

Eugeniusz Bojanowski

emerytowany profesor Uniwersytetu Gdańskiego

eugeniusz.bojanowski@gmail.com

ORCID: 0000-0002-2311-2588

<https://doi.org/10.26881/gsp.2020.2.03>

Nowe zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego

Jeśli chodzi o relacje obowiązujących norm prawnych do tzw. zasad ogólnych mogą w grę wchodzić dwa zasadnicze mechanizmy: od uprzednio istniejących pozaprawnych wartości ogólnych (moralnych, etycznych, politycznych, ekonomicznych, socjologicznych) do odpowiadających im norm prawnych bądź – zasady ogólne mogą być wywodzone z obowiązującego prawa. Pierwsze z nich formatują procesy stanowienia prawa, drugie wywodzone są ze stanowionego prawa i mają istotne znaczenie, zwłaszcza w toku jego stosowania. Jeśli oba te mechanizmy funkcjonują poprawnie, to w istocie rzeczy zasady wywodzone z obowiązującego porządku powinny odzwierciedlać idee stanowiące podstawy i przesłanki leżące u podstaw stanowienia praw. Można wtedy powiedzieć, że wartości mające znaczenie w toku stosowania prawa są kompatybilne z wartościami leżącymi u podstaw jego stanowienia – lub też inaczej – że zasady ogólne ustanowionego prawa są zakodowane w treści jego norm i *eo ipso* stają się zasadami stosowania prawa.

W obowiązującym porządku prawnym zasady ogólne są przede wszystkim eksponowane w Konstytucji. Bywają również wyodrębniane w niektórych ustawach, co w szczególności dotyczy ustaw-kodeksów. W podstawowych, sformalizowanych procedurach stosowania prawa, regulowanych w ustawach-kodeksach, z reguły znajdują się mniej lub bardziej rozbudowane przepisy początkowe; w kodeksie postępowania cywilnego¹ zatytułowane jako „Przepisy ogólne”, w kodeksie postępowania karnego² – jako „Przepisy wstępne”, w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia³ – jako „Zasady ogólne”. W kodeksie postępowania administracyjnego⁴ wyodrębnione są również „Zasady ogólne”.

¹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1460 ze zm.).

² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1904 ze zm.).

³ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1120 ze zm.).

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 30, poz. 168; najnowszy tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.; dalej: kodeks postępowania administracyjnego, k.p.a.).

Problematyka ogólnych zasad prawa należy niewątpliwie do jednej z najczęściej analizowanych kwestii w teorii i filozofii prawa, jak też w każdej z gałęziowych dogmatyk prawa. Przenika również do polityki prawa w jej realnym, codziennym wydaniu, zwłaszcza wtedy, gdy strony sporu politycznego wywodzą lub legitymizują swoje stanowiska odwoływaniem się do tzw. zasad ogólnych, w tym i ogólnych zasad prawa, czemu niewątpliwie sprzyja „semantyczna pojemność” takich zasad.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym⁵ nie zawierało formalnie wydzielonego zespołu zasad ogólnych. Gdy pod koniec lat 50. XX wieku powstały warunki do ponownego skodyfikowania postępowania administracyjnego, to – jak pisze Waław Dawidowicz: „W wyniku dyskusji nad tezami [do założeń projektu k.p.a. – przyp. E.B.] Komisja powzięła uchwałę stwierdzającą, że należy zaprojektować w ustawie wstępny rozdział zawierający ogólne zasady działalności organów administracyjnych, nie mogą to być jednak deklaracje typu podręcznikowego, ani też normy, które mogłyby przez swą ogólnikowość umożliwić naruszenie przepisów szczególnych”. Zgodnie z powyższym, wszystkie redakcje projektu k.p.a. zawierały rozdział pt.: „Zasady ogólne”⁶. Ważnym aspektem „filozofii” projektowanych zasad ogólnych były intencje ustawodawcy co do ich charakteru prawnego, a mianowicie: „(...) chodzi (...) o przepisy wyjęte niejako przed nawias, a więc wspólne dla całości postępowania administracyjnego. Są to zasady, które mają obowiązywać we wszystkich stadiach postępowania, stanowiąc wiążącą wytyczną dla stosowania wszystkich przepisów kodeksu. Cechą charakterystyczną tych zasad ogólnych jest więc to, że – *sit venia verbo* – znajdują one z reguły »współzastosowanie« wraz z każdym przepisem kodeksu – ilekroć organy administracji stosują przepisy kodeksu, powinny współstosować te zasady ogólne”⁷. Ten powszechnie przywoływany pogląd do dzisiaj zachował uniwersalne znaczenie. Dzięki takiemu charakterowi zasad ogólnych, sąd administracyjny mógł ponad 20 lat później kontrolować – opierając się na zasadach ogólnych, z uwzględnieniem przepisów szczególnych k.p.a. – zaskarżane decyzje administracyjne⁸.

Zasady ogólne k.p.a., a właściwie – zasady ogólne jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego – były wielokrotnie analizowane z różnych punktów widzenia⁹.

⁵ Dz. U. R.P. z 1928 r. Nr 36, poz. 340.

⁶ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 98.

⁷ S. Rozmaryn, *O projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1959, z. 4, s. 636–637.

⁸ W literaturze można odnotować prace ukazujące przebieg postępowania przez analizę zasad ogólnych, por. M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1973, *passim*.

⁹ Tytułem choćby przykładowego wskazania szerokiej literatury można tu przywołać: J. Wegner, *Zasady ogólne* [w:] *eadem et al., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, W. Chrościelewski, Warszawa 2019, s. 57–60; J. Borkowski [w:] *idem*, B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 3–6; K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989, *passim*. Nieobce jest literaturze i orzecznictwu sądów administracyjnych traktowanie zasad ogólnych k.p.a. nawet w kategoriach zasad wpływających na materialne prawo administracyjne oraz prawo ustrojowe administracji publicznej. Bliżej zob. T. Bąkowski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne polskich obszarów morskich. Problematyka administracyjnoprawna*, Gdańsk 2018, s. 116 i przywołana tam literatura; wydaje się jednak, że jest to swoiste podejście *post*

Stosunkowo najmniej uwagi poświęcono jednak zmianom, jakie przez dziesięciolecia następowały zarówno w ich werbalizacji, jak i treści.

W jednym z pierwszych podręczników postępowania administracyjnego wydanych bezpośrednio po uchwaleniu w 1960 r. kodeksu postępowania administracyjnego przedstawiono następujący katalog zasad ogólnych: zasada legalności, zasada praworządności, zasada prawdy obiektywnej, zasada uwzględniania interesu społecznego, zasada udzielania informacji prawnej stronom, zasada udziału strony w postępowaniu wyjaśniającym, zasada przekonywania, zasada szybkości postępowania, zasada trwałości decyzji ostatecznej, pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa¹⁰. Dla porównania, w najnowszym, z 2019 r., komentarzu do k.p.a. wskazano następujące zasady ogólne: zasada legalności działania, zasada prawdy obiektywnej, ochrony interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, zasada rozstrzygania wątpliwości co do prawa na korzyść strony, zasada współdziałania organów administracji publicznej, zasada bezstronności, równego traktowania, proporcjonalności i konsekwencji, zasada informowania stron i pozostałych uczestników postępowania, zasada czynnego udziału stron w postępowaniu, zasada przekonywania, zasada szybkości i ograniczonego formalizmu, zasada koncyliacyjności, zasada załatwiania spraw w formie pisemnej lub dokumentu elektronicznego, zasada umożliwiania dokonywania ocen działalności urzędów organów administracji publicznej, zasada dwuinstancyjności, zasada względnej trwałości decyzji administracyjnej i sądowej kontroli aktów administracyjnych¹¹.

Jeśli pominąć różnice w nazwie, to uwzględniając aspekty merytoryczne, można wskazać dwie istotne grupy przyczyn, które wpłynęły na zmianę treści części z powyższych zasad ogólnych (pomijając te zasady, które się nie zmieniły, bądź których zmiany miały charakter bardziej redakcyjny niż merytoryczny).

Pierwsza grupa przyczyn ma źródło w szeroko pojętych zmianach, jakie nastąpiły w ustroju Polski po 1989 r., natomiast druga grupa przyczyn jest związana, mówiąc najogólniej, ze wzrostem znaczenia praw człowieka i obywatela w państwie, które to zjawisko ma nie tylko wymiar polski, ale szerszy – europejski, a nawet światowy, i tu mieści się cała duża „rodzina praw człowieka”¹². Zmiany ustrojowe Polski, jakie miały miejsce w końcu wieku XX i początkach XXI, a których symbolicznym poniekąd wyrazem były

factum, tj. nadawania znaczenia już po ustanowieniu zasad, w sytuacji gdy pierwotne *ratio legis* ustawodawcy wyraźnie wskazuje na procesowe ukierunkowanie zasad zawartych w k.p.a.

¹⁰ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie...*, s. 97–124. Brak w tym wyliczeniu zasady dwuinstancyjności, choć w postępowaniu administracyjnym była przestrzegana, co gwarantowały przepisy o odwołaniu i zażaleniu. O współczesnych problemach z zasadą dwuinstancyjności por. m.in. M. Bogusz, *Zasada dwuinstancyjności a zasada zaskarżalności rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu administracyjnym w pierwszej instancji (uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, GSP 2017, t. 38, s. 661–668.

¹¹ Z. Kmieciak, J. Wegner [w:] *eidem et al., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmieciak, W. Chróścielewski, Warszawa 2019, s. 57–147.

¹² T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1997, s. 40–41. Szerszy przegląd tych praw i poglądów zob. E. Bojanowski, *Prawo do dobrej administracji (kilka refleksji)*, GSP 2005, t. 13, s. 161–169.

wybory do parlamentu w czerwcu 1989 r., w sferze prawnej wyraziły się w kilkakrotnej nowelizacji Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r., którą zastąpiono nową Konstytucją RP w 1997 r.

Jeśli chodzi o pierwszą grupę zmian, to najważniejsza z nich polegała na zmianie treści art. 4 i art. 5 tekstu pierwotnego k.p.a. z 1960 r. Artykuł 4 w wersji pierwotnej stanowił: „Organy administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa, kierując się interesem ludu pracującego i zadaniami budownictwa socjalistycznego”, obecnie jego odpowiednik, tj. art. 6 brzmi: „Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa”. Zmiana zaszła również w dawnym art. 5 k.p.a. który stanowił: „W toku postępowania organy administracji państwowej stoją na straży praworządności ludowej(...)”, zaś w tekście jego aktualnego odpowiednika, tj. w art. 7 k.p.a. pominięto ówczesne dookreślenie praworządności terminem „ludowej”. Jak widać, gdy chodzi o odniesienia prawne, oba te przepisy odwołują się do podobnego układu; pierwszy z nich do „przepisów prawa”, drugi do „praworządności”; według tekstu pierwotnego oba artykuły odwoływały się do podobnych odesłań pozaprawnych, tj. interesu „ludu pracującego i zadań budownictwa socjalistycznego” oraz do praworządności, ale „ludowej”¹³.

Na tle ewolucji treści powyższych zasad nasuwają się dwa zagadnienia. Pierwsze dotyczy odniesienia do zasady praworządności i legalności, drugie – do ideologicznych odesłań pozasystemowych i rezygnacji z nich w obecnej treści tych zasad.

Jeśli chodzi o pierwszy z powyższych aspektów, charakter rudymentu ma stwierdzenie, że zasady praworządności i legalności w systemach opartych na pisanej konstytucji, w sposób pierwotny wyrażane są właśnie w Konstytucji (tak było w Konstytucji PRL z 1952 r., tak też jest w Konstytucji RP z 1997 r.), i to z reguły wystarcza do „zagruntowania” ich w obowiązującym systemie prawa. W przypadku kodyfikacji postępowania administracyjnego w 1960 r., te konstytucyjne zasady zostały dodatkowo „powtórzone” w k.p.a. Jest to o tyle symptomatyczne, że podobnego rozwiązania nie ma w pozostałych najważniejszych polskich kodyfikacjach procesowych, tj. w kodeksie postępowania karnego, kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia oraz w kodeksie postępowania cywilnego¹⁴.

Jak się wydaje, takie rozwiązanie w k.p.a. nie było przypadkowe. Można sądzić, że w 1960 r. „powtórzenie” w k.p.a. zasady praworządności i zasady legalności mogło być spowodowane przyczynami, z których co najmniej dwie zasługują na uwagę. Pierwsza to dość umiarkowany stan wiedzy prawniczej ówczesnych kadr administracyjnych, skutkiem czego „przypomnienie” o istnieniu tych zasad było zabiegiem celowym i pożądanym; drugą przyczyną mogły być ówczesne poglądy na bezpośrednie stosowanie przepisów Konstytucji. Dominował bowiem pogląd, że podstawowe regulacje prawne zawierają się w ustawach (zwykłych), wskutek czego nie ma potrzeby i możliwości

¹³ W literaturze wskazuje się, że dawny art. 4 wyrażał zasadę legalności, zaś art. 5 – zasadę praworządności. Por. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie...*, s. 101–107.

¹⁴ Tłumaczenie tego wyłącznie specyfiką postępowania administracyjnego, a zwłaszcza jego niekontradykcyjnością, nie wyjaśnia wszystkich przyczyn tego zjawiska; por. J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 42.

bezpośredniego sięgania do tekstu Konstytucji; co najwyżej mogło mieć miejsce „pomocniczo” współstosowanie Konstytucji¹⁵. Wprowadzenie do zasad ogólnych k.p.a. zasady praworządności i legalności, „powtórzonych” za Konstytucją, umożliwiała w tamtym czasie, poprzez te zasady, pośrednie sięganie w toku postępowania administracyjnego do przepisów Konstytucji.¹⁶ Natomiast dzielenie „zgodności z prawem” pomiędzy „legalność” (wyrażoną w art. 6 k.p.a.) a „praworządność” (o której mowa w art. 7 k.p.a.) wydaje się mniej istotne; zasada praworządności, niezależnie od jej odniesień, na obszarze postępowania administracyjnego ma znaczenie uniwersalne i to wobec niej muszą być relatywizowane wszelkie działania i akty tego postępowania.

Inne natomiast znaczenie miały w tekście pierwotnym k.p.a. odesłania do, nazwijmy ogólnie, „uwarunkowań socjalistycznych”. Przede wszystkim było to nawiązanie do Konstytucji PRL z 1952 r. i miało na celu włączenie do postępowania administracyjnego ideologii ówczesnego tzw. państwa socjalistycznego, a wraz z tym, do towarzyszących temu założeń, łącznie z ówczesnymi preferencjami na rzecz zasady jednolitości władzy państwowej, kosztem Monteskiuszowskiej zasady podziału władz. Zmiana ustroju Polski w latach 90. doprowadziła do usunięcia tych odesłań. Nie oznacza to zaniechania związania postępowania administracyjnego aksjologią leżącą u podstaw funkcjonowania współczesnej Rzeczypospolitej Polskiej, tj. zwłaszcza przyjęcia jako wartości absolutnej jej demokratycznego i prawnego charakteru. Natomiast zmienił się mechanizm tego związania. Obecnie nawet bez zapisania zasad praworządności i legalności w k.p.a. zasady te obowiązują z racji nadrzędności Konstytucji wobec ustaw (na straży czego powinien stać Trybunał Konstytucyjny) oraz bezpośredniego jej stosowania (art. 8 ust. 2 Konstytucji). W rezultacie „powtórzenie” w k.p.a. zasady praworządności i legalności – szerzej, po prostu zasady praworządności – jest pożyteczne, ale nie bezwzględnie konieczne dla zapewnienia praworządnego przebiegu postępowania administracyjnego.

Druga grupa przyczyn zmian w obszarze zasad ogólnych k.p.a. ma źródło we wzroście znaczenia praw człowieka i obywatela w państwie. W czasie prac nad projektem k.p.a. w końcu lat 50. XX w., jego twórcy raczej nie przewidywali, że przepisy kodeksu, a zwłaszcza jego zasady ogólne, będą relatywizowane do standardów międzynarodowych, a szczególnie europejskich. Można zadziwić się nad wyobraźnią „ojców założycieli” k.p.a., gdyż okazuje się, że wiele z przepisów k.p.a., a zwłaszcza jego zasad ogólnych, doskonale koresponduje z tymi aktualnymi standardami. Dotyczy to w szczególności standardów wyrażonych w art. 41 Karty Praw Podstawowych UE

¹⁵ Jeszcze w latach 70. XX w. poglądy na temat bezpośredniego stosowania Konstytucji były dość sceptyczne. Por. na ten temat: W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 34–43. Wątpliwości co do możliwości bezpośredniego stosowania Konstytucji przez organy administracji publicznej wyraża również J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania...*, s. 44–46.

¹⁶ Bliżej o znaczeniu zasad konstytucyjnych w obszarze gałęzi prawa administracyjnego zob. M. Wyrzykowski, *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, *passim*.

oraz przepisów Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji (EKDA)¹⁷, co zbieżne jest poglądem, według którego „nie ma żadnych powodów przemawiających przeciwko uznaniu standardów zawartych w Kodeksie [EKDA – przyp. E.B.] za przydatne do wyznaczania obowiązków polskiej administracji, za przydatne do interpretacji zarówno prawa materialnego, jak i procesowego”¹⁸.

Z zasad ogólnych, które pojawiły się już po uchwaleniu pierwotnego tekstu k.p.a., a korespondującymi z powyższymi standardami, trzeba wskazać w szczególności na zasadę rozstrzygania wątpliwości co do treści prawa na korzyść strony – *in dubio pro libertate* (art. 7a k.p.a.), zasadę współdziałania organów administracji publicznej w toku postępowania administracyjnego (art. 7b k.p.a.), zasadę bezstronności, równego traktowania, proporcjonalności i konsekwencji (art. 8 k.p.a.)¹⁹ oraz zasadę umożliwiania stronom postępowania dokonywania ocen działalności urzędów i pracowników organów administracji publicznej (art. 14a k.p.a.).

Brzmienie art. 7a § 1 k.p.a., wyrażającego zasadę *in dubio pro libertate* jest następujące: „Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ”, natomiast § 2 tego artykułu stanowi: „Przepisu § 1 nie stosuje się: 1) jeżeli wymaga tego interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego; 2) w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych”. W pierwszej swej części, tj. w § 1 przepis ten jest całkowicie po myśli art. 6 pkt 1 EKDA w zakresie, w jakim wskazuje na potrzebę unikania ograniczeń praw obywateli lub nakładania na nich obciążeń, jeżeli ograniczenia te miałyby być oparte na „wątpliwej” podstawie i byłyby niewspółmierne do zamierzonego celu.

Przepis art. 7a k.p.a. odnosi się do dwóch typów sytuacji: w pierwszej z nich, co do zasady, przedmiotem jest sprawa o cofnięcie lub ograniczenie posiadanego przez stronę uprawnienia i/lub nałożenia obowiązku, natomiast treść stosowanej normy prawnej budzi „wątpliwości”, niedające się usunąć w trakcie wykładni. W drugiej natomiast sytuacji, również mamy do czynienia z taką samą sprawą, tyle że mimo „wątpliwości” co do stosowanej normy, niecofnięcie lub nieograniczenie posiadanego przez stronę uprawnienia lub nienałożenie obowiązku zagrażałoby interesowi publicznemu (istotnym interesom państwa) w tym bezpieczeństwu, obronności lub porządkowi

¹⁷ E. Bojanowski, *Prawo do dobrej administracji...*, s. 165; zob. też. J. Szreniawski, *Rola i znaczenie zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego w stosowaniu prawa* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 810; jak też A. Skóra, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Elbląg 2015, s. 23.

¹⁸ A. Zoll, *Prawo do dobrej administracji* [w:] J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2002, s. 3.

¹⁹ Poza zmianą art. 14 k.p.a., zmiany art. 7 i 8 dokonano ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935).

publicznemu; odstąpienie od zasady *in dubio pro libertate*, mimo istniejących wątpliwości co do prawa, ma też zastosowanie w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.

Nie budzi zastrzeżeń sama zasada *in dubio pro libertate*. Jest ona zrozumiałą „pochodną” zasady praworządności, ochrony praw człowieka i obywatela, jest też zgodna z ogólną „filozofią” wykładni prawa. Jeśli bowiem wykładnia stosowanej normy prawnej, za pomocą wszystkich dopuszczalnych jej sposobów i z dochowaniem należytej staranności nie doprowadza do „ujednoznacznienia” jej treści, należy przyjąć, że brak jest podstaw do pozbawienia lub ograniczenia uprawnień i/lub nałożenia obowiązku. W przeciwnym przypadku, wydanie decyzji mimo „wątpliwości” rodziłoby potrzebę rozważenia, czy nie zachodzą przesłanki dla zastosowania wobec wydanej decyzji art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Zupełnie odmienne refleksje nasuwają się w związku z art. 7a § 2 k.p.a., tj. przepisu wyłączającego zastosowanie zasady *in dubio pro libertate*.

Prawu w ogóle, a prawu administracyjnemu w szczególności, znane są sytuacje, gdy ze względu na zagrożenie interesu publicznego, eksplikowanego za pomocą określeń opisujących różne stany zagrożenia, może dochodzić do ograniczania (w ekstremalnych sytuacjach do pozbawiania) wolności, praw i uprawnień, bądź do nakładania obowiązków związanych z tymi zagrożeniami. Rzecz w tym, że tego rodzaju sytuacje nadzwyczajne są związane z konkretnymi stanami (wojna, klęska żywiołowa, stany zagrożenia opisywane w przepisach dotyczących służb specjalnych itd.), czemu odpowiadają „wyspecjalizowane” regulacje przedmiotowe, z reguły zawarte w osobnych ustawach. Taki sposób regulacji ma zapobiegać „rozciąganiu” tego rodzaju nadzwyczajnych przepisów na obszary przedmiotowo nieobjęte daną regulacją. W rządowym projekcie nowelizacji k.p.a. dodanie art. 7a uzasadniono tym, że „należy [jednak – przyp. E.B.] brać pod uwagę szczególne przypadki, w których mimo niejednoznaczności przepisu i spełnienia ogólnych warunków zastosowania art. 7a k.p.a., prymat należy przyznać interesowi publicznemu, w tym istotnemu interesowi państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwu, obronności lub porządkowi publicznemu. Wyłączać zastosowanie zasady *in dubio pro libertate* powinien jednak jedynie ważny, czyli »kwalifikowany« interes publiczny. W tym sensie we wskazanych w art. 7a k.p.a. rodzajach postępowania, które mają bezpośredni lub pośredni wpływ na sferę wolności jednostki, przepis ten poszerza w stosunku do aktualnego stanu prawnego zakres sytuacji, w których – wyważając słuszny interes strony oraz interes ogólny (publiczny) zgodnie z art. 7 k.p.a., z uwagi na niejednoznaczną treść przepisów, organ powinien przyznać pierwszeństwo słusznym interesom strony”²⁰.

W rezultacie, przez dodanie powyższego przepisu powstała „kompetencyjna klauzula generalna” pozwalająca organom administracji publicznej na odstąpienie od zastosowania zasady *in dubio pro libertate* w dowolnej przedmiotowo dziedzinie

²⁰ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Sejm VIII kadencji, druk nr 1183 [<http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB-00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf>].

regulacji (oczywiście w zakresie dyspozycji objętej § 1), jeśli uznają one, że powstała sytuacja zagrażająca, mówiąc ogólnie, interesowi publicznemu, dodatkowo włączając w to sprawy osobowe funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.

Rozwiązanie to w sposób istotny zmieniło na niekorzyść dotychczasowy stan rzeczy, w którym tego rodzaju regulacje były dopuszczane wyłącznie w indywidualnie określonych ustawach i w precyzyjnie określanych obszarach przedmiotowych²¹.

Kolejna z przedstawianych zasad dotyczy współdziałania organów administracji publicznej w toku rozpatrywania sprawy administracyjnej (art. 7b k.p.a.). Wydaje się, że pośrednio „korzeni” tej zasady można doszukiwać się w art. 15 EKDA, jak też w ogólnej regule „dobrej administracji”. Jest to niewątpliwie zasada będąca swoistą procesową emanacją prakseologicznego zjawiska współdziałania, jakie zachodzi w organie administracji publicznej i w systemach tych organów jako organizacji²². Obowiązek współdziałania organu stosującego prawo z innymi organami administracji jest w k.p.a. wyrażony zwłaszcza w art. 106 i dotyczy postępowania dowodowego, w którym dochodzi do ustalenia wszystkich okoliczności faktycznych mających znaczenie dla rozstrzygnięcia w rozpatrywanej sprawie administracyjnej. Istotnym i interesującym ugruntowaniem tej zasady jest dodany art. 106a k.p.a. wprowadzający instytucję tzw. posiedzenia w trybie współdziałania, konstrukcyjnie nawiązującą do znanej instytucji rozprawy administracyjnej. Zastosowanie tej instytucji w praktyce może znacząco wpłynąć na uproszczenie i przyspieszenie postępowania administracyjnego.

W literaturze środki (czynności) polegające na współdziałaniu dzieli się na „skategoryzowane” (nazwane) oraz „pozostałe” (nienazwane)²³. Te pierwsze przybierają sformalizowaną postać procesową (np. korzystanie z pomocy prawnej), zaś środki nienazwane, jak sama nazwa wskazuje, nie posiadają opisanej w prawie formy procesowej, ale są równie niezbędne w procesie stosowania prawa, jak i środki nazwane; wydaje się, że będą to różnego rodzaju czynności faktyczne (np. związane z przesyłaniem informacji, doręczeniami itp.). Powyższy podział ma również znaczenie w innym wymiarze. Otóż środki „nazwane” są podejmowane w ramach przysługujących organowi kompetencji, opartych na przepisach kreujących te środki, podczas gdy środki „nienazwane” są czynnościami „towarzyszącymi” realizacji tych pierwszych, a więc czynnościami typu organizacyjnego²⁴.

²¹ Sytuacja, jaka powstała w wyniku dodania art. 7a § 2 k.p.a. może skłaniać do szukania paraleli między tą sytuacją a tzw. aktywizmem sądowym, w kontekście którego rozważa się dopuszczalność i zakres prawotwórczości w toku stosowania prawa. Por. bliżej L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2010, s. 283–314.

²² Zob. m.in. E. Bojanowski, *Organizacyjne aspekty pojęcia administracji publicznej* [w:] *Państwo, administracja i prawo administracyjne w europejskiej kulturze prawnej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Andrzejowi Jeżewskiemu z okazji osiemdziesiątej rocznicy Urodzin*, Warszawa 2018, s. 73–77.

²³ Por. Z. Kmiecik, *Kodeks postępowania...*, Warszawa 2019, s. 89–90.

²⁴ Zob. E. Bojanowski, *Postępowanie administracyjne a niektóre jego uwarunkowania organizacyjne. Kilka refleksji* [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, red. J. Korczak, K. Sobieralski, Wrocław 2019, s. 41–46.

Następna z nowych zasad to zasada bezstronności, równego traktowania, proporcjonalności i konsekwencji, wyrażona w art. 8 k.p.a. Zasada ta w sposób nie pozostawiający wątpliwości nawiązuje do EKDA, w tym zwłaszcza do art. 5 (zasada niedyskryminowania), art. 6 (zasada współmierności), art. 8 (zasada bezstronności i niezależności), art. 11 (zasada uczciwości)²⁵. Jak każda z zasad ogólnych, tak i ta jest „poparta” wieloma rozwiązaniami szczegółowymi²⁶. Zwraca uwagę, że „zabezpieczenia” znajdujące się w k.p.a. nie są jedynymi, mogą bowiem wchodzić w grę zabezpieczenia „pośrednie”, nawet usytuowane poza k.p.a. I tak np. nakaz niedyskryminowania (równości) jest zakotwiczony również w przepisach Konstytucji, konieczność zachowania współmierności (proporcjonalności) w przepisach relatywizujących wysokość kary administracyjnej w stosunku do przewinienia, nakaz bezstronności i niezależności w przepisach pragmatyk służbowych, zaś oczekiwanie uczciwości – w przepisach określających wymogi co do przestrzegania reguł etycznych, brane pod uwagę przy zatrudnianiu pracownika. Szczególnie istotna jest zwarta w § 2 tego przepisu dyrektywa zapobiegająca „decyzyjnemu woluntaryzmowi” przez zobowiązanie organów orzekających do szanowania „utrwalonej praktyki orzeczniczej”, co mieści w sobie zarówno utrwaloną praktykę co do rozumienia treści normy prawnej, jak i takiego samego jej zastosowania w porównywalnych stanach faktycznych.

Kolejna jest zasada wyrażona w art. 14a k.p.a. dotycząca umożliwiania stronom dokonywania ocen działalności urzędów organów administracji publicznej. Przepis ten *volens volens* może kojarzyć się z obowiązującą w zamierzczłej przeszłości uchwałą Rady Państwa i Rady Ministrów w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej²⁷. W literaturze autorzy, pisząc o głównych przyczynach uchwalenia w 1960 r. kodeksu postępowania administracyjnego, wskazywali, że był nią „brak dostatecznego zharmonizowania r.p.a. z nową instytucją skarg i zażaleń [przewidzianą w Konstytucji z 1952 r. – przyp. E.B.], co doprowadzało do „naruszania praworządności przez uchylanie lub zmianę na skutek skargi (zażalenia) decyzji, do których uchylenia lub zmiany brak było podstaw w przepisach o postępowaniu administracyjnym, z drugiej strony było to przyczyną równoczesnego wnoszenia skarg do różnych organów”²⁸. Pozostaje mieć nadzieję, że przepis art. 14a k.p.a. nie spowoduje podobnych, negatywnych konsekwencji.

Wątpliwości budzi również to, że art. 14a k.p.a. został dodany do k.p.a. poza systemową nowelizacją kodeksu, „przy okazji” uchwalania prawa przedsiębiorców²⁹, a dokładniej – w przepisach wprowadzających tę ustawę³⁰. Taki sposób nowelizacji

²⁵ Wprawdzie w art. 8 § 1 *in fine* używa się na określenie powyższej zasady liczby mnogiej, ale jak się wydaje, można mówić o jednej zasadzie, gdyż przepis ten jako całość ma wspólny cel.

²⁶ Bliżej zob. J. Wegner, *Kodeks postępowania...*, Warszawa 2019, s. 91–103.

²⁷ Uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej (M.P. z 1951 r. Nr A-1, poz. 1).

²⁸ Cyt. za W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne...*, s. 16.

²⁹ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646).

³⁰ Artykuł 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz. U. poz. 650).

kodeksu postępowania administracyjnego nie zasługuje na uznanie. Każda „przypadkowa” interwencja w materię kodeksu narusza merytoryczną oraz formalną jego strukturę, w szczególności, jeśli dotyczy – jak w tym przypadku – zasad ogólnych, które mają tę specyfikę, że oddziałują na pozostałe, szczegółowe przepisy kodeksu. Przy tej okazji doszło również do naruszenia § 3 pkt 2 zasad techniki prawodawczej, według którego „w ustawie nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy (stosunki, które reguluje) oraz podmiotowy (krąg podmiotów, do których się odnosi)”³¹.

Z zasady tej wynika, że strony postępowania – poza licznymi środkami prawnymi, łącznie ze skargą do sądu administracyjnego – mają również prawo do wyrażania „ocen” dotyczących „działania urzędów kierowanych przez te organy, w tym pracowników tych urzędów”. W kodeksie postępowania administracyjnego istnieje specjalna regulacja przewidująca prawo do składania skarg i wniosków, tj. dział VIII, art. 221–259, z tym zastrzeżeniem, że jeśli podczas toczącego się postępowania administracyjnego w sprawie indywidualnej, lub w związku z takim postępowaniem, skarga pochodzi od strony, należy ją traktować jako środek prawny przewidziany w k.p.a., jeśli zaś od innej osoby – to jako materiał dowodowy w tym postępowaniu (art. 233–235 k.p.a.). Nie ma powodów, by wymienioną w art. 14a k.p.a. „ocenę” wyrażoną przez strony postępowania traktować jako instytucję odrębną od powyższego mechanizmu, gdyż mogłoby to grozić znaną z przeszłości destabilizacją postępowania administracyjnego. Czym innym jest natomiast ewentualna odpowiedzialność pracowników urzędu organu administracji publicznej za realizację ciążących na nich obowiązków, którą częściowo określa art. 38 k.p.a. oraz odpowiednie przepisy prawa pracy i przepisy pragmatyk służbowych³².

Powyższy przepis nie wnosi też nic merytorycznie nowego do k.p.a., brak w nim bowiem treści, która dałaby się „przełożyć” na normę prawną, mającą swoją sankcję w przepisach obowiązującego prawa. Idei wyrażonej w tym przepisie zdecydowanie bliżej do znanych w teorii prawa „zasad-postulatów” niż do klasycznych zasad prawa³³.

* * *

Prawo administracyjne podlega nieustannym przeobrażeniom, a z racji swego charakteru na bieżąco reaguje na zmieniające się uwarunkowania społeczne. Dotyczy to wszystkich jego trzech „części” (prawa materialnego, procesowego oraz ustrojowego). Prawo procesowe, którego głównym „filarem” jest prawo postępowania administracyjnego również podlega koniecznej ewolucji. Widać to zwłaszcza w przepisach dotyczących nowych sposobów i technik komunikacji. Równocześnie właśnie w prawie

³¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn.: Dz. U. 2016 r., poz. 283).

³² O problemach związanych z „egzekucją” tej odpowiedzialności, zob. R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013, *passim*.

³³ K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 92–96.

procesowym konieczna jest niezbędna stabilizacja. Prawo postępowania administracyjnego określa „reguły gry” między stronami postępowania administracyjnego (głównie obywatelami i ich organizacjami) a państwem reprezentowanym przez organy administracji publicznej w trakcie stosowania prawa i określania poprzez wydawane decyzje administracyjne ich praw i/lub obowiązków. Istotnym elementem prawa postępowania administracyjnego są zasady ogólne opisane i uzewnętrznione w kodeksie postępowania administracyjnego. To one tworzą fundamenty, na których opiera się cała skomplikowana konstrukcja postępowania administracyjnego. Widziane z dużego dystansu świadczą o jego charakterze.

Z oczywistych powodów zasady ogólne postępowania administracyjnego również podlegają ewolucji. Z wielu przyczyn wpływających na tę ewolucję dwie wydają się szczególnie istotne, a to zmiana ustroju Polski po 1989 r. oraz wejście Polski do Unii Europejskiej. Obie te okoliczności wywarły również wpływ na ewolucję zasad ogólnych k.p.a. w szczególności poprzez odideologizowanie zasad ogólnych oraz przez uwzględnienie w nich, mówiąc najogólniej, prawa do dobrej administracji. Nie zawsze i nie wszystkie zmiany bywają idealne. Jest to jednak zjawisko naturalne i z reguły ulega korekcie w następnych nowelizacjach.

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Bąkowski T., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne polskich obszarów morskich. Problematyka administracyjnoprawna*, Gdańsk 2018.
- Bogusz M., *Zasada dwuinstancyjności a zasada zaskarżalności rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu administracyjnym w pierwszej instancji (uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. 38, Gdańsk 2017.
- Bojanowski E., *Prawo do dobrej administracji (kilka refleksji)*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. 13, Gdańsk 2005.
- Cieślak M., *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1973.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Dawidowicz W., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978.
- Giętkowski R., *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013.
- Jasudowicz T., *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1997.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019.
- Morawski L., *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2010.
- Opałek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.
- Skóra A., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Elbląg 2015.
- Szreniawski J., *Rola i znaczenie zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego w stosowaniu prawa [w:] Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.

Wyrzykowski M., *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.

Ziemski K., *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1985.

Zimmermann J., *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017.

Zoll A., *Prawo do dobrej administracji* [w:] J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2002.

Streszczenie

Eugeniusz Bojanowski

Nowe zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego

Kodeks postępowania administracyjnego określa, co do zasady, procedurę stosowania prawa administracyjnego. Podstawową rolę w tej regulacji spełniają zasady ogólne. W okresie obowiązywania k.p.a. wiele się w Polsce zmieniło. W szczególności zmienił się ustrój państwa, znaczenie praw podstawowych uzyskały też prawa człowieka i obywatela. Uwarunkowania te wpłynęły na liczne nowelizacje kodeksu postępowania administracyjnego, a w tym na zmianę w obszarze zasad ogólnych k.p.a. Obok zasad „utrzymanych w mocy”, innego znaczenia aksjologicznego nabrała zasada praworządności. Doszły też nowe zasady: zasada współdziałania organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym, zasada bezstronności, równego traktowania, proporcjonalności i konsekwencji, zasada przyjaznej dla stron interpretacji wątpliwości prawnych oraz zasada dokonywania przez strony ocen pracowników prowadzących postępowanie. To dzięki zmianom w obszarze zasad ogólnych, a równocześnie utrzymaniu ciągłości zasad podstawowych, kodeks postępowania administracyjnego zachował zdolność kształtowania procedury administracyjnej przez sześćdziesiąt lat, co jest rzadkim w dzisiejszych czasach *exemplum* trwałości prawa.

Summary

Eugeniusz Bojanowski

New general principles of the Code of Administrative Procedure

The Code of Administrative Procedure shall, in principle, specify the procedure of the application of administrative law. General principles play a major role in this regulation. Since the entry into force of the Code of Administrative Procedure a lot has changed in Poland. In particular, the state system has been transformed and human and civil rights have gained the status of fundamental rights. These have determined numerous amendments to the Code of Administrative Procedure, including changes concerning general principles. Apart from principles „maintained in force”, the principle of the rule of law have acquired another axiological significance. There are also new principles that have been introduced: the principle of cooperation of public

administration bodies in administrative proceedings, the principle of impartiality, equal treatment, proportionality and consequences, the principle of a parties-friendly interpretation of legal doubts and the principle of assessment by the parties of the employees conducting the proceedings. It is due to the changes in the area of general principles that the Code of Administrative Procedure, while maintaining the continuity of the basic principles, has retained its ability to shape the administrative proceedings for 60 years, which is nowadays a rare example of the legal stability.

Słowa kluczowe: prawo administracyjne, postępowanie administracyjne, kodeks postępowania administracyjnego, aksjologiczne uwarunkowania prawa, zasady ogólne prawa, zasady ogólne postępowania administracyjnego, geneza i ewolucja ogólnych zasad postępowania administracyjnego

Keywords: administrative law, administrative proceedings, Code of Administrative Procedure, axiological prerequisites of law, principles of law, general principles of administrative procedure, genesis and evolution of the general principles of the administrative procedure