

Gdańskie Studia Prawnicze

Rok XXIV — Nr 2(46)/2020

Kodeks postępowania administracyjnego
w 60-lecie jego uchwalenia

Redakcja naukowa
Mariusz Bogusz



Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
Gdańsk 2020

Rada naukowa:

prof. Jurij Boszycki (Ukraina), *prof. Catherine Grynfogel* (Francja)

prof. Karel Klima (Czechy), *prof. Edward Lee* (USA)

prof. Philippe Nelidoff (Francja), *prof. Petro Steciuk* (Ukraina)

dr Wojciech Świda (Argentyna), *prof. Richard Warner* (USA)

prof. Jerzy Zajadło (Polska)

Kolegium redakcyjne:

Jarosław Warylewski – Redaktor naczelny

Krzysztof Grajewski – Zastępca redaktora naczelnego, Sekretarz naukowy

Aleksandra Szydzik – Sekretarz redakcji

Tłumaczenie streszczeń na język angielski

Anna Rytel-Warzocho

Redaktor Wydawnictwa

Małgorzata Sowa-Grajewska

Projekt okładki

Karolina Johnson

Skład i łamanie

Maksymilian Biniakiewicz

Czasopismo sfinansowane ze środków własnych

Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, Miasta Gdańsk
oraz Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.



W wypadku wykorzystania tekstów z „Gdańskich Studiów Prawniczych”
w innych publikacjach prosimy o powołanie się na nasze czasopismo.

Redakcja zastrzega sobie prawo do skrótów
w tekstach nadesłanych do publikacji.

© Copyright by Uniwersytet Gdański, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

z wyjątkiem artykułu *An Overview of the Administrative Procedure Act*

© Copyright by Harold J. Krent, 2020

ISSN 1734-5669

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot

tel./fax: (58) 523 11 37, tel. 725 991 206

e-mail: wydawnictwo@ug.edu.pl

www.wyd.ug.edu.pl

Księgarnia internetowa: <http://www.kiw.ug.edu.pl>

Adres redakcji: 80-952 Gdańsk, ul. Bażyńskiego 6

Druk i oprawa

Zakład Poligrafii Uniwersytetu Gdańskiego

ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot

tel. 58 523 14 49

Spis treści

ARTYKUŁY I KOMENTARZE

| | |
|---|-----|
| Prof. dr hab. Barbara Adamiak, Uniwersytet Wrocławski Zmiana koncepcji materii regulacji w kodeksie postępowania administracyjnego z perspektywy 60-lecia jego uchwalenia | 9 |
| Prof. dr hab. Tomasz Bąkowski, Uniwersytet Gdański Pod „brandem” k.p.a. i poza nim | 23 |
| Dr hab. Eugeniusz Bojanowski, emerytowany profesor Uniwersytetu Gdańskiego Nowe zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego | 39 |
| Prof. dr hab. Zbigniew Kmiecik, Uniwersytet Łódzki Współczesne oblicze kodyfikacji postępowania administracyjnego w Polsce | 53 |
| Harold J. Krent, Professor of Law, Chicago-Kent College of Law at Illinois Institute of Technology, USA An Overview of the United States Administrative Procedure Act | 69 |
| José Antonio Moreno Molina, Catedrático de Universidad, Universidad de Castilla-La Mancha, España Antonio Villanueva Cuevas, Profesor Contratado Doctor Interino, Universidad de Castilla-La Mancha, España Algunos breves apuntes sobre el recurso contencioso-administrativo en el derecho español | 83 |
| Dr hab. Wojciech Piątek, Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu Uproszczenia w postępowaniu administracyjnym z perspektywy 60-lecia kodeksu postępowania administracyjnego | 95 |
| Dr hab. Robert Sawuła, WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa Instytucja uzasadnienia decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym – z perspektywy 60-lecia uchwalenia kodeksu postępowania administracyjnego | 113 |
| Prof. dr hab. Jan Zimmermann, Uniwersytet Jagielloński Czy schyłek odwołania administracyjnego? | 133 |

GLOSZY

| | |
|--|-----|
| Dr Adam Bochentyn, Uniwersytet Gdański Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2019 r., II OSK 1217/19 Obowiązek przeprowadzenia przez organ administracji publicznej konfrontacji biegłych w przypadku istotnych rozbieżności pomiędzy ich opiniami | 151 |
|--|-----|

| | |
|---|-----|
| Dr Aleksander Jakubowski, Uniwersytet Warszawski Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2019 r., I OSK 1222/17 Test decyzji administracyjnej i dopuszczalność modyfikacji trybu jej wydawania aktem podstawowym | 165 |
| Prof. dr hab. Andrzej Matan, Uniwersytet Śląski Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 października 2019 r., I OSK 85/18 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2019 r., I OSK 200/18 Termin na wydanie decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej (art. 145 ust. 2 u.g.n.) | 179 |
| Dr hab. Przemysław Ostojski, Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości w Poznaniu Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19 Przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy | 201 |
| Dr Marcin Pieńczykowski, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2019 r., I OSK 1283/17 Decyzja kasacyjna organu odwoławczego w sprawie o udostępnianie informacji publicznej na wniosek | 211 |
| Dr hab. Krzysztof Sobieralski, Uniwersytet Wrocławski Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2017 r., II OSK 2644/16 Przesłanka negatywna wznowienia postępowania administracyjnego a rozpoznanie sprawy | 221 |
| Dr Weronika Szafrąńska, Uniwersytet Śląski Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2019 r., II OSK 1127/17 Uchylenie przepisu prawa przewidującego nieważność decyzji z mocy prawa a możliwość jego dalszego stosowania w zw. z art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. | 231 |

VARIA

| | |
|--|-----|
| Dr hab. Joanna Wegner, Uniwersytet Łódzki <i>Postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym</i> , red. M. Bogusz, Gdańsk 2019: t. 1, M. Bąkowski, M. Bogusz, K. Kaszubowski, <i>Odwołanie w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Przebieg postępowania odwoławczego</i> , ss. 161; t. 2, A. Bochentyn, M. Miłosz, <i>Decyzje organu odwoławczego. Opłaty i koszty postępowania odwoławczego. Zakres zastosowania przepisów o postępowaniu odwoławczym w postępowaniu zażaleniovym</i> , ss. 175 (recenzja) | 245 |
| Dr Wojciech Drobny, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk Konferencja Naukowa Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk „Kodeks postępowania administracyjnego po zmianach w latach 2017–2019”, Warszawa, 9 października 2019 r. (sprawozdanie) | 251 |
| Dr Agnieszka Korzeniowska-Polak, Społeczna Akademia Nauk Ogólnopolska Konferencja Naukowa Społecznej Akademii Nauk „Zasady i ich prawne odzwierciedlenie”, Łódź, 10 maja 2019 r. (sprawozdanie) | 259 |

Table of contents

ARTICLES

| | |
|---|-----|
| Barbara Adamiak Change of the concept of the subject matter of regulation in the Code of Administrative Procedure from the perspective of the 60th anniversary of its adoption | 9 |
| Tomasz Bąkowski Under and Out of the CAP's Brand | 23 |
| Eugeniusz Bojanowski New general principles of the Code of Administrative Procedure | 39 |
| Zbigniew Kmiecik Contemporary Face of the Codification of Administrative Procedure in Poland | 53 |
| Harold J. Krent An Overview of the United States Administrative Procedure Act | 69 |
| José Antonio Moreno Molina Antonio Villanueva Cuevas Some remarks on legal means in administrative court proceedings in Spanish law | 83 |
| Wojciech Piątek Simplifications in administrative proceedings from the perspective of the 60th anniversary of the Code of Administrative Procedure | 95 |
| Robert Sawuła Institution of the justification of decisions in general administrative proceedings – from the perspective of the 60th anniversary of the adoption of the Code of Administrative Procedure | 113 |
| Jan Zimmermann Will the administrative appeal decline? | 133 |

COMMENTARIES

| | |
|--|-----|
| Adam Bochentyn Decision of the Supreme Administrative Court of 17 October 2019, II OSK 1217/19 Obligation of the public authority to confront experts in the case of significant differences between their opinions | 151 |
|--|-----|

| | |
|--|-----|
| Aleksander Jakubowski | |
| Decision of the Supreme Administrative Court of 19 March 2019, I OSK 1222/17 Administrative decision test and the admissibility to modify the procedure for issuance a decision by sub-statutory legal acts | 165 |
| Andrzej Matan | |
| Decision of the Supreme Administrative Court of 8 October 2019, I OSK 85/18 Decision of the Supreme Administrative Court of 16 October 2019, I OSK 200/18 Time limit for issuing a decision determining the adjacency fee (art. 145 p. 2 of the Act on Land Management) | 179 |
| Przemysław Ostojński | |
| Resolution of the Supreme Administrative Court of 1 July 2019, I OPS 1/19 Transformation of a service relationship into an employment relationship | 201 |
| Marcin Pieńczykowski | |
| Decision of the Supreme Administrative Court of 2 April 2019, I OSK 1283/17 Cassation decision of the appeal body regarding the disclosure of public information upon request | 211 |
| Krzysztof Sobieralski | |
| Decision of the Supreme Administrative Court of 17 October 2017, II OSK 2644/16 Negative ground of the reopened administrative proceedings and the examination of the case | 221 |
| Weronika Szafrąńska | |
| Decision of the Supreme Administrative Court of 9 January 2019, II OSK 1127/17 Repeal of the regulation providing the invalidity of a decision by virtue of law and the possibility of the further use of the regulation in question in connection with art. 156 § 1 p. 7 of the Code of Administrative Procedure | 231 |
| VARIA | |
| Joanna Wegner | |
| <i>Appeal procedure in general administrative proceedings</i> , ed. M. Bogusz, Gdańsk 2019: vol. 1, M. Bąkowski, M. Bogusz, K. Kaszubowski, <i>Appeal in general administrative proceedings. The course of appeal proceedings</i> , p. 161; vol. 2, A. Bochentyn, M. Miłoś, <i>Decisions of the appeal body. Fees and costs of appeal. The scope of application of the provisions on appeal proceedings in complaint proceedings</i> , p. 175 (review) | 245 |
| Wojciech Drobny | |
| Conference of the Institute of Legal Sciences of the Polish Academy of Sciences "Code of Administrative Procedure after changes adopted in 2017–2019", Warsaw, 9 October 2019 (report) | 251 |
| Agnieszka Korzeniowska-Polak | |
| National Conference of the Social Academy of Sciences "Principles and their legal reflection", Łódź, 10 May 2019 (report) | 259 |

ARTYKUŁY I KOMENTARZE

Barbara Adamiak

Uniwersytet Wrocławski

barbara.adamiak@onet.pl

ORCID: 0000-0001-8942-0543

<https://doi.org/10.26881/gsp.2020.2.01>

Zmiana koncepcji materii regulacji w kodeksie postępowania administracyjnego z perspektywy 60-lecia jego uchwalenia

1. Wykonywanie zadań publicznych przez administrację publiczną łączy potrzebę unormowania aspektu ustrojowego, aspektu materialnego i aspektu procesowego¹. Te trzy aspekty wyznaczają pole regulacji prawa administracyjnego, a w następstwie – dają przedstawicielom doktryny prawa administracyjnego argumenty dla wyodrębnienia administracyjnego prawa ustrojowego, administracyjnego prawa materialnego, administracyjnego prawa procesowego. Spory co do zasadności wyodrębnienia takich części prawa administracyjnego nie mogą podważyć, że takie aspekty przedmiotowe wykonywania zadań publicznych wymagają regulacji zarówno przy wykonywaniu administracji publicznej, ale też i przy sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości². Przyjęty model regulacji może być różny, ale można wskazać, że w aktualnym modelu wyraźne jest wyodrębnienie regulacji ustrojowej. Przyjęcie spójnego modelu ustrojowego wymiaru sprawiedliwości nie stoi na przeszkodzie odrębnej regulacji ustrojowej. Przykładem jest zarówno regulacja ustrojowa sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne, jak i sądy administracyjne. Tak w zakresie sądownictwa powszechnego regulację ustrojową zawarto w odrębnej ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych³, a w zakresie sądownictwa administracyjnego – w ustawie – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁴.

W wykonywaniu zadań publicznych przez administrację publiczną występuje szczególnie złożony system regulacji, zarówno z uwagi na złożoność budowy ustrojowej administracji publicznej, jak i złożoność regulacji materialnej, przy zróżnicowaniu form wykonywania administracji publicznej i dostosowania do tej złożoności regulacji procesowej. Nasuwa się zatem pytanie, jaki powinien być przyjęty model regulacji

¹ Zob. na temat koncepcji budowy systemu prawa administracyjnego: Z. Duniewska, *Systematyka prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Instytucje prawa administracyjnego, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 128 i n.

² *Ibidem*, s. 130 i 131 oraz podane tam poglądy przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego.

³ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 52, ze zm.).

⁴ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2167).

prawa administracyjnego? Model czystej regulacji czy też model mieszany, łączący wiele aspektów przedmiotowych wykonywania administracji publicznej? Rozważenie tej kwestii wymaga nadto odpowiedzi na pytanie, jakimi kryteriami należy posługiwać się przy klasyfikacji norm prawa do danego elementu systemu regulacji prawa administracyjnego. W doktrynie podkreśla się, że jednym z elementów budowy systemu regulacji prawnej jest czytelność systemu⁵. Reguły czytelności systemu prawa wypracowane w doktrynie zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁶. W myśl § 2 tego rozporządzenia: „Ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny”. Dla czytelności aktu prawnego w § 3 ust. 2 rozporządzenia określono: „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)”.

W budowie systemu prawa administracyjnego przyjęcie czystości regulacji elementów budujących ten system wymaga rozważenia w dwóch płaszczyznach:

- po pierwsze, zamieszczania norm prawnych danego charakteru prawnego tylko w regulacji ustawowej odpowiadającej temu charakterowi (normy ustrojowe w ustawach prawa ustrojowego, normy materialne w ustawach prawa materialnego, normy procesowe w ustawach prawa procesowego)
- po drugie, zakres przedmiotowy materii regulowanej ustawą.

W pierwszej płaszczyźnie należy wskazać, że czystość regulacji prawnej zależy od tego, jak ścisły jest związek pomiędzy normami prawnymi poszczególnych elementów systemu regulacji. Występująca współzależność powoduje, że następuje w jednej regulacji ustanowienie normy prawnej, której treść można wyprowadzić tylko w związku z normą prawną drugiego elementu systemu prawa. Ta ścisła współzależność powoduje, że normy prawa procesowego bez współstosowania z normami prawa zamieszczonymi w innych elementach budowy systemu prawa administracyjnego pozostawałyby normą „pustą”. Zakres tej współzależności regulacji może być ograniczony albo też pełny, ale nie ulega wątpliwości, że musiał zostać uwzględniony zarówno w dawnej regulacji procesowego prawa administracyjnego, jak i w kolejnych regulacjach oraz we współcześnie obowiązującej. Ta ścisła współzależność znalazła wyraz w pierwszej fragmentarycznej regulacji administracyjnego prawa procesowego. Tak w art. 2 ustawy w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych⁷ zawarto regulację ustrojową, stanowiącą, że: „Władzami administracyjnymi o których mowa w ustępie pierwszym, są: starostowie, wojewodowie i Delegat Rządu w Wilnie, ponadto na obszarze b. zaboru rosyjskiego: uchyla się wszelkie przepisy ogólne o instancjach

⁵ S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej* [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. eadem, Warszawa 1995, s. 74; G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 56 i n.

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

⁷ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1923 r. w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych (Dz. U. R.P. Nr 91, poz. 712).

odwoławczych, a w szczególności przepis, zawarty w art. 6 ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (...), oraz w art. 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 listopada 1919 r. (...). Konieczność ścisłej współzależności regulacji procesowego prawa administracyjnego przy ustaleniu zdolności organu do prowadzenia postępowania w aspekcie ustrojowym przyjęto w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym⁸. W art. 2 ust. 1 r.p.a. odesłano do regulacji ustrojowej, stanowiąc: „Właściwość władz rzeczową i miejscową ustala się na podstawie przepisów o ich zakresie działania, a następnie na podstawie innych przepisów”, a nadto w regulacji procesowej zawarto dla regulacji ustrojowej – z kolei ją wypełniając – zasadę domniemania kompetencji. Zgodnie z art. 4 r.p.a.: „Jeżeli właściwości rzeczowej w sposób, przewidziany w art. 2 ust. 1 ustalić się nie da, albo jeżeli obowiązujące przepisy przewidują właściwość władz już nieistniejących, a nie można ustalić, kto przejął ich uprawnienia, wówczas właściwą jest w I instancji powiatowa władza administracji ogólnej, w II instancji – wojewódzka władza administracji ogólnej”. Kodyfikacja prawa administracyjnego procesowego, ustawą – Kodeks postępowania administracyjnego⁹ utrzymała ten związek z ustrojowym prawem administracyjnym, stanowiąc w art. 16 § 1: „Właściwość rzeczową organu administracji państwowej ustala się według przepisów o zakresie jego działania”. W obowiązującym brzmieniu art. 20 k.p.a. utrzymano ten związek, stanowiąc: „Właściwość rzeczową organu administracji publicznej ustala się według przepisów o zakresie jego działania”. Brak współstosowania art. 20 k.p.a. z normami prawa ustrojowego przy przyjęciu reguły otwartej kompetencji ogólnej prowadzenia postępowania administracyjnego (art. 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.) prowadziłyby do tego, że nie można byłoby ustalić właściwości do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy.

O ile związek procesowego prawa administracyjnego z ustrojowym prawem administracyjnym występuje w ograniczonym zakresie, o tyle związek z administracyjnym prawem materialnym jest pełny. Występuje zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym; nie jest zatem do przyjęcia jako podstawa klasyfikacji normy prawnej do normy materialnej czy normy procesowej reguła, że o tej klasyfikacji przesądza miejsce zamieszczenia w ustawie materialnego prawa administracyjnego czy w ustawie procesowego prawa administracyjnego¹⁰. W doktrynie prawa procesowego podnosi się, że jako „kryterium rozgraniczające normy materialne i normy procesowe przyjąć trzeba, że nie (...) lokatę przepisu, ale funkcję danej normy, a tę determinuje skutek, jaki norma ta ma wywołać. Jeżeli norma wywołuje skutek w sferze postępowania, uznać ją należy za normę procesową, jeżeli natomiast wywołuje go bezpośrednio w sferze stosunków społecznych, których dotyczy, jest normą materialnoprawną.

⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym z dnia 22 marca 1928 r. (Dz. U. R.P. Nr 36, poz. 341; dalej: r.p.a.).

⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 30, poz. 168; dalej: k.p.a.).

¹⁰ B. Adamiak, *Zagadnienia ogólne procesowego prawa administracyjnego [w:] System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017, s. 15.

O tym zaś, jaki skutek wywołuje dana norma, decyduje jej dyspozycja, wskazująca, jakie konsekwencje prawne wynikają z określonej hipotezy w razie jej skonkretyzowania się w określonym wypadku. W ostatecznym więc rezultacie dyspozycja normy prawnej decyduje o jej charakterze¹¹. To spojrzenie na klasyfikację norm prawnych jako materialnych czy procesowych przez koncepcję skutku prawnego, wymaga uzupełnienia koncepcją podwójnego skutku prawnego, skutku materialnoprawnego i skutku procesowego. Koncepcja podwójnego skutku prawnego znajduje oparcie we ścisłej współzależności procesowego prawa administracyjnego z materialnym prawem administracyjnym. Prawo procesowe otwiera drogę do kształtowania uprawnień lub obowiązków materialnoprawnych albo do oceny braku podstaw do materialnoprawnego ich ukształtowania. Skutek procesowy to otwarcie przez przyjęcie określonej regulacji prawnej prawa do procesu, a skutek materialnoprawny to otwarcie drogi do autorytatywnej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego. Ten podwójny skutek prawny występuje w szerokim zakresie norm prawnych zamieszczonych w k.p.a., i to zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym.

W aspekcie podmiotowym skutek procesowy, ale i skutek materialny mają normy prawne zamieszczone w procesowym prawie administracyjnym, regulujące zdolności organu administracji publicznej oraz jednostki do nawiązania stosunku procesowego, a w następstwie – stosunku materialnoprawnego. Tak zatem określenie kompetencji ogólnej organów administracji publicznej do prowadzenia postępowania administracyjnego, skonkretyzowanej przepisami regulującymi właściwość do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w drodze decyzji, ma skutek procesowy otwarcia postępowania w sprawie, a następnie skutek materialnoprawny powstania stosunku materialnoprawnego pomiędzy organem administracji publicznej a jednostką. Tak też należy podwójny skutek prawny uwzględnić przy klasyfikacji norm prawnych regulacji drugiego obligatoryjnego podmiotu postępowania administracyjnego: strony postępowania. Według art. 28 k.p.a.: „Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”. Artykuł 28 k.p.a. łączy status jednostki jako strony z postępowaniem, stanowiąc, że stroną jest ta jednostka, której dotyczy postępowanie ze względu na przysługujący jej interes prawny lub obowiązek prawny. Pomimo sporów w doktrynie co do koncepcji legitymacji procesowej strony, to jednak poza sporem jest, że instytucja strony jest klasyczną instytucją procesową. Przyznanie jednostce statusu strony pozostaje w związku z bytem prawnym postępowania administracyjnego, który jest otwarty wszczęciem postępowania w sprawie, a zamknięty doręczeniem decyzji. Konsekwentnie w regulacji materialnego prawa administracyjnego do wyjątkowych należy regulacja prawna wprowadzająca do normy materialnego prawa administracyjnego pojęcie procesowe strony, a ograniczające się do pojęcia „wnioskodawca”, „za-interesowany”. Wprowadzenie w regulacji norm materialnego prawa administracyjnego ma spełniać funkcje ograniczające podmiotowy aspekt danej sprawy rozstrzyganej

¹¹ J. Jodłowski, Z. Resich, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1979, s. 15 i 16.

decyzją administracyjną. I tak np., według art. 28 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane¹²: „Stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu”. Takie ograniczenie podmiotowe przyjmuje też art. 59 ust. 7 ustawy – Prawo budowlane, stanowiąc: „Stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor, a w przypadku inwestycji KZN – inwestor i Prezes Krajowego Zasobu Nieruchomości”. Artykuł 28 k.p.a., przesądzając o tym, że jednostka ma status strony w postępowaniu prowadzonym w sprawie, równocześnie uzależnia jego przyznanie od norm materialnego prawa administracyjnego. Normy prawne zawarte w art. 28 k.p.a. mają zatem podwójny charakter prawny: charakter procesowy i charakter materialny. Charakter procesowy – przez przyznanie jednostce statusu strony, a materialny – przez wyznaczenie przesłankami materialnymi przyznania jednostce statusu strony. Wywołuje zatem podwójny skutek: skutek procesowy przez otwarcie jednostce prawa podmiotu postępowania, a skutek materialny – przez konsekwencje powstania materialnego stosunku prawnego, którego treść kształtowana jest w wyniku dokonanej w trybie procesowym autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego.

Taki podwójny skutek wywołuje regulacja w administracyjnym prawie procesowym podstaw stosowania sankcji wobec decyzji administracyjnej, a zwłaszcza sankcji nieważności. Podwójny skutek – bo otwiera możliwość prowadzenia postępowania w przedmiocie weryfikacji decyzji, ale ma przede wszystkim następstwa co do treści stosunku materialnoprawnego. Regulacja prawna instytucji wznowienia postępowania, klasycznej instytucji procesowej, otwierając drogę ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, tworzy możliwość prawną zmiany ukształtowanego stosunku materialnoprawnego, zamykając jego dotychczasową moc z dniem doręczenia (ogłoszenia) decyzji o uchyleniu i zmianie decyzji ostatecznej (art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a.). Regulacja prawna instytucji stwierdzenia nieważności również pozwala na wyprowadzenie podwójnego skutku prawnego: skutku procesowego – przez otwarcie postępowania w sprawie oraz skutku materialnego – przez wyprowadzenie następstwa prawnego cięższej, kwalifikowanej wadliwości materialnoprawnej dla stosunku materialnego przez jego zniesienie od samego początku, a zatem od momentu ukształtowania uprawnienia lub obowiązku przez doręczenie (ogłoszenie) decyzji.

Podwójny skutek prawny występuje też w regulacji trybu i podstaw uchylenia (zmiany) decyzji prawidłowej lub dotkniętej wadliwością niekwalifikowaną. Otwierając postępowanie, a zatem otwierając skutek procesowy prowadzenia postępowania w sprawie, powoduje możliwość uchylenia lub zmiany treści stosunku materialnoprawnego. Na tym podwójnym skutku prawnym można oprzeć kwalifikację prawną regulacji instytucji wygaśnięcia mocy prawnej decyzji oraz uchylenia, zmiany decyzji czy cofnięcia uprawnień w zakresie regulacji materialnoprawnej. W tym ostatnim zakresie jednak ograniczono regulację w art. 163 k.p.a., jedynie sygnalizując możliwość prawną prowadzenia postępowania w sprawie ingerencji w treść stosunku

¹² Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r., poz. 1186 ze zm.).

materialnoprawnego, odsyłając do przepisów szczególnych (przepisów materialnego prawa administracyjnego).

W rozważanej pierwszej płaszczyźnie czystości administracyjnego prawa procesowego, należy wskazać, że od pierwszych regulacji do aktualnie obowiązujących, regułą jest zamieszczenie norm prawnych o złożonym charakterze. W administracyjnym prawie procesowym znajdują miejsce unormowania ustrojowe, zaś unormowania materialnoprawne albo wprost mają miejsce w niej, albo też norma procesowa bez współstosowania z normą materialną jest „pusta”. Treść zatem normy prawa procesowego wymaga wypełnienia w określonym wąskim zakresie podmiotowym normą ustrojową, a w szerokim – normami prawa materialnego. Czyste normy procesowe regulują ściśle procesowe czynności organu administracji publicznej, jak i ściśle procesowe czynności strony (stron) postępowania. Czynności ściśle procesowe zamykają się w skutku procesowym, np. czynności procesowe wezwania stron, sporządzenia protokołu, przebieg czynności przesłuchania świadka, czynności procesowe przebiegu rozprawy. Czynności ściśle procesowe strony to np. czynność złożenia podania co do treści i trybu, czynność żądania przeprowadzenia dowodu, żądania wyłączenia pracownika, czynność wypowiedzenia się o zgromadzonym materiale dowodowym. Nie można jednak pominąć, że w administracyjnym prawie procesowym regulacja czynności procesowych nie jest zamknięta, a z uwagi na szczególne właściwości określonego zakresu spraw materialnych, które mają istotną wagę dla realizacji zadań publicznych, uzupełnieniem tej regulacji są normy procesowe zawarte w materialnym prawie administracyjnym, np. co do wymogów treści podania czy wymogów formy postępowania wyjaśniającego. Takie uzupełnianie regulacji administracyjnego prawa procesowego – administracyjnym prawem materialnym wynika wprost ze ścisłej współzależności, a to oznacza, że nie jest możliwa pełna „czystość” pod względem charakteru prawnego norm zamieszczonych w ustawach. Takie pomieszczenie regulacji prawnej wynika też z braku kodyfikacji materialnego prawa administracyjnego, a to powoduje, że miejsce dla treści o charakterze podstawowym dla kształtowania materialnych stosunków prawnych łączących organy administracji publicznej z jednostką znajduje się w kodyfikacji administracyjnego prawa procesowego.

2. Rozważenie „czystości” zakresu przedmiotowego materii regulowanej k.p.a. to zamieszczenie w ustawie różnej materii przedmiotowej. Jak już wyżej wskazano, istotne dla czytelności aktu prawnego reguły techniczne wyznaczył § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przyjmując, że w ustawie nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy. Ocena spełnienia przez ustawę tego standardu wymaga rozważenia w dwóch aspektach czystości regulacji przedmiotowej wynikającej:

- po pierwsze, z tytułu ustawy
- po drugie, z regulacji zakresu przedmiotowego jej obowiązywania.

Nasuwa się pytanie, który z tych aspektów ma większą wagę dla czytelności? Tytuł nadany ustawie ma szczególne znaczenie dla wyznaczenia jej przedmiotu, przesądzając o materii zawartej w niej regulacji. Czytelność zaś ustawy przez regulację zakresu jej obowiązywania zawartej zazwyczaj w przepisach ogólnych ustawy wymaga

poddania analizie tej regulacji. Czytelny tytuł a treść przepisów ogólnych może pozostawać w konflikcie przedmiotowym przez to, że ustawa zawiera przepisy prawa co do charakteru nieodpowiadające jej tytułowi.

Regulacja polskiego administracyjnego prawa procesowego przeszła istotną ewolucję regulacji czystości materii regulowanej. W pierwszych fragmentarycznych regulacjach przeważała reguła czystości regulacji wynikającej z samego tytułu ustawy. Tak nazwa ustawy z dnia 1 sierpnia 1923 r. w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych czy ustawy z dnia 31 lipca 1924 r. o środkach prawnych przeciw orzeczeniom i zarządzeniom państwowych władz szkolnych, przesądzała o naturze regulacji procesowej, a zawarty w niej element regulacji ustrojowej władz administracyjnych pozostawał w ścisłym związku ze zdolnością prawną do prowadzenia postępowania w sprawie w toku instancji.

Regułę czystości regulacji wynikającej z tytułu przyjęto w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 r. o postępowaniu administracyjnym. Tytułowi rozporządzenia „o postępowaniu administracyjnym” [oryg. administracyjnym] odpowiadał wyznaczony zakres obowiązywania zamieszczony w części zatytułowanej: „Postanowienia ogólne”. Zgodnie z art. 1 r.p.a.: „Postanowienia rozporządzenia niniejszego mają zastosowanie do postępowania we wszystkich sprawach z zakresu prawa administracyjnego, załatwianych przez władze i urzędy administracji państwowej i samorządu terytorjalnego, o ile rozporządzenie to nie przewiduje wyjątków”. Regulacja przedmiotowa r.p.a. nie wkraczała w regulację odrębną przedmiotowo, a jedynie można wskazać na występującą w przepisach rozporządzenia łączność materii ustrojowej, materialnej i procesowej, wynikającej z ich ścisłej współzależności.

Od tej reguły czystości regulacji stopniowo następuje odejście w kodyfikacji administracyjnego prawa procesowego ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Nadany tą ustawą tytuł „Kodeks postępowania administracyjnego” nie uległ zmianie pomimo jej wielokrotnej nowelizacji. Ten tytuł przesądzający o przedmiocie regulacji już od pierwotnego unormowania zakresu nie pokrywał się z treścią zawartości przedmiotowej ustawy. Wprawdzie tytułowi ustawy odpowiadał zakres przedmiotowy i podmiotowy jej obowiązywania wyznaczony w art. 1 i 2, ale nie można pominąć regulacji art. 3. Artykuły 1 i 2 stanowiły o regulacji postępowania administracyjnego: „Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie w indywidualnych sprawach z zakresu administracji państwowej” (art. 1); „Kodeks normuje postępowanie przed organami administracji państwowej” (art. 2 § 1); „Kodeks stosuje się również w postępowaniu przed organami: 1) przedsiębiorstw państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych, 2) organizacji zawodowych, samorządowych, spółdzielczych i innych organizacji społecznych; - gdy organy te są powołane z mocy prawa do załatwiania spraw określonych w art. 1” (art. 2 § 2). Artykuł 3 stanowił: „Kodeks reguluje ponadto postępowanie przed organami władzy i administracji państwowej oraz przed innymi organami państwowymi w sprawie skarg i wniosków (dział IV)”. Pomimo tego, że w art. 3 stanowi się o postępowaniu, to aspekt przedmiotowy określony „w sprawie skarg i wniosków” nie odpowiada aspektowi przedmiotowemu wyznaczonemu w art. 1 jako „postępowanie

w indywidualnych sprawach z zakresu administracji państwowej". Wyznaczony w art. 3 aspekt przedmiotowy został określony w art. 152 § 1 pierwotnego brzmienia k.p.a.: „Skargi i wnioski składane do organów państwowych mogą dotyczyć wszystkich spraw wchodzących w zakres zadań organów państwowych i państwowych jednostek organizacyjnych, a także zadań wynikających dla organów organizacji zawodowych, samorządowych i spółdzielczych i innych organizacji społecznych z załatwiania przez nie spraw określonych w art. 1”. Zakres postępowania skargowo-wnioskowego wyznaczony zatem przepisami działu IV „Skargi i wnioski” w pierwotnym brzmieniu wykroczył poza przedmiot postępowania administracyjnego, a jedynie w zakresie organizacji społecznej miał odesłanie do przedmiotu postępowania administracyjnego. Wprowadzenie odrębnej materii regulacji od będącej przedmiotem postępowania administracyjnego miało uzasadnienie w spójności trybu w sprawach indywidualnych, gdy były przedmiotem skargi (regulacja w art. 163–168 pierwotnego brzmienia), ale w zdecydowanym zakresie stanowiła odrębną materię praw jednostki do sprawowania kontroli społecznej. Odrębną materię, której nie można zakwalifikować do szczególnego postępowania administracyjnego.

Ten proces odstępowania od czystości regulacji w kodyfikacji administracyjnego prawa procesowego był kontynuowany w nowelizacjach kolejnych. Ustawą o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego¹³, nie zmieniając nazwy ustawy „Kodeks postępowania administracyjnego”, zmieniono zakres przedmiotowy regulacji. Według art. 1 § 1: „Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie: 1) przed organami administracji państwowej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, 2) w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami administracji państwowej a sądami, 3) w sprawach zaskarżania decyzji administracyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, 4) w sprawach wydawania zaświadczeń”. Do regulacji kodeksu postępowania administracyjnego zostały włączone odrębne regulacje przedmiotowe, choć pozostające w związku pośrednim z przedmiotem postępowania administracyjnego. Dodanie działu III¹ „Rozstrzyganie sporów o właściwość między organami administracji państwowej a sądami”¹⁴ stanowiło realizację zapisu art. 20 k.p.a. pierwotnego brzmienia, który stanowił: „Zasady i tryb rozstrzygania sporów o właściwość między organami administracji państwowej a sądami określi ustawa”¹⁵. Pierwotnym zamysłem było zatem – na wzór rozwiązania przyjętego w II Rzeczypospolitej¹⁶ – uczynić

¹³ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8; dalej: ustawa o NSA oraz o zmianie k.p.a.).

¹⁴ W tekście jednolitym kodeksu postępowania administracyjnego, ogłoszonym Obwieszczeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 marca 1980 r. (Dz. U. Nr 9, poz. 26; dalej: tekst jednolity k.p.a.) jest to dział V.

¹⁵ Dział V został uchylony art. 4 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271).

¹⁶ Ustawa z dnia 25 listopada 1925 r. o Trybunale Kompetencyjnym (Dz. U. Nr 126, poz. 897).

to przedmiotem regulacji w odrębnej ustawie. Nowelizując kodeks postępowania administracyjnego, uznano, że można w tej ustawie zawrzeć regulację właściwości i elementów trybu rozstrzygania sporów o właściwość pomiędzy organami administracji państwowej a sądami powszechnymi – z uwagi na związek z unormowaniem trybu dopuszczalności drogi postępowania administracyjnego – lub jej wyłączenia – z uwagi na charakter cywilnoprawny sprawy.

Ustawą o NSA oraz o zmianie k.p.a. dodano dział III² „Zaskarżenie decyzji do sądu administracyjnego”¹⁷. W regulacji działu III² wprost przesądzono, że jest to postępowanie sądowe, stanowiąc o zaskarżeniu do sądu administracyjnego decyzji (art. 150⁷ kodeksu; w tekście jednolitym k.p.a. to art. 196) oraz w art. 150¹³ § 1 kodeksu (w tekście jednolitym k.p.a. to art. 202 § 1): „W postępowaniu sądowym stroną przeciwną w stosunku do skarżącego jest organ administracji państwowej, który wydał decyzję”; a wreszcie w art. 150²² (w tekście jednolitym k.p.a. to art. 211), przyjmując: „W sprawach nie uregulowanych w niniejszym dziale stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, rozpoznanie skargi następuje według przepisów tego Kodeksu o postępowaniu rewizyjnym”. Postępowanie o zaskarżeniu decyzji do sądu administracyjnego nie miało cech postępowania administracyjnego ani ze względu na przedmiot i charakter kompetencji judykacyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego ani też regulację toku postępowania sądowego.

Ustawą o NSA oraz o zmianie k.p.a. dodano dział III³ (w tekście jednolitym k.p.a. – dział VII) „Wydawanie zaświadczeń”, którego przedmiotem regulacji nie jest rozstrzyganie spraw indywidualnych w drodze decyzji, a prawo jednostki do ubiegania się o zaświadczenie i czynności organu wydania lub odmowy wydania zaświadczenia. Zamieszczenie jednak działu VII w regulacji kodeksu postępowania administracyjnego dawało podstawy do rozszerzającej wykładni postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń, nadając mu charakter postępowania administracyjnego.

Inne znaczenie prawne dla czystości przedmiotu regulowanego ustawą należy przypisać dodanie ustawą o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego działu III¹ (w tekście jednolitym k.p.a. to dział III) zatytułowanego: „Przepisy szczególne postępowania w sprawach zobowiązań podatkowych¹⁸ oraz ubezpieczeń społecznych”. Postępowania te są szczególnymi postępowaniami administracyjnymi, a zatem wprowadzenie do regulacji kodeksowej było związane z dążeniem do pełnej kodyfikacji administracyjnego prawa procesowego z daniem pierwszeństwa szczególnej regulacji określonym instytucjom procesowym, a pozostającym w związku z odrębnością regulacji materialnego prawa, jak i konieczności w określonym zakresie nadania pierwszeństwa ochronie interesu publicznego.

¹⁷ W tekście jednolitym k.p.a. jest to dział VI. Dział VI został skreślony ustawą z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368).

¹⁸ Regulacja kodeksowa postępowania w sprawach zobowiązań podatkowych w art. 164–179 działu III została skreślona ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926).

Ustawą¹⁹ z 2017 r. o zmianie k.p.a., proces odchodzenia od czystości przedmiotowej ustawy został pogłębiony przez wprowadzenie regulacji materialnoprawnej. Dodany dział IVA „Administracyjne kary pieniężne” zawiera regulację materialnoprawną nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej. Przedmiotem regulacji przepisów działu IVA k.p.a. jest treść działania organów administracji publicznej – nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej. Materialnoprawna regulacja nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych obejmuje zasady stosowania przepisów prawa korzystnych dla jednostki, przesłanki uwzględnienia przy wymierzaniu administracyjnej kary pieniężnej, przesłanki odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, udzielanie ulg, przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej²⁰. Zamieszczona regulacja w dziale IVA k.p.a. nie ma charakteru samoistnego. Wprawdzie art. 189a k.p.a. § 1 stanowi: „W sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu stosuje się przepisy niniejszego działu”, to jednak podstawą ich nakładania lub wymierzania są przepisy prawa materialnego, o czym stanowi wprost art. 189b k.p.a. Artykuł 189b zawiera definicję administracyjnej kary pieniężnej: „Przez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciężącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej”. W przepisach ustaw materialnoprawnych określone są rodzaje naruszeń prawa, polegające na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu. Regulacja w dziale IVA k.p.a. wypełnia regulację w ustawach materialnych, ustanawiając zasady ogólne, którymi ma obowiązek kierować się organ administracji publicznej, nakładając lub wymierzając administracyjną karę pieniężną (art. 189d k.p.a.) oraz ustanawiając przesłanki materialne odstąpienia od nałożenia kary (art. 189f k.p.a.), normując przedawnienie nałożenia kary (art. 189g § 1 k.p.a.), przerwanie biegu przedawnienia kary (art. 189h § 1 k.p.a.), przedawnienie egzekucji administracyjnej (art. 189g § 3 k.p.a.), udzielanie ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej (art. 189k k.p.a.). Regulacja ta ma charakter materialnoprawny²¹. Sprawa nałożenia lub wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej jest sprawą indywidualną, załatwianą w trybie regulowanym przepisami k.p.a.

Nie została zachwiana czystość przedmiotowa przez dodanie ustawą z 2017 r. zmieniającą k.p.a. – działu VIIIA „Europejska współpraca administracyjna”. Regulacja tego działu wpisuje się w pełni w naturę regulacji procesowej jako instytucja mająca znaczenie w zakresie ustalenia stanu faktycznego. Zawarta jest w regulacji prawa procesowego: cywilnego (część czwarta, księga druga, tytuł IV „Pomoc prawna”, art. 1130–1135⁵

¹⁹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935; dalej: ustawa z 2017 r. zmieniająca k.p.a.).

²⁰ B. Adamiak [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, eadem, J. Borkowski, Warszawa 2019, s. 1009.

²¹ Zob. W. Sawczyn, *Administracyjne kary pieniężne* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017, s. 412 i n.

k.p.c.) i karnego (dział XIII, rozdział 62 k.p.k. „Pomoc prawna i doręczenia w sprawach karnych”). W postępowaniu podatkowym współpracę uregulowano w ordynacji podatkowej²² w odrębnym od działu IV „Postępowanie podatkowe”, dziale VIIA „Wymiana informacji podatkowych z innymi państwami”, co wskazywało na szerszy zakres przedmiotowy wymiany informacji podatkowych. Stanowiło to uzasadnienie do unormowania pełnego w ustawie o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami²³ i w konsekwencji uchylenie działu VIIA o.p. Dla ustalen statusu faktycznego aspektu procesowego europejskiej współpracy administracyjnej jest wyraźnie wyeksponowany w art. 260a § 2 k.p.a., który stanowi: „Organ administracji publicznej udziela pomocy z urzędu albo na wniosek. Pomoc ta obejmuje w szczególności udostępnianie informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych oraz wykonywanie czynności procesowych w ramach pomocy prawnej”. W takim zakresie organy administracji publicznej występują do organów innych państw członkowskich Unii Europejskiej o pomoc prawną, na zasadach określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej (art. 260c k.p.a.)²⁴.

Ten rozszerzony zakres przedmiotowy wymagał zmiany wyznaczającej zakres materii regulacji w k.p.a. Do art. 1 k.p.a. dodano pkt 5 i 6, a zatem aktualne brzmienie art. 1 to: „Kodeks postępowania administracyjnego normuje: (...) 5) nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu; 6) tryb europejskiej współpracy administracyjnej”.

3. Zakres przedmiotowy regulacji ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, w porównaniu z pierwszą kodyfikacją administracyjnego prawa procesowego rozporządzeniem z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, już od pierwotnego unormowania przedmiotowego odchodził od reguły czystej materii procesowej. Wprowadzono inne, przedmiotowo różne od przedmiotu postępowania administracyjnego regulacje. O ile wprowadzenie regulacji skarg i wniosków wydawania zaświadczeń miało aspekt procedury, bo związany z trybem działania organów administracji publicznej, to takiego waloru nie można przypisać wprowadzeniu do k.p.a. działu IVA „Administracyjne kary pieniężne”, która to regulacja ma charakter materialnoprawny.

Wprowadzenie szerokiej regulacji materialnoprawnej w zakresie zasad ogólnych, które kształtują wprost treści relacji materialnej organu administracji publicznej z jednostką, współzależność norm procesowych k.p.a. z normami materialnego prawa administracyjnego, wprowadzenie regulacji materialnoprawnej nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych lub udzielania ulg w ich wykonaniu, otwierają podstawy do przyjęcia zmiany koncepcji materii regulacji w k.p.a., odchodzącej od czystej regulacji procesowej, na rzecz koncepcji regulacji o charakterze materialnoprawnej z zachowaniem regulacji procesowej. Zbliża to przyjęty w k.p.a.

²² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2019 r., poz. 900 ze zm.; dalej: o.p.).

²³ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami (Dz. U. z 2019 r., poz. 648 ze zm.).

²⁴ Na temat aspektów przedmiotowych europejskiej współpracy administracyjnej: A. Wróbel, *Europejska współpraca administracyjna* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. *idem*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2017, s. 423 i n.

model regulacji do modelu przyjętego w o.p. Pozwala to na przypisanie roli regulacji zawartej w k.p.a., pierwszego etapu w procesie kodyfikacji prawa administracyjnego, a przynajmniej części ogólnej prawa administracyjnego. Pozostawienie nazwy ustawy „Kodeks postępowania administracyjnego” przy takim zakresie regulacji staje się nieczytelne, a przez to – podważa zakres jej stosowania przez organy administracji publicznej, a tym samym – zakres ochrony praw jednostki. Wymaga to zatem rozważenia, czy przyjąć koncepcję ordynacji podatkowej łączącej regulację materialną z regulacją procesową, co powinno skutkować nadaniem odpowiedniego tytułu ustawy. Drugą drogą jest powrót do czystej regulacji w kodeksie postępowania administracyjnego, z wyłączeniem ogólnej regulacji materialnoprawnej do odrębnej ustawy, a zatem powrót do koncepcji ustawy „Zasady ogólne prawa administracyjnego”.

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Adamiak B., *Zagadnienia ogólne procesowego prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017.
- Duniewska Z., *Systematyka prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Institucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Jodłowski J., Resich Z., *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1979.
- Sawczyn W., *Administracyjne kary pieniężne* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017.
- Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Wronkowska S., *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej* [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. eadem, Warszawa 1995.
- Wróbel A., *Europejska współpraca administracyjna* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. idem, R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2017.

Streszczenie

Barbara Adamiak

Zmiana koncepcji materii regulacji w kodeksie postępowania administracyjnego z perspektywy 60-lecia jego uchwalenia

W regulacji ustawowej administracyjnego prawa procesowego widoczna jest tendencja odchodząca od koncepcji czystej materii procesowej, na rzecz koncepcji mieszanej: materialnoprocesowej. Ta tendencja jest widoczna w ostatniej nowelizacji z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Wprowadzenie tą nowelizacją szerokiej regulacji materialnoprawnej w zakresie zasad ogólnych, które kształtują wprost treści relacji materialnej organu administracji publicznej z jednostką, współzależność

norm procesowych k.p.a. z normami materialnego prawa administracyjnego, wprowadzenie regulacji materialnoprawnej nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych lub udzielania ulg w ich wykonaniu – otwiera podstawy do przyjęcia zmiany koncepcji materii regulacji w kodeksie postępowania administracyjnego, odchodzącej od czystej regulacji procesowej na rzecz koncepcji regulacji o charakterze materialnoprawnej z zachowaniem regulacji procesowej. Zbliża to przyjęty w kodeksie postępowania administracyjnego model regulacji do modelu przyjętego w ordynacji podatkowej. Pozwala to na przypisanie roli regulacji zawartej w kodeksie postępowania administracyjnego, pierwszego etapu w procesie kodyfikacji prawa administracyjnego, a przynajmniej części ogólnej prawa administracyjnego. Pozostawienie nazwy ustawy „Kodeks postępowania administracyjnego” przy takim zakresie regulacji staje się nieczytelne, a przez to, podważa zakres jej stosowania przez organy administracji publicznej, a tym samym – zakres ochrony praw jednostki. Wymaga to zatem rozważenia, czy przyjąć koncepcję ordynacji podatkowej łączącej regulację materialną z regulacją procesową, co powinno skutkować nadaniem odpowiedniego tytułu ustawy. Drugą drogą jest powrót do czystej regulacji w kodeksie postępowania administracyjnego z wyłączeniem ogólnej regulacji materialnoprawnej do odrębnej ustawy, a zatem powrót do koncepcji ustawy „Zasady ogólne prawa administracyjnego”.

Summary

Barbara Adamiak

Change of the concept of the subject matter of regulation in the Code of Administrative Procedure from the perspective of the 60th anniversary of its adoption

The statutory regulation of administrative procedure shows a tendency to depart from the concept of purely procedural subject matter and to introduce regulations of substantive nature. This tendency is visible in the latest amendment of 7 April 2017 to the Act – Code of Administrative Procedure and some other acts. The introduction of extensive substantive regulations by this amendment, concerning the scope of general principles that directly shape the content of the material relationship between a public administration body and an individual, the interdependence of procedural norms of the Code of Civil Procedure and the norms of substantive administrative law, the introduction of substantive legal regulations imposing administrative fines or granting reliefs in their implementation, provides basis for changing the concept of the subject matter of regulation in the Code of Administrative Procedure by departing from purely procedural regulation in favor of the concept of substantive regulation with observance of procedural regulation. The regulatory model adopted in the Code of Administrative Procedure is similar to the one adopted in the Tax Code. This allows to assign the role of the first stage in the process of codification of administrative law, or at least the general part of administrative law, to the regulation contained in the Code of Administrative Procedure. Leaving the name of the Act as the Code of Administrative Procedure with such scope of regulation makes it illegible which undermines both the scope of its application by public administration bodies, and the protection of individual rights. Therefore, it requires consideration of whether to adopt the concept implemented in the Tax Code by combining substantive and procedural regulations. If yes, it should result in the appropriate change of the title of the act. The second way is to return to the pure regulation of the administrative proceedings in the Code of Administrative Procedure, and

regulate general substantive issues in a separate act, and therefore to return to the legal concept of „General principles of administrative law“.

Słowa kluczowe: kodyfikacja, materia regulacji, czystość procesowa

Keywords: codification, subject matter of regulation, process purity

Tomasz Bąkowski

Uniwersytet Gdański

tb@prawo.ug.edu.pl

ORCID: 0000-0002-93-63-2124

<https://doi.org/10.26881/gsp.2020.2.02>

Pod „brandem” k.p.a. i poza nim

1. Wprowadzenie

Już sam fakt posiadania przez kodeks postępowania administracyjnego¹ statusu najstarszej z obecnie obowiązujących w polskim porządku prawnym regulacji kodeksowej w sposób naturalny skłania do podejmowania wielowątkowych refleksji oraz dokonywania ocen co do jej przydatności, aktualności oraz efektywności, zarówno z dzisiejszej perspektywy, to jest 60 lat od dnia jej uchwalenia, jak i z punktu widzenia uregulowań obowiązujących w różnych przedziałach czasowych ostatnich sześciu dekad. Jednym z istotnych aspektów, przy czym nie tyle od strony samej procedury stosowania norm prawa administracyjnego, ale z perspektywy rozwiązań legislacyjnych, jest normatywna zawartość k.p.a., która w ciągu tego czasu podlegała wielu interesującym przeobrażeniom.

Rzeczą niezbyt odkrywczą, acz wartą podkreślenia jest to, że k.p.a. na tle pozostałych regulacji administracyjnoprawnych, w tym zwłaszcza materialnoprawnych, cechuje się względną stabilnością, a co za tym idzie, także i trwałością przyjętych rozwiązań. Niewątpliwy wpływ na ową względną trwałość ma w przeważającej mierze procesowy charakter kodeksowych norm. Niemniej jednak wypada odnotować, że 60-letni kodeks był nowelizowany ponad 60 razy, w tym (nie licząc zmian wynikających z wyroków zakresowych Trybunału Konstytucyjnego) aż 25 razy w ostatnim dziesięcioleciu. Trzeba przy tym zauważyć, że gruntowne zmiany uregulowań kodeksowych, poza nielicznymi wyjątkami (należą do nich: wyłączenie spod regulacji kodeksowej postępowania podatkowego² oraz nowelizacje z grudnia 2010 r.³ i kwietnia 2017 r.⁴), były konsekwencją zmian prawno-ustrojowych o charakterze systemowym, takich jak: przywrócenie sądownoadministracyjnej kontroli rozstrzygnięć zapadających

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2096; dalej: k.p.a.).

² Zob. art. 307 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926).

³ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18).

⁴ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935).

w postępowaniu administracyjnym⁵, reaktywowanie samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym, i co za tym idzie – administracji samorządowej⁶, a następnie wprowadzenie dwóch kolejnych szczebli samorządu terytorialnego⁷.

Mówiąc o trwałości k.p.a. (z uwzględnieniem sygnalizowanych zmian, o których szerzej w dalszej części opracowania), należy uwzględnić jeszcze i to, że przyjęta w nim i obowiązująca do dzisiaj „filozofia” zasad i trybu stosowania norm administracyjnego prawa materialnego została wprowadzona do polskiego porządku prawnego dalece wcześniej, a mianowicie już w dwudziestolecie międzywojennym. Wówczas to bowiem zostało wydane rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o postępowaniu administracyjnym⁸, którego obowiązujący kodeks jest bezpośrednim następcą. Mając i to na względzie, można by postawić wstępną hipotezę, w myśl której prawne regulacje k.p.a. w swym rdzeniu – zasadniczej warstwie – wytrzymały i nadal wytrzymują próbę czasu. Należałoby jednak przy tym nadmienić, że wyrażone powyżej stanowisko nie jest powszechnie aprobowane. Diagnoza co do aktualnej kondycji k.p.a. jest bowiem co najmniej niejednolita. Wyrazem tego jest tocząca się obecnie dyskusja nad dalszymi losami postępowania administracyjnego w jego dotychczasowej postaci oraz samego k.p.a.⁹

Jednym z istotnych aspektów, który należałoby wziąć pod uwagę w tej dyskusji jest ewoluujący w różnych okresach, okolicznościach i kierunkach przedmiot kodeksowej regulacji. Próba wyjaśnienia motywów oraz dokonania oceny zmieniającej się w ciągu 60 lat zawartości k.p.a. może być pomocna przy rozstrzygnięciu o przyszłości obowiązującej regulacji kodeksowej.

⁵ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8 ze zm.).

⁶ Ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 34, poz. 201).

⁷ Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1126 ze zm.).

⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341).

⁹ Zob. na ten temat m.in.: Z. Kmieciak, *Dylematy reformy prawa o postępowaniu administracyjnym*, PiP 2016, z. 1, s. 3–17; *idem*, *Oblicza nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego (w odpowiedzi prof. Janowi Zimmermannowi)*, PiP 2018, z. 2, s. 97–110; *idem*, *Postępowanie administracyjne na rozdrożu?*, PiP 2019, z. 10, s. 5–22; J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 2017, z. 8, s. 3–24; M. Bogusz, *Kodyfikacja postępowania administracyjnego a pojęcie postępowania administracyjnego* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, Warszawa 2018, s. 55–63; M. Kamiński, *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego a procedury administracyjne regulacyjne. Uwagi teoretyczne i prawno-porównawcze* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga...*, s. 121–137; D.R. Kijowski, *Tendencje dekodyfikacji ogólnego postępowania administracyjnego w XXI w.* [w:] *Idea kodyfikacji...*, s. 139–152; H. Knysiak-Sudyka, *Kodeks postępowania administracyjnego – dokąd zmierza ustawodawca?* [w:] *Idea kodyfikacji...*, s. 153–163.

2. Ewoluujący zakres regulacji k.p.a.

Koncentrując się zatem w niniejszym opracowaniu na przedmiotowym zakresie regulacji k.p.a., trzeba wskazać, że ów zakres już od pierwszej wersji nie pokrywał się w pełni z nadaną mu nazwą, zwłaszcza gdy za mierniki adekwatności nazwy i jej desygnatu (desygnatów) zostaną obrane powszechnie uznane znaczenia pojęć: „postępowanie administracyjne” i „kodeks”.

Postępowanie administracyjne, w szczególności w ścisłym jego znaczeniu, było nawet jeszcze w czasach przedkodeksowych¹⁰ definiowane względnie jednolicie. Mianowicie pod tym pojęciem w przeszłości, jak i obecnie rozumie się uregulowany prawem „ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w formie decyzji administracyjnej”¹¹. Można by jeszcze między innymi za Wacławem Dawidowiczem dokonać „rozbudowania” tak określonego pojęcia postępowania administracyjnego, które nadal utrzyma swój ścisły sens (zresztą w zgodzie z normatywną tradycją), o przepisy normujące tryb załatwiania „sprawy weryfikacyjnej”, a więc takiej, której przedmiotem jest administracyjna weryfikacja ostatecznej decyzji administracyjnej¹².

Z kolei pojęcie kodeksu, z punktu widzenia jego zawartości, obejmuje swym znaczeniem akty normatywne regulujące w sposób względnie całościowo ściśle określoną dziedzinę życia społecznego¹³.

Przyjmując zatem takie właśnie rozumienie wyrażeń „postępowanie administracyjne” i „kodeks”, widać wyraźnie, że przepisy działu oznaczonego pierwotnie jako IV a obecnie VIII k.p.a. „Skargi i wnioski”, nie mieszczą się w wąskim ujęciu postępowania administracyjnego, ze względów przedmiotowych (nie normują trybu załatwiania sprawy administracyjnej ani weryfikacyjnej), a z uwagi na ich zakres podmiotowy obejmujący również organy, instytucje i organizacje niebędące organami administracji publicznej, wykraczają nawet poza szeroką koncepcję postępowania administracyjnego (postępowania prowadzonego przez organy administracji publicznej). Z tych względów pojawiały się opinie, że postępowania w sprawie skarg i wniosków kwalifikują się do unormowania w osobnej ustawie¹⁴. Chociaż równocześnie przedstawiano

¹⁰ Por. E. Iserzon, *Pojęcie procesu administracyjnego* [w:] *idem*, W. Dawidowicz, J. Starościak, *Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego*, Warszawa 1955, s. 18; J. Starościak, *Zagadnienie budowy systemu postępowania administracyjnego* [w:] *idem*, W. Dawidowicz, E. Iserzon, *Podstawowe zagadnienia...*, s. 30.

¹¹ B. Adamiak, *Zagadnienia ogólne procesowego prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 3. Zob. też m.in.: A. Matan, *Postępowanie administracyjne sensu stricto* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, Warszawa 2017, s. 216–219.

¹² Por. W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 13–14.

¹³ Por. m.in.: A. Wasilewski, *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988, s. 10; *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznica, Warszawa 1999, s. 246.

¹⁴ R. Orzechowski [w:] *idem*, J. Borkowski, J. Jendrośka, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 35.

argumentacje przemawiające za ścisłym powiązaniem tychże postępowań z ogólnym postępowaniem administracyjnym¹⁵. Nie podejmując się próby sformułowania kategorycznego stanowiska w tej kwestii, które wymagałoby przeprowadzenia analizy wykraczającej poza przedmiot i charakter niniejszej opracowania, wypada jednak zwrócić uwagę na widoczną w obowiązującym porządku prawnym już od kilku lat koncepcyjną niekonsekwencję. Otóż 6 września 2015 r. weszła w życie ustawa¹⁶ regulująca zasady składania i rozpatrywania petycji oraz sposób postępowania organów w sprawach dotyczących petycji, wyłączając równocześnie (choć nie całkowicie) tę kategorię środków komunikowania przez jednostki i ich organizacje swoich stanowisk organom władzy oraz organizacjom i instytucjom społecznym, spod reżimu przepisów k.p.a. Do tego bowiem czasu (a począwszy od 1 stycznia 1999 r.) petycje, co prawda w sposób niezwykle zdawkowy, były unormowane w art. 221 k.p.a.¹⁷

Powyższa decyzja ustawodawcy rodzi wątpliwości z perspektywy systemowej. Pierwsza wątpliwość dotyczy powodów, dla których, uzasadnione skądinąd rozwinięcie regulacji określających zasady składania i rozpatrywania petycji oraz sposoby postępowania w sprawach dotyczących petycji, stanowiące realizację postanowień art. 63 Konstytucji RP¹⁸, nie zostało ujęte w dziale VIII k.p.a.¹⁹ Wątpliwość druga, ściśle związana z pierwszą (aczkolwiek biegunowo odmienną), sprowadza się do pytania o to, dlaczego podjęta przez ustawodawcę decyzja o uregulowaniu tego niejurusdykcyjnego postępowania poza k.p.a. ograniczyła się wyłącznie do petycji, pozostawiając w kodeksowej strukturze zbliżone do siebie rodzajowo instytucje, jakimi są skargi i wnioski²⁰. Wreszcie trzecia wątpliwość ponownie dotyczy zasadności wyłączenia instytucji petycji poza zakres przedmiotowy kodeksu. Jej powodem jest treść art. 15 ustawy o petycjach, zgodnie z którym: „W zakresie nieuregulowanym w ustawie do petycji stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (...). Trywializując nieco obecny stan, można stwierdzić,

¹⁵ Zob. m.in. J. Borkowski [w:] *idem*, B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 372–373.

¹⁶ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. poz. 1195; dalej: ustawa o petycjach).

¹⁷ Zgodnie z art. 221 k.p.a. w brzmieniu ustalonym przez art. 2 pkt 34 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1126): „§ 1. Zagwarantowane każdemu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo składania petycji, skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych realizowane jest na zasadach określonych przepisami niniejszego działu. § 2. Petycje, skargi i wnioski mogą być składane do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. § 3. Petycje, skargi i wnioski można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą”.

¹⁸ Por. uzasadnienie projektu ustawy o petycjach z dnia 18 grudnia 2013 r., <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/468173F83ED010BFC1257C7D0044FEB7/%24File/2135.pdf> [dostęp: 22.01.2020].

¹⁹ Zob. też C. Martysz, *O potrzebie dalszej unifikacji postępowania administracyjnego* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga...*, s. 221–223.

²⁰ Zob. na ten temat: J. Lang, *Kilka uwag na temat pojęć petycji, skargi i wniosku oraz ustawowej regulacji zasad i trybu ich rozpatrywania* [w:] *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017, s. 28–29.

że zasady składania i rozpatrywania petycji zostały wyodrębnione spod reżimu k.p.a. i równocześnie w tymże reżimie pozostawione.

Przełomowym wydarzeniem w historii obowiązywania k.p.a., ale również w kontekście całego ówczesnego systemu prawa i postępowania administracyjnego, a widocznym wyraźnie także z punktu widzenia znacznego poszerzenia przedmiotu regulacji, była nowelizacja²¹ z 1980 r. Zawarte w niej przepisy wzbogaciły dotychczasowy katalog procedur kolejno o: 1) uregulowania szczególne postępowań w sprawach zobowiązań podatkowych oraz ubezpieczeń społecznych; 2) zasady i tryb rozstrzygania sporów o właściwość między organami administracji państwowej a sądami; 3) unormowania dotyczące zakresu i sposobu zaskarżania decyzji do sądu administracyjnego oraz toku postępowania i prawnych konsekwencji zapadłych rozstrzygnięć; 4) wydawania zaświadczeń.

Objęcie spraw z zakresu zobowiązań podatkowych oraz ubezpieczeń społecznych regulacją przepisów k.p.a., z uwzględnieniem odrębności określonych w dodanym dziale II¹ (w późniejszej numeracji – w dziale III²²), w pełni wpisuje się w ideę kodyfikacji, której jednym z celów jest zespolenie regulacji normujących daną dziedzinę²³, na którą w tym przypadku składają się zasady i tryby załatwiania przez organy administracji publicznej indywidualnych spraw podmiotów niezwiązanych organizacyjnie z tymi organami.

Zgola inaczej wypadaloby podejść do oceny poszerzenia przedmiotu normowania przepisów k.p.a. o regulacje dotyczące rozstrzygania sporów o właściwość między organami administracji państwowej a sądami. Nie ulega wątpliwości, że przedmiotem postępowania określonego przez przepisy działu III¹ (w późniejszej numeracji – działu V), nie jest sprawa administracyjna. Co prawda w k.p.a. od samego początku były zawarte stosowne rozwiązania na wypadek powstania sporów o właściwość, które również bezpośrednio nie prowadziły do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, jednakże dotyczyły one sporów pomiędzy organami administracji publicznej, a więc miały i do chwili obecnej mają zastosowanie w sytuacjach, „gdy nie jest kwestionowana administracyjna droga rozstrzygnięcia sprawy”²⁴. Natomiast przepisy dodane miały na celu określenie sposobu i trybu, rozstrzygnięcia o tym czy w spornym przypadku właściwa będzie droga administracyjna czy sądowa. Zatem odnosiły się do sporów „zewnętrznych” powstałych między organami realizującymi odmienne funkcje państwowe²⁵. Jak podkreśla się w doktrynie, Kolegium Kompetencyjnemu przy Sądzie

²¹ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8).

²² Nowa numeracja struktury i poszczególnych przepisów k.p.a. została wprowadzona w tekście jednolitym ogłoszonym obwieszczeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 marca 1980 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 9, poz. 26).

²³ *Encyklopedia prawa...*

²⁴ A. Wróbel [w:] *idem*, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 199.

²⁵ J. Borkowski, *Podstawowe zmiany w kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji*, red. S. Zawadzki, Warszawa 1980, s. 128.

Najwyższym, ustanowionemu w celu rozstrzygnięcia powyższych sporów, „nadano pozycję organu sądowego, działającego w szczególnym składzie osobowym, ale z zachowaniem czynnika sędziowskiego”²⁶.

Warto też przypomnieć, że art. 20 k.p.a. w brzmieniu sprzed omawianej nowelizacji stanowił: „Zasady i tryb rozstrzygnięcia sporów o właściwość między organami administracji państwowej a sądami określi ustawa”. Przepis ten można by potraktować w kategoriach stanowiska ustawodawcy z 1960 r., optującego za spójnością przedmiotową kodeksowej regulacji. Po niespełna dwudziestu latach „ustawą”, o której mowa w cytowanym przepisie, okazał się sam kodeks. Dodanie do k.p.a. działu III¹ oraz dwóch następnych działów, o których poniżej, należałoby uznać za odejście od ścisłego traktowania tego aktu normatywnego zgodnie z jego nazwą jako zbioru przepisów normujących zasady i tryb postępowania administracyjnego i wykorzystanie formuły kodeksowej do konsolidacji procedur (i nie tylko procedur) dotyczących bądź związanych ze stosowaniem norm administracyjnego prawa materialnego, ale i w różnym stopniu związanych z działalnością podmiotów administrujących oraz z realizacją szeroko rozumianej administracji publicznej w ujęciu przedmiotowym.

Nowela k.p.a. z 1980 r. stanowiła ważny element głębokiej reformy w obszarze ówczesnego prawa publicznego, której najistotniejszym rezultatem było przywrócenie polskiemu porządkowi prawno-ustrojowemu działającego w okresie międzywojennym sądownictwa administracyjnego²⁷. W koncepcji przyjętej przywołaną powyżej ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. i obowiązującej przez kolejne piętnaście lat, podstawowe normatywne zręby postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym zostały zamieszczone w dziale III² k.p.a. (w późniejszej numeracji – w dziale VI) zatytułowanym „Zaskarżanie decyzji do sądu administracyjnego”, zaś w sprawach tam nieuregulowanych miały odpowiednie zastosowanie przepisy kodeksu postępowania cywilnego²⁸. Motywów takiego zabiegu legislacyjnego (podobnie zresztą jak w przypadku inkorporowania do k.p.a. przepisów normujących rozstrzygnięcie sporów o właściwość między organami administracji państwowej a sądami) nie należy doszukiwać się w systemie normatywnym prawa i postępowania administracyjnego. Poza dyskusją pozostaje bowiem to, że postępowanie przed sądem administracyjnym ani wówczas, ani obecnie nie może być utożsamiane z jakąś choćby szczególną postacią postępowania administracyjnego albo też jego „ciągłem dalszym”²⁹. Są to, co należy wyraźnie zaznaczyć, „dwa zupełnie różne jakościowo systemy”³⁰ postępowania prawnego. Natomiast

²⁶ J. Borkowski [w:] *idem*, B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 813–814.

²⁷ W okresie międzywojennym sądownictwo administracyjne funkcjonowało na podstawie ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz. U. Nr 68, poz. 400 ze zm.), a następnie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz. U. Nr 94, poz. 806 ze zm.).

²⁸ Szerzej na temat tych rozwiązań zob. A. Zieliński, *Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji...*, s. 100–118.

²⁹ Ujęcie postępowania sądownoadministracyjnego jako kontynuacji jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego pojawia się w literaturze, ale ma ono *stricte* umowny charakter – zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 249 i n.

³⁰ W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 37.

za powód umieszczenia podstawowych przepisów regulujących postępowanie przed sądem administracyjnym w k.p.a. można by uznać co najwyżej ówczesną kognicję NSA, ograniczoną wyłącznie do decyzji administracyjnych (i to tylko w sprawach wyraźnie określonych w art. 196 k.p.a.). Powyższa i tak nie dość mocna argumentacja, jeśli się nawet nie zdezaktualizowała, to z pewnością doznała znacznego osłabienia na skutek objęcia sądownoadministracyjną kontrolą uchwał organów gminy, rozstrzygnięć organu nadzorczego dotyczących gminy oraz stanowisk organu, o których mowa w art. 89 ustawy o samorządzie gminnym³¹, zgodnie z art. 216a k.p.a., dodanym w 1990 r.³² w związku z reaktywacją samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym.

Ostatni z dołączonych przez nowelę z 1980 r. działów k.p.a. – dział III³ (w obecnej numeracji oznaczony jako dział VII) zatytułowany „Wydawanie zaświadczeń” nie powinien budzić aż tak kategorycznych zastrzeżeń co do stopnia zbieżności przedmiotu regulacji uzasadniającego uznanie zawartych w nim przepisów za merytorycznie odpowiadające kodeksowej materii. W literaturze przyjęło się nawet określanie postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń (zresztą tak jak i postępowań w sprawach skarg i wniosków, chociaż w tym przypadku podobieństwa przedmiotowe są w mojej ocenie znacznie mniejsze) mianem administracyjnego postępowania uproszczonego³³. Co prawda przedmiotem tego postępowania nie jest sprawa administracyjna rozstrzygnięta w drodze decyzji administracyjnej, ale zarówno kontekst podmiotowy (nawiązanie stosunku administracyjnoprawnego pomiędzy organem administrującym i podmiotem spoza systemu administracji publicznej) oraz podłoże materialnoprawne, stanowiące przyczynę uruchomienia postępowania o wydanie zaświadczenia³⁴, świadczą o zasadności konsolidacji tychże uregulowań z przepisami normującymi postępowania jurysdykcyjne w sprawach, o których mowa w art. 1 pkt 1 k.p.a.

Na odrębną uwagę w świetle dokonywanej „inventaryzacji” zawartości k.p.a. zasługuje grupa przepisów częściowo zamieszczonych już w jego pierwotnej wersji, a następnie poszerzona i zmodyfikowana przepisami noweli z 1980 r. oraz późniejszymi zmianami. Przy zastosowaniu obecnej numeracji, chodzi tu mianowicie o przepisy art. 154, 155, 161 i 162 k.p.a., określające – posiłkując się terminologią użytą przez W. Dawidowicza – materialne reguły uchylania, zmiany i stwierdzania wygaśnięcia

³¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.), pierwotnie – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95).

³² Zob. przyp. 6.

³³ Zob. m.in.: J. Borkowski, *Uprozczone postępowania o charakterze administracyjnym* [w:] *idem*, B. Adamiak, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 1993, s. 357 i n. Pojęcie administracyjnego postępowania uproszczonego, zwłaszcza w świetle nowelizacji k.p.a. z 2017 r. (o czym szerzej w dalszej części opracowania), nabiera obecnie odmiennego znaczenia. Zob. na ten temat: M. Jaśkowska, *Kodyfikacja administracyjnych postępowań uproszczonych* [w:] *Idea kodyfikacji...*, s. 95–108.

³⁴ Zgodnie z art. 217 § 2 k.p.a., zaświadczenie wydaje się, jeżeli: 1) urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego wymaga przepis prawa; 2) osoba ubiega się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego.

decyzji ostatecznej³⁵. W rzeczy samej treść tych przepisów trudno uznać za źródło rekonstrukcji norm procesowych. Ujęcie tego rodzaju przepisów w ustawie z nazwy oraz w dominującej części regulacji procesowej, może budzić wątpliwości z punktu widzenia przyjętych zasad systematyki prawa, zaś usprawiedliwienia dla takiej decyzji prawodawcy należy upatrywać głównie w fakcie nieskodyfikowania pozostałych obszarów szeroko rozumianego prawa administracyjnego³⁶.

U progu lat 90. porządek kodeksowy ukształtowany nowelizacją z 1980 r. wszedł w fazę przeobrażeń, które w dużej mierze były wypadkową zapoczątkowanych w tym czasie przemian ustrojowych. Przepisy k.p.a. wymagały dostosowania do nowych uwarunkowań, wynikających z powrotu do systemu administracji publicznej organów samorządu terytorialnego, zaś na nowo formułowana przestrzeń swobód obywatelskich znalazła swoje odzwierciedlenie między innymi w znacznym poszerzeniu – przedmiotowego zakresu kontroli sprawowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny³⁷. Z perspektywy rzeczowego zakresu regulacji k.p.a., kluczowe zmiany nastąpiły w latach 1995 i 1997. W 1995 r. została uchwalona i weszła w życie ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym³⁸, która oprócz przepisów ustrojowych normowała tryb postępowania przed NSA, wyłączając tym samym materię ujętą w dziale VI spod regulacji kodeksowej. Ustawa z 1995 r., nawiązując do rozwiązań przedwojennych, a więc uregulowania postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego w odrębnych aktach normatywnych, wychodziła tym samym naprzeciw postulatowi zgłaszanemu już w latach 80.³⁹ Przeniesienie prawnej regulacji postępowania przed NSA poza k.p.a. należy uznać za korzystne zarówno z punktu widzenia tożsamości nazwy i treści kodeksowych regulacji, jak również przedmiotowej jedności kodyfikowanej materii. Aczkolwiek warto w tym miejscu zaznaczyć, że przywołana ustawa nie odcięła się zupełnie od k.p.a. Z uwagi na niewyczerpującą regulację (podobnie zresztą jak w okresie 1980–1995) w sprawach nieunormowanych ustawą o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z 1995 r. miały zastosowanie, podobnie jak dotychczas, przepisy kodeksu postępowania cywilnego, ale ponadto należało także odpowiednio stosować art. 7–9, art. 11 – art. 14 § 1, art. 29–32, art. 39–49, art. 57–60, art. 73, art. 74 § 1, art. 75–85, art. 97, art. 98, art. 101 § 1 i 2, art. 103 i art. 146 k.p.a. Od odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. odstąpiono dopiero w 2004 r., w którym to weszła w życie obecnie obowiązująca ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁰, przy czym i ona – chociaż w zupełnie innym kontekście – odwołuje się do kodeksowej regulacji postępowania administracyjnego⁴¹.

³⁵ Por. W. Dawidowicz, *Zarys procesu...*, s. 202.

³⁶ Uwagi krytyczne wobec takiego rozwiązania – zob. m.in. W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 238–241.

³⁷ Zob. ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 34, poz. 201).

³⁸ Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

³⁹ Zob. m.in. W. Dawidowicz, *Prawo...*, s. 40.

⁴⁰ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.).

⁴¹ Zob. m.in.: art. 145 § 1 pkt 2 i 3 przywołanej wyżej ustawy.

Również w 1997 r. doszło do uszczuplenia przedmiotu kodeksowej regulacji, przy czym tym razem ze szkodą dla celów i funkcji, jakie przypisuje się aktom kodyfikującym poszczególne działy prawa. Otóż dnia 29 sierpnia 1997 r. została uchwalona ordynacja podatkowa⁴². Co warte podkreślenia – akt ten został ustanowiony z myślą o konsolidacji czy wręcz kodyfikacji newralgicznego dla gospodarki i finansów państwa działu prawa, jakim jest prawo podatkowe, a ściślej – jego część ogólna. W rezultacie jedną z konsekwencji tejże konsolidacji była częściowa dekodyfikacja postępowania administracyjnego polegająca na wyłączeniu go spod reżimu k.p.a. postępowania w sprawach zobowiązań podatkowych. Przeniesienie postępowania podatkowego z k.p.a. do ordynacji podatkowej można rozpatrywać i oceniać przez pryzmat dwóch przeciwstawnych koncepcji: unifikacji i odrębności postępowania podatkowego. Koncepcje te ścierają się w płaszczyźnie normatywnej, co ilustrują przywołane powyżej regulacje, ale i także rozwiązania z dalszej przeszłości, w tym przepisy przedwojennej ordynacji podatkowej⁴³ normującej m.in. „Postępowanie przy wymiarze podatków”. Problem ten jest również przedmiotem dyskusji współczesnej doktryny prawa i postępowania administracyjnego⁴⁴.

Dekonsolidacja czy też nawet fragmentaryczna dekodyfikacja k.p.a. nie sprowadza się li tylko do wyodrębnienia spod kodeksowej regulacji przepisów o postępowaniu podatkowym. W ciągu obowiązywania k.p.a., a zwłaszcza w ostatnim trzydziestolecium narasta tendencja do ustanawiania przepisów proceduralnych, które na potrzeby poszczególnych kategorii spraw administracyjnych dokonują z reguły drobnych, ale i również w niektórych przypadkach znaczących modyfikacji wobec kodeksowego standardu jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Reprezentatywnymi w tym względzie przykładami są szczególne rozwiązania procesowe zawarte w tzw. specustawach inwestycyjno-budowlanych⁴⁵ oraz w ustawach normujących tzw. postępowania hybrydowe, w których w miejsce administracyjnego postępowania odwoławczego wprowadza się możliwość weryfikacji rozstrzygnięcia organu administracji publicznej przez sąd powszechny⁴⁶. Rozwiązania te (jeśli nie wszystkie, to przynajmniej część z nich) znajdują merytoryczne – racjonalne uzasadnienie w specyfice danego rodzaju sprawy administracyjnej i jej materialnoprawnych uwarunkowaniach. Należałoby jednak postulować, by ustawodawca przed podjęciem decyzji o kolejnym odstępstwie od przyjętego w k.p.a. trybu załatwiania spraw administracyjnych, dokonywał

⁴² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926; tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.; dalej: ordynacja podatkowa).

⁴³ Ustawa z dnia 15 marca 1934 r. – Ordynacja Podatkowa (Dz. U. Nr 39, poz. 346 ze zm.).

⁴⁴ Stanowiska w tym względzie przedstawiają m.in.: J. Zimmermann, *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Postępowanie podatkowe*, Toruń 1998, s. 5 i n. oraz Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 70 i n.

⁴⁵ P. Ostojski, *Cele szczególnych regulacji prawnoprocesowych w tak zwanych specustawach inwestycyjnych* [w:] *Specustawy inwestycyjno-budowlane*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2020, s. 255 i n.; K. Kaszubowski, *Odrębności procesowe w specustawach inwestycyjnych w zakresie postępowania odwoławczego* [w:] *Specustawy...*, s. 273 i n.

⁴⁶ Zob. Z. Czarnik, *W sprawie charakteru prawnego tzw. postępowań hybrydowych*, ZNSA 2015, z. 2, s. 22–32.

każdorzazowego „bilansu zysków i strat”, w świadomości tego, że kolejne odstępstwo przyczynia się do erozji „kodeksowego charakteru” jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, a co za tym idzie – przyczynia się do wzrostu komplikacji i zawiłości porządku prawnego.

W 2004 r. wraz z reformą sądownictwa administracyjnego doszło do jeszcze jednego uszczuplenia zakresu regulacji k.p.a. Tym razem na mocy art. 4 pkt 7 ustawy wprowadzającej prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁷, wyeliminowano z kodeksowej regulacji zamieszczone w dziale V przepisy dotyczące rozstrzygania sporów o właściwość między organami administracji publicznej a sądami powszechnymi, które – jak już wyżej wspomniano – budziły wątpliwości co do umieszczenia ich w k.p.a. Zabieg ten był konsekwencją zmian, jakie niosły za sobą wprowadzane ustawy, które sprawiły, że przepisy działu V stały się bezprzedmiotowe⁴⁸.

Ostatnia z obszernych nowelizacji k.p.a., dokonująca istotnych zmian w przedmiocie kodeksowej regulacji, została wprowadzona przepisami ustawy⁴⁹ z 2017 r. zmieniającej k.p.a. Ustawa ta stanowiła część – przygotowanego przez strukturę ówczesnego Ministerstwa Rozwoju – pakietu: „100 zmian dla firm – Pakiet ułatwień dla przedsiębiorców”⁵⁰. Przepisy te w zakresie nowelizacji k.p.a., w szczególności: 1) poszerzyły katalog zasad ogólnych postępowania⁵¹; 2) objęły swoim unormowaniem prawną konstrukcję milczącego załatwiania sprawy administracyjnej; 3) określiły warunki i tryb przeprowadzania mediacji w toku postępowania; 4) wprowadziły postępowanie uproszczone; 5) rozbudowały katalog kodeksowej regulacji o przepisy dotyczące nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu oraz o: 6) uregulowania europejskiej współpracy administracyjnej. Już choćby z tego zestawienia dokonanych zmian, niebędącego katalogiem zamkniętym, widać skalę kodeksowych przeobrażeń, które z natury rzeczy stały się i nadal są przedmiotem ożywionej dyskusji⁵².

⁴⁷ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271).

⁴⁸ Zob. na ten temat: P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 627. Należy przy tym zaznaczyć, że brak skonsolidowanych przepisów zastępujących uregulowania działu V k.p.a. został krytycznie oceniony przez część przedstawicieli doktryny prawa; zob. M. Jaśkowska [w:] *eadem*, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 1050–1053; zob. też przywołaną tam literaturę.

⁴⁹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 935).

⁵⁰ Zob. ocenę skutków regulacji, zawartą w projekcie ustawy nowelizującej k.p.a., druk nr 1183, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> [dostęp: 31.01.2020].

⁵¹ Na ten temat zob. m.in. H. Knysiak-Sudyka, *Ocena regulacji art. 7a, 7b i 8 Kodeksu postępowania administracyjnego – czy ustawodawca stworzył nowe zasady postępowania administracyjnego?*, „Casus” 2019, nr 93, s. 6–11; A. Wiktorowska, *O zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego raz jeszcze* [w:] *Idea...*, 351–366.

⁵² Zob. m.in. publikacje przywołane w przyp. 10.

Uwzględniając temat niniejszego opracowania, należałoby się odnieść przede wszystkim do dwóch ostatnich z wymienionych wyżej nowości ujętych w dodanych w tym celu działach: w dziale IVa zatytułowanym „Administracyjne kary pieniężne” oraz w dziale VIIIa – „Europejska współpraca administracyjna”.

Przepisy działu IVa można by nazwać częścią ogólną czy też wspólną, dla obecnie coraz częściej wykorzystywanych sankcji wobec zachowań niezgodnych z normą administracyjnego prawa materialnego przybierających postać kary pieniężnej nakładanej lub wymierzonej przez organ administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej. Swoisty renesans administracyjnych kar pieniężnych, trwający przynajmniej od końca XX wieku oraz pojawiające się w tym zakresie problemy, zwłaszcza w praktyce stosowania prawa, w pełni uzasadniają wprowadzenie do obowiązującego porządku prawnego „przepisów wspólnych” dla regulacji przewidujących sankcjonowanie naruszenia prawa administracyjnymi karami pieniężnymi, czy nawet szerzej – jak podnosi się w literaturze – również dla innych prawem przewidzianych środków reakcji na stan niezgodny z treścią normy prawa administracyjnego⁵³. Celem tych przepisów, co poniekąd zostało zrealizowane wobec instytucji administracyjnych kar pieniężnych, było zagwarantowanie niezbędnej ochrony prawnej podmiotowi, którego zachowanie doprowadziło do zastosowania sankcji administracyjnej (w tym przypadku administracyjnej kary pieniężnej). Wypada choćby wspomnieć, że idące w tym kierunku rozwiązania stanowią przynajmniej częściowe wypełnienie rekomendacji nr R (91) 1 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych⁵⁴.

Ta generalna aprobata wobec wprowadzenia do obowiązującego porządku prawnego omawianych przepisów nie może objąć decyzji o ulokowaniu ich w k.p.a. Kluczowym zastrzeżeniem w tym względzie jest w dominującej mierze materialnoprawny charakter norm rekonstruowanych z przepisów działu IVa k.p.a.⁵⁵ Ponadto decyzja ta świadczy o braku po stronie ustawodawcy spójnej legislacyjnej wizji, przynajmniej w obszarze regulacji administracyjnoprawnych. Można by bowiem (choć akurat sam nie jestem zwolennikiem takiego rozwiązania) zastosować czysto konwencjonalne podejście do k.p.a., a co za tym idzie – odejść od przypisywania nadmiernej wagi tożsamości nazwy aktu prawnego i jego zawartości, traktując powyższy kodeks jako miejsce dla szczególnie doniosłych prawnie regulacji administracyjnoprawnych, również i tych niemających charakteru procesowego. Jednakże wówczas należałoby oczekiwać konsekwencji, której brakuje współczesnemu ustawodawcy, co wyraźnie widać na przykładzie wprowadzenia do k.p.a. działu o administracyjnych karach pieniężnych,

⁵³ Por. K. Ziemiński, *Próba oceny trafności objęcia Kodeksem postępowania administracyjnego możliwości stosowania sankcji karnych przez administrację* [w:] *Idea...*, 400–401.

⁵⁴ *Ibidem, passim*.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 402; E. Bojanowski, *Kara administracyjna. Kilka refleksji* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 70; T. Bąkowski, *Zasady nakładania kary administracyjnej i udzielania ulg w jej wykonaniu według projektu nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Spółeczna gospodarka rynkowa*, red. A. Powałowski, GSP 2017, t. 37, s. 381–382.

przy równoczesnym pozostawieniu poza nim wspomnianych powyżej przepisów normujących zasady składania i rozpatrywania petycji.

Z kolei przepisom określającym zasady i tryb europejskiej współpracy administracyjnej, zawartym w dziale VIIIa (zwłaszcza w ich zasadniczej części) nie można odmówić proceduralnego charakteru. Jednakże w tym przypadku należy zauważyć, że ich przedmiotowy zasięg dalece wykracza poza jurysdykcję administracyjną⁵⁶. Przepisy te mogą bowiem, a nawet – z uwagi na ich kategorię brzmienia – powinny mieć zastosowanie również w administracyjnych postępowaniach kontrolnych, w procedurach sporządzania przez podmioty administrujące planów, strategii, programów, podejmowania rozstrzygnięć o charakterze wewnętrznym, czy też – czego nie można *a priori* wykluczyć – w procedurach prawotwórczych.

3. Podsumowanie

Przeprowadzony, w stopniu szczegółowości i wnikliwości adekwatnym do charakteru i ram edytorskich artykułu, „przegląd” zakresu regulacji k.p.a., ewoluującego w ciągu 60 lat, licząc od daty jego uchwalenia, wymaga stosownego podsumowania, w którym pozwolę sobie raz jeszcze odwołać się do myśli W. Dawidowicza. W podręczniku do prawa administracyjnego z 1987 r. Autor ten, będąc przeciwnym zamieszczeniu w k.p.a. przepisów dotyczących: rozstrzygania sporów o właściwość między organami administracji państwowej i sądami powszechnymi, zaskarżania decyzji do NSA, wydawania zaświadczeń oraz skarg i wniosków, pisze, że: „Taki zakres treści kodeksu jest niewątpliwie wytworem określonych warunków historycznych, nie oznacza to jednak, że ten „dar losu” należy przyjmować bezkrytycznie”⁵⁷. Dzisiejsza perspektywa, między innymi dlatego, że szersza o ponad 30 lat od publikacji cytowanego fragmentu, sprawia, iż w dużej mierze nadal aktualne zastrzeżenia i wątpliwości dotyczące zawartości k.p.a. zdają się doznawać przynajmniej częściowego „usankcjonowania” za sprawą upływu czasu, jak i zarówno dawniejszą i współczesną „praktyką legislacyjną”. To zaś skłania do złagodzenia oceny zawartości kodeksowej regulacji, ujętej w sformułowanych poniżej wnioskach:

1. Nie bagatelizując konsekwencji wyodrębnienia spod regulacji k.p.a. postępowania podatkowego, jak również tendencji do obejmowania przepisów regulacyjnych trybem postępowania hybrydowego oraz wprowadzania szczególnych rozwiązań w procesie stosowania przepisów tzw. specustaw, wypada uznać, że na tle przyspieszonego postępu dekonsolidacji i fragmentaryzacji innych uregulowań,

⁵⁶ Por. A. Cebera, J.G. Firlus, *Jakość techniczno-legislacyjna regulacji kodeksowej na przykładzie przepisów normujących nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych oraz tryb europejskiej współpracy administracyjnej* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego...*, s. 79–81.

⁵⁷ W. Dawidowicz, *Prawo...*, s. 37.

- w szczególności w obszarze prawa publicznego⁵⁸, 60-letni kodeks nadal jawi się jako akt normatywny w znacznym stopniu kompleksowy, kompletny i trwały.
2. Głównej przyczyny zamieszczania w k.p.a. (dodatkowo) przepisów „nieprocesowych” należy upatrywać w braku skodyfikowanej tzw. części ogólnej administracyjnego prawa materialnego⁵⁹. Fiasko dotychczasowych prób wprowadzenia do polskiego porządku prawnego ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego⁶⁰, może służyć za usprawiedliwienie pozostawienia dotychczasowych i lokowania nowych wspólnych administracyjnemu prawu materialnemu uregulowań do czasu wypracowania i przeforsowania ustawy regulującej podstawowe zasady, instytucje i prawne konstrukcje tej gałęzi prawa. Należałoby przy tym zastrzec, że dopuszczalne ustępstwa dotyczące pozaprocesowej zawartości k.p.a. na rzecz „utilitaryzmu legislacyjnego” powinny mieścić się w racjonalnych granicach, poza którymi należałoby pozostawić rozwiązania budzące uzasadnione wątpliwości. Do takich to właśnie należałoby zaliczyć np. dodany w 2018 r. przepis art. 14a w brzmieniu: „Organy administracji publicznej umożliwiają stronom ocenę działania urzędów kierowanych przez te organy, w tym pracowników tych urzędów”, który dodatkowo, z uwagi na miejsce ulokowania, posiada status zasady ogólnej postępowania administracyjnego.
 3. Ewoluujący treściowo przez ostatnie 60 lat k.p.a. jawi się więc, nie tylko jako względnie kompleksowy zbiór sprawdzonych i udoskonalanych (dostosowywanych do ustrojowo-społeczno-gospodarczych uwarunkowań) przepisów normujących tryb załatwiania spraw administracyjnych i weryfikacyjnych, ale również jako depozytariusz systemowo doniosłych regulacji administracyjnoprawnych.

* * *

Wydaje się, że końcową notę obecnej kondycji k.p.a. najlepiej wyrażą słowa Janusza Borkowskiego zapisane w 9. tomie Systemu Prawa Administracyjnego: „Pomimo licznych zmian prawnych, konstrukcja KPA nie została nadwątlona i chyba stwarza nadal możliwości wprowadzania do niej elementów modernizacyjnych z zachowaniem ogólnego kształtu kodyfikacji zgodnego z tradycją ustawowo regulowanej procedury administracyjnej, utrwalonej w Polsce od dziesiątków lat”⁶¹.

⁵⁸ Szerzej na ten temat zob. T. Bąkowski, *Niedoskonałości legislacji administracyjnej (przykłady, konsekwencje, źródła i poszukiwanie sposobu sanacji)* [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018, s. 576–577.

⁵⁹ Kodyfikacja całości bądź chociażby znacznej części administracyjnego prawa materialnego, ze względu na charakter i niespotykany szeroki zakres przedmiotowy tej gałęzi prawa, wydaje się przedsięwzięciem nawet nie tyle niemożliwym, ile niecelowym. Zob. m.in. T. Bąkowski, *Kodyfikacja materialnego prawa administracyjnego* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, red. *idem*, K. Żukowski, Warszawa 2016, s. 86–90.

⁶⁰ Zob. na ten temat m.in. T. Bąkowski, *W kierunku kodyfikacji administracyjnego prawa materialnego* [w:] *Studia ustrojoznawcze*, red. A. Szymt, GSP 2014, t. 31, s. 527–539.

⁶¹ J. Borkowski, *Ewolucja regulacji polskiego prawa procesowego administracyjnego na tle europejskim* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 69.

Literatura

- Adamiak B., *Zagadnienia ogólne procesowego prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Bąkowski T., *Kodyfikacja materialnego prawa administracyjnego* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016.
- Bąkowski T., *Niedoskonałości legislacji administracyjnej (przykłady, konsekwencje, źródła i poszukiwanie sposobu sanacji)* [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018.
- Bąkowski T., *W kierunku kodyfikacji administracyjnego prawa materialnego* [w:] *Studia ustrojoznawcze*, red. A. Szmyt, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. 31.
- Bąkowski T., *Zasady nakładania kary administracyjnej i udzielania ulg w jej wykonaniu według projektu nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Spółeczna gospodarka rynkowa*, red. A. Powalowski, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. 37.
- Bogusz M., *Kodyfikacja postępowania administracyjnego a pojęcie postępowania administracyjnego* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2018.
- Bojanowski E., *Kara administracyjna. Kilka refleksji* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019.
- Borkowski J., *Ewolucja regulacji polskiego prawa procesowego administracyjnego na tle europejskim* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Borkowski J., *Podstawowe zmiany w kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji*, red. S. Zawadzki, Warszawa 1980.
- Borkowski J., *Uproszczone postępowania o charakterze administracyjnym* [w:] *idem*, B. Adamiak, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 1993.
- Borkowski J. [w:] *idem*, B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1997.
- Borkowski J., Jendrośka J., Orzechowski R., Zieliński A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989.
- Cebera A., Firlus J.G., *Jakość techniczno-legislacyjna regulacji kodeksowej na przykładzie przepisów normujących nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych oraz tryb europejskiej współpracy administracyjnej* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019.
- Czarnik Z., *W sprawie charakteru prawnego tzw. postępowań hybrydowych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, z. 2.
- Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.
- Dawidowicz W., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987.
- Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.
- Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznica, Warszawa 1999.
- Iserzon E., *Pojęcie procesu administracyjnego* [w:] *idem*, J. Starościak, W. Dawidowicz, *Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego*, Warszawa 1955.

- Jaśkowska M., *Kodyfikacja administracyjnych postępowań uproszczonych* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2018.
- Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005.
- Kamiński M., *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego a procedury administracyjne regulacyjne. Uwagi teoretyczne i prawnoporównawcze* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2018.
- Kaszubowski K., *Odrębności procesowe w specustawach inwestycyjnych w zakresie postępowania odwoławczego* [w:] *Specustawy inwestycyjno-budowlane*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2020.
- Kijowski D.R., *Tendencje dekodyfikacji ogólnego postępowania administracyjnego w XXI w.* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2018.
- Kmiecik Z., *Dylematy reformy prawa o postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2016, z. 1.
- Kmiecik Z., *Oblicza nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego (w odpowiedzi prof. Janowi Zimmermannowi)*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 2.
- Kmiecik Z., *Postępowanie administracyjne na rozdrożu?*, „Państwo i Prawo” 2019, z. 10.
- Kmiecik Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Knysiak-Sudyka H., *Kodeks postępowania administracyjnego – dokąd zmierza ustawodawca?* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2018.
- Knysiak-Sudyka H., *Ocena regulacji art. 7a, 7b i 8 Kodeksu postępowania administracyjnego – czy ustawodawca stworzył nowe zasady postępowania administracyjnego?*, „Casus” 2019, nr 93.
- Lang J., *Kilka uwag na temat pojęć petycji, skargi i wniosku oraz ustawowej regulacji zasad i trybu ich rozpatrywania* [w:] *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017.
- Martysz C., *O potrzebie dalszej unifikacji postępowania administracyjnego* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2018.
- Matan A., *Postępowanie administracyjne sensu stricto* [w:] *System Prawa Administracyjnego procesowego*, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, Warszawa 2017.
- Ostojski P., *Cele szczególnych regulacji prawnoprocesowych w tak zwanych specustawach inwestycyjnych* [w:] *Specustawy inwestycyjno-budowlane*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2020.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Starościk J., *Zagadnienie budowy systemu postępowania administracyjnego* [w:] *idem*, E. Iserzon, W. Dawidowicz, *Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego*, Warszawa 1955.
- Wasilewski A., *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988.
- Wiktorowska A., *O zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego raz jeszcze* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2018.
- Wróbel A. [w:] *idem*, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005.
- Zieliński A., *Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji*, red. S. Zawadzki, Warszawa 1980.

Ziemski K., *Próba oceny trafności objęcia Kodeksem postępowania administracyjnego możliwości stosowania sankcji karnych przez administrację [w:] Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmieciak, W. Chróścielewski, Warszawa 2018.

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

Zimmermann J., *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 8.

Zimmermann J., *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Postępowanie podatkowe*, Toruń 1998.

Streszczenie

Tomasz Bąkowski

Pod „brandem” k.p.a. i poza nim

Sześćdziesiąta rocznica uchwalenia kodeksu postępowania administracyjnego staje się okazją do wielowątkowych refleksji oraz ocen tego obecnie najstarszego spośród obowiązującego w polskim systemie prawa kodeksów. W niniejszym opracowaniu skoncentrowano się na ewoluującym zakresie regulacji kodeksu postępowania administracyjnego. Jego zawartość już od pierwotnej wersji nie odpowiadała w pełni nadanej mu nazwie. Za sprawą kolejnych zmian przedmiotowy zakres regulacji kodeksu postępowania administracyjnego podlegał wielu interesującym przeobrażeniom. W artykule przedstawiono najważniejsze z nich, wskazując równocześnie na ich przyczyny i towarzyszące im okoliczności. Podjęto też próbę oceny trafności zarówno poszerzania, jak i uszczuplania zakresu kodeksowej regulacji.

Summary

Tomasz Bąkowski

Under and Out of the CAP's Brand

The 60th anniversary of the adoption of the Code of Administrative Procedure (hereinafter: “CAP”) is a good reason to reflect and evaluate the oldest of codes in force in the Polish legal system. This paper is focused on the changing content of the CAP. It has not entirely corresponded to its own name even at the moment of its creation. Due to subsequent amendments the subject of the CAP regulation has undergone interesting transformations. In this paper the most important amendments, their reasons and circumstances accompanying their implementation have been presented. The author has also attempted to assess the accuracy of both the extension and reduction of the scope of CAP regulation.

Słowa kluczowe: kodeks, postępowanie administracyjne, kodeks postępowania administracyjnego, przedmiot kodeksowej regulacji

Keywords: code, administrative proceedings, Code of Administrative Procedure, subject of the code regulation

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. Kmiecik, J. Wegner [w:] *eidem et al., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, 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

Zbigniew Kmiecik

Uniwersytet Łódzki

zkmiecik@interia.eu

ORCID: 0000-0002-1297-4940

<https://doi.org/10.26881/gsp.2020.2.04>

Współczesne oblicze kodyfikacji postępowania administracyjnego w Polsce

1. U źródeł polskiej kodyfikacji postępowania administracyjnego

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹ jest jednym z najdłużej obowiązujących w państwach europejskich aktów regulujących materię, którą zwykło się określać, operując słowami „procedura” lub „ogólna procedura” oraz używanymi w różnych konfiguracjach zwrotami rzeczownikowymi: „administracja lub administracja publiczna” albo przymiotnikiem „administracyjny”. W ocenie dużej części doktryny, a zapewne i praktyki, uchodzi on za swego rodzaju pomnik kultury prawnej, dzieło najwyższej próby, świadczące o kunszcie i wiedzy rodzimej legislatywy. Przeszkodą dla wyrażania takich zapatrywań nie jest bynajmniej fakt, że unormowania kodeksowe, przynajmniej w jego pierwotnej wersji, są w dużym stopniu prostym odzwierciedleniem rozwiązań ukształtowanych przepisami rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym². Ten z kolei akt wzorowany był na jednym z projektów austriackiej ustawy z dnia 21 lipca 1925 r. o ogólnym postępowaniu administracyjnym. Przedstawiciele komparatystyki prawniczej przyznają, że przeprowadzone w Austrii zabiegi kodyfikacyjne, uwzględniające doświadczenia zgromadzone w czasach Monarchii Habsburskiej, w tym ustalenia orzecznictwa wiedeńskiego Sądu Kanclerskiego, a później Trybunału Administracyjnego, jeszcze obecnie zaskakują rozmachem i dojrzałością. Podkreślają oni także spójną i głęboko przemyślaną metodologię, którą posłużono się do osiągnięcia zakładanych celów legislacyjnych³. Następstwem dokonanej kodyfikacji było wyraźne wyodrębnienie ogólnego postępowania administracyjnego i postępowań szczególnych, czemu dano wyraz, ustalając tytuł uchwalonej ustawy – *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*. Przyjmuje się, że ukształtowane przez nią zasady zapewniły wyższy poziom

¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm. (dalej: k.p.a. lub kodeks).

² Dz. U. Nr 36, poz. 341 ze zm. (dalej: r.p.a.); utraciło moc – Dz. U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168.

³ Por. w szczególności uwagi D. Custosa, *United States* [w:] *Codification of Administrative Procedure*, red. J.B. Auby, Bruxelles 2014, s. 402, który stwierdza m.in., że „Austria jest powszechnie uznawana za rzeczywistego pioniera kodyfikacji postępowania administracyjnego”.

pewności prawa, ujednoliciły i uprościły postępowanie administracyjne oraz doprowadziły do sprecyzowania i utrwalenia gwarancji procesowych jednostki. Do tych ostatnich, obowiązujących także – przy braku odmiennych uregulowań prawnych – poza sferą, w której ustawę o ogólnym postępowaniu administracyjnym stosuje się wprost, zaliczono zwłaszcza: prawo strony do wysłuchania przez organ załatwiający sprawę i do odtworzenia stanu faktycznego na podstawie zgromadzonych dowodów, przy zapewnieniu jej możliwości udziału w tych czynnościach, obowiązek organu zastosowania instytucji wyłączenia w przypadku pojawienia się wątpliwości co do bezstronności urzędnika i przedstawienia motywów zapadłego rozstrzygnięcia oraz dopuszczalność stosowania nadzwyczajnych środków prawnych, w tym wznowienia postępowania w razie wystąpienia określonych ustawowo przesłanek⁴.

Jest rzeczą zastanawiającą, że o ile austriacki rodowód kodyfikacji postępowania administracyjnego z 1928 r. nie jest kwestionowany, o tyle wynik prac kodyfikacyjnych z końca lat 50. ubiegłego wieku przedstawia się zwykle, eksponując dorobek polskiej myśli prawniczej, niejako w oderwaniu od tego, co było pierwowzorem wprowadzonej regulacji prawnej. Być może zaciążyła na tym widoczna wkrótce po uchwaleniu kodeksu chęć odżegnienia się od relikwów dawnego ustroju lub całkowicie zrozumiałe dążenie do ukazania tego, co nowe i osobliwe. Nie bez powodu jeden z najwybitniejszych reprezentantów nauki prawa administracyjnego, Franciszek Longchamps pisał: „Przygotowany drogą starannych studiów i dyskusji, jest kodeks dziełem dojrzałej rozważliwości politycznej i wysokiej kultury prawniczej”. Zdaniem autora, usunął on „istniejące niedomagania, ale nade wszystko przystosował instytucje postępowania administracyjnego do nowych warunków i nowych zadań administracji”. Wywód ten uzupełniają następująca, znamienita uwaga: „(...) skorzystał kodeks z doświadczeń innych prawodawstw socjalistycznych: instytucja skargi jest przejęta z prawa radzieckiego (po dziesięciu latach doświadczeń u nas), w poszczególnych ulepszeniach instytucji dawniejszych widać wpływ redakcyjny ustawy jugosłowiańskiej z 1956 r. itd.”⁵.

Żadnych wątpliwości co do przyczyn powtórnej kodyfikacji postępowania administracyjnego nie miał inny znamienity administratywista, a mianowicie Janusz Łętowski. Zastąpienie rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r. kodeksem spowodowane zostało – w jego przekonaniu – „głównie tym, że trzeba było dostosować system procedury administracyjnej do sytuacji, w której nie tylko brak było sądownictwa administracyjnego, ale także nie było raczej realnej nadziei na jego powołanie”. Jak zaznaczył, „trzeba było zatem sięgnąć do innych środków, co i mądrze uczyniono”. Swoją wywodził, zamknął on spostrzeżeniem: „Dzisiaj, gdy sądownictwo to istnieje i skutecznie działa

⁴ D.R. Kijowski, *Austria [w:] Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2010, s. 49 i s. 51. Niekwestionowany jest jednak pogląd, że „bardzo dobrze zorganizowany system gwarancji chroniących jednostki (*a very well-structured system of guarantess protecting individuals*) został stworzony, mimo licznych ograniczeń jurysdykcji wiedeńskiego Trybunału Administracyjnego, w toku jego działalności w okresie sprzed kodyfikacji ogólnego postępowania administracyjnego – tak: A. Ferrari Zumbini, *Judicial Review of Administrative Action in Austro-Hungarian Empire. The Formative Years (1890 – 1910)*, „*Italian Journal of Public Law*” 2018, vol. 10, issue 1, s. 45.

⁵ F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji ostatecznej*, PiP 1961, z. 12, s. 910.

(...) lektura dawnych przepisów z 1928 roku może skłaniać do refleksji, że mogłyby one nam (z niewielkimi pewnie retuszami) skutecznie służyć także dzisiaj. Powinno to stwarzać punkt wyjścia do racjonalnego myślenia w przyszłości⁶.

Wyłania się pytanie: co kryje się za przytoczonym sformułowaniem? Czy „racjonalne myślenie” o skodyfikowanym postępowaniu administracyjnym może abstrahować od genezy obowiązującej regulacji prawnej i jej uwarunkowań? Udzielenie na to pytanie odpowiedzi przeczącej nie jest bynajmniej równoznaczne z przeświadczeniem, że analizując instytucje kodeksowe musimy widzieć w nich tylko wytwór obcego prawa, poddany procesom adaptacji i niezbędnych przekształceń systemowych. Ujęcie to raziłoby oczywiście nadmiernym uproszczeniem, prowadząc w ostatecznym rachunku do zamazania historycznego tła dokonanych się zmian. Pamiętając o nim, należy przypomnieć, że wraz z odzyskaniem w 1918 r. niepodległości, Polska stanęła przed wyzwaniem scalenia uregulowań prawnych odziedziczonych po zaborcach i nadania im postaci odpowiadającej ówczesnym potrzebom. Realizacja tego zadania następowała stopniowo i nie bez przeszkód, zaś skalę rysujących się problemów wymownie zdaje się oddawać wypowiedź wytrawnego znawcy zagadnień administracji i prawa administracyjnego – Edwarda Starczewskiego. Jeszcze w połowie lat 20. zeszłego stulecia konstatawał on, że „na każdym niemal kroku należy się zastanawiać, czy w danej kwestii istniał jakiś przepis w ustawodawstwie odpowiedniego państwa zaborczego, czy był to przepis oparty na ustawie, rozporządzeniu, orzecznictwie, czy zwyczaju, czy jego podstawę można uznać za dostateczną, czy nie został on w jakiś sposób uchylony, względnie zmieniony przez ustawodawstwo polskie, jeżeli nie wyraźnie, to w sposób pośredni, czy nie powstała luka, którą należy wypełnić w drodze odpowiedniej wykładni itd.”⁷. Zainicjowane w 1926 r. prace kodyfikacyjne dotyczące postępowania administracyjnego można uznać za kontynuację zabiegów porządkujących stan prawny w tej dziedzinie, których konsekwencją była przede wszystkim względna unifikacja trybu odwoławczego (zaskarżania decyzji w administracyjnym toku instancji)⁸. Istotne znaczenie dla realizacji tego przedsięwzięcia miały – obok doświadczeń praktyki administracyjnej i ogólnie aprobowanych koncepcji doktrynalnych – wskazania orzecznictwa utworzonego w 1922 r. Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Rezultat poczyniń powołanej przez Prezydium Rady Ministrów – w ramach Komisji Wniosków Ustawodawczych – podkomisji do spraw opracowania projektu ustawy o postępowaniu administracyjnym jest więc wypadkową kilku czynników. Doceniając rolę każdego z nich, pierwszoplanowe znaczenie wypada przypisać toczącym się wcześniej pracom nad projektami ustawy austriackiej⁹. Korzystanie z obcych, sprawdzonych już wzorów

⁶ J. Łętowski, *Austria* [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1990, s. 179.

⁷ E. Starczewski, *W sprawie ustawy o postępowaniu administracyjnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1926, nr 12, s. 185.

⁸ Szerzej T. Hilarowicz, *Środki prawne w polskim postępowaniu administracyjno-politycznym na obszarze b. Królestwa Kongresowego i Małopolski*, Kraków 1923, s. 17–20 oraz J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne. Komentarz – Podręcznik*, Warszawa 1948, s. 22–23.

⁹ Zob. R. Hausner, *Geneza rozporządzenia Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1933, nr 15, s. 499; D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny*

nie jest czymś, co należałoby ukrywać. Przeciwnie, może być postrzegane jako posunięcie rozważne, zwłaszcza wtedy, gdy poprzedza je rzetelna weryfikacja zgłaszanych propozycji i ich konfrontacja z rodzimą rzeczywistością.

2. Jedna czy dwie kodyfikacje?

Okoliczności, w których doszło w Polsce do powtórnej kodyfikacji postępowania administracyjnego oraz jej przedmiotowy zakres, skłaniają do postawienia pytania o ocenę charakteru przeprowadzonych zabiegów. Czy była to kodyfikacja w znaczeniu materialnym czy raczej formalnym? W literaturze dostrzega się tę dystynkcję, łącząc pierwsze z tych określeń z ujęciem regulowanej materii w sposób odmienny od dotychczasowego, twórczy, wykazujący w dostatecznym stopniu znamiona postępu „w wyniku posunięcia reformatorskiego” (*the development of a code through a reform movement*)¹⁰. Czy k.p.a., w swoim pierwotnym kształcie, był aktem realizującym zamysł reformatorski? Można mieć co do tego pewne wątpliwości, bowiem jego uchwalenie uzasadniała przede wszystkim widoczna dla wszystkich wola zerwania ze starym, choć sprawdzonym już porządkiem prawnym i wprowadzenia rozwiązań odpowiadających nowym warunkom ustrojowym.

Niezbędne stało się, po pierwsze, zharmonizowanie przepisów o postępowaniu skargowo-wnioskowym z instytucjami postępowania administracyjnego ogólnego (jurysdykcyjnego). Wnosząc skargę można było – jak podkreślał Janusz Borkowski – „kwestionować każde bez wyjątku rozstrzygnięcie, i to wielokrotnie, kierując ją do najrozmaitszych organów i instytucji, najczęściej politycznych, z których każda miała obowiązek rozpatrzenia sprawy, i albo załatwienia jej we własnym zakresie, albo spowodowania jej załatwienia przez właściwy organ”¹¹. Kodeks wyeliminował dysfunkcje związane z dwutorowością postępowań, zachowując zarazem autonomię instytucji skargi (wniosku) wobec konstrukcji postępowania typu jurysdykcyjnego. Sens dokonanej zmiany związłe wyłożyli Tadeusz Bigo i Franciszek Longchamps, zauważając, że akt ten „dostosował skargę do różnych wariantów proceduralnych sprawy, której skarga dotyczy (art. 162–166), zwłaszcza wyraźnie ustalił stabilność decyzji prawidłowej wobec skargi”¹².

1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa, Warszawa–Kraków 1999, s. 13–14, J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne...*, s. 22, S. Urbanowicz, *Nowa ustawa o postępowaniu administracyjnym*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1928, nr 24, s. 70 i n. oraz A. Kubiak, *Wpływ kodyfikacji austriackiej na polskie prawo o postępowaniu administracyjnym* [w:] *Związki prawa polskiego z prawem niemieckim*, red. A. Liszewska, K. Skotnicki, Łódź 2006, s. 87–89.

¹⁰ Tak Li Zhang, *China* [w:] *Codification of Administrative...*, s. 96. Co do sposobu definiowania pojęć „kodeks” i „kodyfikacja” zob. też A. Wasilewski, *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988, s. 7 i n. oraz I. Stewart, *Australia* [w:] *Codification of Administrative...*, s. 32–33.

¹¹ J. Borkowski, B. Adamiak [w:] *idem*, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 1071.

¹² T. Bigo, F. Longchamps, *Kontrola administracji* [w:] *Franciszek Longchamps de Beriér. Pisma wybrane z lat 1934–1970*, wybór i wstęp Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 265.

Niepowodzenia działań zmierzających do reaktywowania sądownictwa administracyjnego zrodziły, po drugie, konieczność znalezienia „środków zastępczych”, choćby częściowo rekompensujących brak tego instrumentu ochrony praw jednostki. Czy udało się osiągnąć wspomniany cel przez rozwinięcie koncepcji zaskarżania rozstrzygnięć (decyzji i postanowień) w ramach administracyjnego toku instancji? Odpowiedź na to pytanie nie jest już tak jednoznaczna, jak w przypadku pierwszej z poruszonych kwestii. Jedno jest pewne: dzięki kodyfikacji z 1960 r. odwołanie w jego klasycznej, dewolutywnej postaci zyskało na kolejne dwa dziesięciolecia rangę bodaj najważniejszej gwarancji procesowej unormowanej przepisami kodeksu. Po 1980 r., w rezultacie przywrócenia sądownictwa administracyjnego, znaczenie tej instytucji wyraźnie zmalało. Współcześnie obserwujemy próby wypracowania jej bardziej elastycznej formuły i rozluźnienia rygorów, które stworzono niegdyś, ustanawiając procedury sądowe. Gwarancyjną funkcję kodeksu usiłuje się w ten sposób pogodzić z wymaganiami sprawności postępowania i efektywności ochrony udzielanej jednostce – zarówno na drodze administracyjnej, jak i sądowej¹³.

Kierunek prac nad powtórnią kodyfikacją postępowania administracyjnego zderminowało, po trzecie, całkowicie zrozumiałe dążenie do przeprowadzenia „korekt systemowych”, tj. wyeliminowania lub zmodyfikowania krytycznie ocenianych, funkcjonujących już dostatecznie długi czas rozwiązań, a zarazem uzupełnienia regulacji o nowe elementy, pozostające w zgodzie z preferencjami legislatury. Również analiza tych zmian nie dostarcza oczywistej odpowiedzi na pytanie o to, czy wykazują one cechy reformy? Czy rezygnacja z konstrukcji „osoby interesowanej” (art. 9 ust. 1 r.p.a. rozpatrywany w związku z innymi przepisami tego aktu, w tym art. 14 ust. 1 i art. 56) zapewniła właściwy standard partycypacji jednostki w postępowaniu? Jak kwalifikować wyodrębnienie w dziale I k.p.a. rozdziału zatytułowanego „Zasady ogólne” przepisów określających kluczowe założenia postępowania, pełniących przez to rolę ustawowych dyrektyw interpretacyjnych, przy jednoczesnym włączeniu do nich treści ideologicznych? Zgodnie z art. 4 kodeksu, organy administracji miały działać „na podstawie przepisów prawa kierując się interesem ludu pracującego i zadaniami budownictwa socjalistycznego”. Kolejny przepis powierzył im zaś obowiązek stania „na straży praworządności ludowej”¹⁴. Czy związanie organów takimi wskazaniem można uznać za krok w kierunku wzmocnienia zasady rządów prawa? Paradoksalnie, mimo uznawanych za znaczące zmian przepisów o zwyczajnych środkach zaskarżenia rozstrzygnięć organów administracyjnych, w rozdziale I działu I k.p.a. nie znalazła się zasada dwuinstancyjności. Zamieszczono ją w kodeksie dopiero w wyniku nowelizacji tego aktu w 1980 r. Wtedy także materię unormowaną w tym rozdziale podzielono na dwie jednostki redakcyjne, opatrując je adekwatnymi do treści nazwami: „Zakres obowiązywania” i „Zasady ogólne”.

¹³ Szerzej Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 282 i n.

¹⁴ Co do rozumienia tych pojęć zob. przykładowo: J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. *idem*, Warszawa 1985, s. 64–67 oraz J. Wegner [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2019, s. 66–67.

Rozsądnym rozstrzygnięciem zasygnalizowanych dylematów mogłoby być przyjęcie tezy, że celem zabiegów podjętych w drugiej połowie lat 50. XX w. stała się kodyfikacja „dostosowawcza”. Ten punkt widzenia w żadnym wypadku nie deprecjonuje rezultatu działań legislatywy, a jedynie ukazuje złożoność czynników, które o nim przesądziły. Stwarza on tym samym podstawę do formułowania bardziej wyważonych i zdystansowanych ocen tego, co uznajemy za jedno z największych osiągnięć polskiego ustawodawstwa doby powojennej.

3. Próby modernizacji rozwiązań kodeksowych

Wymaganą od aktów rangi kodeksowej stabilność regulacji prawnej udało się w przypadku k.p.a. zachować jedynie przez okres dwóch pierwszych dziesięcioleci jego obowiązywania. Dokonana w 1980 r. nowelizacja tej ustawy zrealizowała założenia bliskie idei kolejnej kodyfikacji, czyli ukształtowania reżimu – w sensie instytucjonalnym oraz pod względem struktury i przedmiotu unormowania – odmiennego od poprzedniego. Wejście w życie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie kodeksu postępowania administracyjnego¹⁵ otworzyło niewątpliwie nowy etap w rozwoju prawa o postępowaniu administracyjnym: częstych i fragmentarycznych korekt przepisów kodeksowych, a z drugiej strony – kontynuowania praktyki „obchodzenia” ich przez tworzenie porządku traktowanego jako *lex specialis*. Podobny do wskazanego „moment kodyfikacyjny” wystąpił później tylko raz, jednak i w tym przypadku porzeczano na głębokiej nowelizacji kodeksu. Prowadzone w latach 2012–2016 z inicjatywy Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego prace studialne nad projektem nowej regulacji zwińczyło opublikowanie raportu zespołu eksperckiego, którego ustalenia, postulaty i propozycje uwzględniono w jakimś stopniu, przygotowując tę nowelizację¹⁶. Nie brak głosów, że zatrzymano się wówczas „w połowie drogi”, bowiem odstąpiono od „kontrowersyjnego wprowadzie, ale dopracowanego, ujętego całościowo i logicznie pomysłu napisania nowego kodeksu, a jednocześnie wprowadzono do niego zmiany punktowe”¹⁷. Treść unormowań ustawy z 2017 r. zmieniającej kodeks postępowania administracyjnego¹⁸ z pewnością nie pokrywa się z wizją wytyczoną przez zespół ekspercki. Nie udało się przeformułować koncepcji objęcia regulacją kodeksową m.in. instytucji umowy administracyjnej oraz postępowania w sprawach wydawania przez organy administracji generalnych aktów stosowania prawa i postępowania w tzw. sprawach masowych, jak również udziału w postępowaniu

¹⁵ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8).

¹⁶ Zob. *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017.

¹⁷ Tak J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 2017, z. 8, s. 5.

¹⁸ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935).

„podmiotów zainteresowanych”¹⁹. W nawiązaniu do terminologii, którą operują włoscy teoretycy prawa, można powiedzieć, że opisywana zmiana przypomina działania władzy definiowane jako niepełna lub niedokończona modernizacja (*modernizzazione imperfetta*)²⁰. Czy jednak mimo jej mankamentów i niedoskonałości nie była ona krokiem w dobrą stronę?

Ten walor miały bezsprzecznie stanowiące pochodną transformacji ustrojowej nowelizacje kodeksu z lat 1990 i 1995. Środowisko naukowe, podobnie zresztą jak sami rządzący, nie było jednak wówczas przygotowane do wypełnienia bardziej ambitnego zadania, tj. opracowania programu zmian w prawie o postępowaniu administracyjnym, który stałby się elementem szerszego planu budowy zrębów demokratycznego państwa prawnego. Na przełomie wieków takie przedsięwzięcia podjęto w innych państwach postsocjalistycznych, kodyfikując na nowo postępowanie administracyjne²¹. W Polsce skoncentrowano się wtedy na problemie przekształceń w systemie sądownictwa administracyjnego. Jeszcze przed wejściem w życie przepisów, które zreformowały to sądownictwo, postępowanie sądowoadministracyjne – z mocy art. 67 ustawy z 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym²², z zastrzeżeniem art. 59 *ab initio* – wyłączono poza obręb regulacji kodeksowej; w drugim z przepisów zamieszczono odesłanie, zgodnie z którym w sprawach nieunormowanych w ustawie do postępowania przed sądem stosowało się odpowiednio określone przepisy k.p.a. W ten sposób przywrócono kodeksowi rolę „aktu procedur administracyjnych”, utrzymując (lecz tylko do końca 2003 r.) jego więź z procedurą sądowoadministracyjną.

Widoczna po 1980 r. tendencja do ustawicznego korygowania metodą „małych kroków” uregulowań kodeksowych, podyktowana – jak można przypuszczać – chęcią ich modernizacji i dostosowywania do potrzeb administrowania oraz zapewnienia spójności systemowej prawa, w tym (po 2004 r.) zgodności z prawem unijnym, nie zanikła, a nawet nasiliła się w nowych realiach ustrojowych. Trudno oprzeć się wrażeniu, że ustawodawcy nader łatwo przychodzi nowelizować kodeks, bez zachowania standardów poprawnej legislacji i wykazania racji przemawiających za dokonaniem zmiany. Szczególnie irytujące jest korzystanie z techniki „kazuistycznych wstawek”, czyli formułowania odesłań do przepisów innych ustaw zastępujących zwrot wyrażający dostatecznie ogólnie określoną regułę zachowania, takich jak: w art. 2a, art. 14, art. 39, art. 39¹ § 1, art. 39², art. 47, art. 63 § 1, art. 76a § 2a, art. 122h, art. 145b lub art. 189k § 4a. Posługiwanie się nią zaczyna spychać k.p.a. do roli urzędowej instrukcji, nazbyt złożonej, szczegółowej i niejasnej w swojej treści. Równie niepokojącym zjawiskiem jest tworzenie unormowań wprowadzających pozorne ulepszenia, przedstawiane np. jako wzmocnienie gwarancji procesowych ochrony interesu jednostkowego. Do nich można zaliczyć uzupełnienie art. 7 o frazę „z urzędu lub na wniosek stron” (w jaki

¹⁹ Szerzej Z. Kmieciak, *Oblicza nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego (w odpowiedzi prof. Janowi Zimmermannowi)*, PiP 2018, z. 2, s. 100–101.

²⁰ Tak chociażby R. Bettini, *Legislazione e politiche in Italia*, Milano 1990, s. 82 i n.

²¹ Zob. Z. Kmieciak, *Idea kodyfikacji postępowania administracyjnego z perspektywy państw postsocjalistycznych*, PiP 2017, z. 9, s. 32 i n.

²² Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. nr 74, poz. 368).

sposób poprawiło to sytuację stron?) bądź dodanie do kodeksu przepisu oznaczonego jako art. 14a, stanowiącego o możliwości oceny przez strony działania urzędów kierowanych przez organy administracji publicznej i ich pracowników. Czy bez drugiego z tych przepisów strona byłaby pozbawiona prawa do wyrażenia swojego stanowiska na temat funkcjonowania administracji, choćby w formach wskazanych w dziale VIII k.p.a.? Częstym grzechem twórców zmian jest wreszcie brak precyzji w konstruowaniu wypowiedzi normatywnych, powodujący niepewność co do rozumienia przepisu. Spostrzeżenie to można zilustrować brzmieniem art. 14 § 2. Czy dopuszczenie przez ów przepis załatwienia sprawy „telefonicznie” w sytuacji, „gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie”, otwiera drogę do wydania decyzji „przez telefon”, czy może jedynie przeprowadzenia innych czynności zmierzających do załatwienia sprawy? Jeszcze więcej wątpliwości wywołuje redakcja art. 122a § 1 *in fine*²³. W tym wszakże przypadku powodem rozbieżności w interpretacji zwrotu odsyłającego: „jeżeli przepis szczególnie tak stanowi” jest po części niebył fortunne zdanie, które znalazło się w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw²⁴, a konkretnie użyte w nim słowa: „gdy przepis prawa materialnego wyraźnie tak będzie stanowił”. Problem sprowadza się w istocie do tego, czy treść takiego przepisu musi ściśle odpowiadać brzmieniu jednego z dwóch punktów art. 122a § 2 k.p.a.? Ustawodawca mógł – jak się wydaje – zachować większą staranność, konstruując wspomniane odesłanie. Jednak odwołanie się do każdego z rodzajów wykładni (literalnej, systemowej i celowościowej) nie pozostawia wątpliwości, że kwalifikacja prawna formy załatwienia sprawy jako „milczącej” w rozumieniu kodeksowym powinna uwzględniać nie tyle terminologię, którą zastosowano w przepisach szczególnych, ile istotę uregulowanej przez nie instytucji.

4. Nieuchronność zjawiska dekodyfikacji postępowania administracyjnego?

Równoległym do opisanego zjawiskiem, które w powszechnym odczuciu osłabia siłę i autorytet kodeksu, jest obserwowany od dłuższego czasu proces dekodyfikacji

²³ Zob. zwłaszcza: J. Piecha [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 895; S. Gajewski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5a, 8a, 14 oraz działów IVa i VIIIa KPA*, Warszawa 2017, s. 42–43; M. Lewicki, *Zakres stosowania przepisów o milczącym załatwieniu sprawy [w:] Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, red. Z. Kmiecik, M. Gajda-Durlik, Warszawa 2019, s. 199 i n.; A. Wróbel [w:] *idem*, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 779–780; M. Kamiński, *Milczenie administracyjne a milczące załatwienie sprawy i jego weryfikacja. Rozwiązania normatywne w prawie polskim na tle prawnoporównawczym [w:] Milczące załatwienie...*, s. 46–47 oraz Z. Kmiecik, *Zakres stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego o milczącym załatwieniu sprawy*, ZNSA 2019, z. 5, s. 9 i n.

²⁴ Sejm VIII kadencji, druk nr 1183, s. 45.

postępowania administracyjnego. Poglądy doktryny w tej materii odzwierciedla wypowiedź Dariusza R. Kijowskiego, że „odstępstwa od kodeksowej »normy« nie są jedynie przejawem dostosowania ogólnej regulacji kodeksowej do specyfiki niektórych (»wybranych«) typów spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej”²⁵. Praktyka ta prowadzi – jak sygnalizuje – do „dewaluowania regulacji kodeksowej”²⁶. Inny z autorów, Jan Zimmermann, symptomów dekodyfikacji upatruje w „tworzeniu unormowań procesowych obok kodeksu, wypierających kodeks jako *leges specialis*”²⁷. Ze stanowiskiem tym współgrają ustalenia Małgorzaty Jaśkowskiej na temat dekodyfikacji postępowania administracyjnego, dokonywanej nie przez tworzenie wyraźnych wyłączeń spod zakresu kodeksu, „ale przez wprowadzanie w drodze innych aktów prawnych szczegółowych, a zarazem odmiennych i w miarę całościowych rozwiązań proceduralnych”. Dochodzi w ten sposób – jak przyznaje autorka – „do kształtowania odrębnych, wyspecjalizowanych procedur”²⁸. Na ryzyko „omijania” uregulowań rangi kodeksowej przez stanowienie przepisów szczególnych, posiadających formalnie tę samą co one moc prawną, w myśl paremii *lex specialis derogat legi generali*, zwraca się również uwagę w literaturze obcej²⁹. Korzystanie z techniki legislacji określanej pojęciem, które na trwałe weszło do języka medycyny: *by-passes*, nie jest więc wyłącznie rodzimym problemem.

W Polsce zjawisko dekodyfikacji czy też chronicznego separatyzmu proceduralnego dostrzegane było już pod rządami przepisów r.p.a. Analizując jego aspekty, Józef Litwin wskazywał na konieczność zapewnienia aktowi kodyfikacji „władztwa niepodzielnego”, przez zaniechanie „tworzenia odrębnych norm, »folwarków proceduralnych« w ustawach i rozporządzeniach, dotyczących poszczególnych zagadnień, w imię tendencji do uwolnienia władz od rzekomego nadmiernego skrępowania normami rozp. o post. admin.”. Autor postulował zatem „zlikwidowanie »rezerwatów« w postaci całych dziedzin i kompleksów spraw administracyjnych, w których rozp. o post. admin. bądź w ogóle nie ma zastosowania (np. w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, toczących się przed władzami administracji ogólnej), bądź też obowiązuje jedynie w fragmentach (np. w sprawach załatwianych przez służbę konsularną)”. W tych sferach aktywności administracyjnej znajdują – jak akcentował J. Litwin – „jedynie ułamkowe »swoiste« przepisy proceduralne, oparte częstokroć na założeniach o problematycznej pod względem teoretycznym i praktycznym prawidłowości, nieraz wręcz szkodliwe, niekiedy zaś strona proceduralna w ogóle nie jest w danej dziedzinie normowana”.

²⁵ D.R. Kijowski, *Tendencje dekodyfikacji ogólnego postępowania administracyjnego w XXI w.* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borowskiego*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2018, s. 140.

²⁶ D.R. Kijowski, *Tendencje...*, s. 152.

²⁷ Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 188.

²⁸ M. Jaśkowska, *Atomizacja procedury administracyjnej a tworzenie specustaw inwestycyjnych* [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2014, s. 71.

²⁹ Tak, w nawiązaniu do wyników badań komparatystycznych, w szczególności doświadczeń niemieckich, Li Zhang, *China...*, s. 102–103; podobnie co do holenderskiego porządku prawnego T. Barhuysen, W. den Ouden, Y.E. Schuurmans, *Netherlands* [w:] *Codification...*, s. 266–267.

Analogicznie, na poczet „rachunku klanowego konserwatyizmu prawniczego” zaliczył on „skrętne przechowywanie przepisów proceduralnych szczególnych, zawartych w ustawach wydanych przed 1.07.1928 r. i ubezwładniających częściowo bez ważkich po temu przyczyn – poszczególne przepisy rozp. o post. admin.”³⁰.

Krytyka poczynań dekodyfikacyjnych oraz obawy o zachowanie promowanego standardu „jedności proceduralnej” w jeszcze większym stopniu wyrażane były po wejściu w życie k.p.a., a przede wszystkim po dokonaniu jego zasadniczej zmiany w 1980 r. Jak wywodził Remigiusz Orzechowski, aktywnie uczestniczący w pracach nad projektem tej zmiany, „kodeks ani w pierwotnym brzmieniu (1960 r.), ani po nowelizacji ustawą z 31.01.1980 r. nie zamyka bynajmniej drogi do ustanawiania w przyszłości w innych ustawach przepisów procesowych, modyfikujących w odniesieniu do normowanych nimi spraw tryb postępowania przewidziany w ogólnym postępowaniu administracyjnym”. Nie ukrywał on jednak oczekiwania, że „ustawodawca, mając na względzie zarysowaną w toku nowelizacji k.p.a. zdecydowaną tendencję do kodyfikacji postępowania administracyjnego oraz płynące z niej korzyści dla sprawności działania organów administracji państwowej i stron uczestniczących w postępowaniu, wykaże w tej mierze konieczną powściągliwość, dopuszczając jedynie niezbędne i poddyktowane racjonalnymi względami odstępstwa od modelu ogólnego postępowania administracyjnego”³¹. Przytoczone stwierdzenia można uznać za przejaw prawniczego realizmu, tj. respektowania złożonych relacji między ideą, która przyświeca każdemu zabiegom kodyfikacyjnym i ograniczeniami w przedmiocie konsumowania ich wyników. Zaprezentowany pogląd odbiega od częściej spotykanych zapatrywań, głoszonych raczej przez osoby mające luźny kontakt z praktyką legislacji, sytuujących kodeks – jako „pomnik kultury prawnej” – w kręgu dóbr stanowiących samoistną i nienaruszalną wartość. W ich mniemaniu, k.p.a. ma być nie tylko aktem „panującym”, ale i „rządzącym”. W ślad za tym idą postulaty przypominające bardziej pobożne życzenia niż konkretne propozycje, np. takie „aby dekodyfikacja k.p.a. następowała z dużą rozważą i tylko w naprawdę niezbędnym zakresie”³².

Z tezą, za którą przed laty opowiedział się R. Orzechowski, korespondują spostrzeżenia Józefa Filipka. Zauważył on, że k.p.a. „nie stanowi zbioru przepisów w sensie *corpus iuris clausum*, tj. zbioru przepisów regulujących wyczerpująco pewną dziedzinę prawa”³³. Przypomniał też, że ustawodawca nie rezygnuje z dodawania do ustaw prawa materialnego przepisów proceduralnych, które ściśle się z nim wiążą „i ze względu na jego specyfikę powinny być do niego dostosowane i odpowiednio zróżnicowane”³⁴. Autor za normalne uznał to, że „szczegółowe przepisy odnoszące się do postępowania

³⁰ J. Litwin, *Postępowanie administracyjne, postępowanie karno-administracyjne, postępowanie przymusowe w administracji objaśnione orzecznictwem Sądów Najwyższych i okólnikami ministerialnymi*, Łódź 1948, s. 7–8.

³¹ R. Orzechowski [w:] *Kodeks...*, red. J. Borkowski, Warszawa 1985, s. 18–19.

³² Tak E. Pierzchała, *Odwołania w administracyjnych postępowaniach pozakodeksowych. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 11, s. 68.

³³ J. Filippek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Kraków 2001, s. 161.

³⁴ *Ibidem*, s. 157.

administracyjnego wyłączają w zakresie swojego obowiązywania stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego bez wyraźnego uchylania ich mocy wiążącej". Niemal w każdej dziedzinie, w której administracja wykonuje nałożone na nią zadania, obowiązują – jak dodał – „w węższym lub szerszym zakresie odmienne przepisy postępowania administracyjnego”³⁵. Z niemożności dochowania zasady wyłączności regulacji ukształtowanej przepisami k.p.a. we wszystkich sprawach indywidualnych, załatwianych przez administrację, zdawał sobie sprawę także J. Borkowski, który zjawiska tworzenia pozakodeksowych unormowań w tym przedmiocie nie kwalifikował jako „prowadzącego do dekodyfikacji postępowania administracyjnego”. Widział on w nim raczej znamiona pragmatycznego podejścia polegającego na „przystosowaniach regulacji proceduralnej do wybranych kategorii spraw administracyjnych”. W jego opinii, tak pojmowany „proces partykularyzacji wymagań prawnych w odniesieniu do czynności procesowych albo postępowania ogólnego, albo szczególnego”, nie podważa założeń strukturalnych tych postępowań oraz ich zasad ogólnych, respektując tym samym utożsamiane z nimi standardy proceduralne. Zmierza on jedynie do „różnicowania elementów techniki procesowej i przystosowania jej do cech szczególnych tylko wybranych rodzajów spraw”³⁶.

Czy zatem to, co kojarzymy z dekodyfikacją postępowania administracyjnego jest nieuchronną reakcją na poczynania legislatury, stawiającej sobie niemożliwe do osiągnięcia cele? Czy problem nie sprowadza się przypadkiem do tego, jak określimy standard albo – w innym ujęciu – formułę kodyfikacji? Przyjęte w niektórych systemach prawnych ustawowe założenie, że dany akt, wykazujący na ogół cechy związanej kodyfikacji ramowej, będzie stosowany subsydiarnie, tj. w zakresie nieuregulowanym odrębnymi przepisami, czyni w istocie bezprzedmiotowym pytanie o dopuszczalne granice dekodyfikacji³⁷. W tych systemach, w których zwyciężyła koncepcja klauzuli

³⁵ *Ibidem*, s. 162.

³⁶ J. Borkowski, *System regulacji prawa procesowego administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 89–90.

³⁷ Co do tej konstrukcji w przekroju komparatystycznym zob. J.B. Auby, *General Report* [w:] *Codification...*, s. 12–13. Rozróżnia on jednak subsydiarne i komplementarne stosowanie przepisów kodeksowych, a ponadto – posiłkując się przykładem rozwiązań czeskich – wyodrębnia typ „zmiennych” (*variable*) relacji między uregulowaniami kodeksowymi i szczególnymi. Mają one polegać na tym, że przepisy szczególne czasami wyłączają stosowanie kodeksu, ale akt ten „odgrywa rolę subsydiarną w stosunku do ustaw szczególnych” (*plays a subsidiary role to specific statutes*). Autor wskazuje też na przypadki nieprzenikalności (*impermeability*) regulacji kodeksowych i szczególnych. W odniesieniu do systemu prawa niemieckiego i chorwackiego klauzulę subsydiarności omawiają J.P. Schneider, *Germany* [w:] *Codification...*, s. 213–214 oraz D. Đerđa, *Republic of Croatia* [w:] *Codification...*, s. 110. Powołując się na ustalenia doktryny krajowej, J.P. Schneider zaznacza, że niemiecka ustawa federalna o postępowaniu administracyjnym z dnia 25 maja 1976 r. (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) może być sklasyfikowana jako „niekompletna kodyfikacja” (*an incomplete codification*), gdyż nie tworzy zakazu późniejszej dekodyfikacji (s. 213). Charakteryzując chorwacką ustawę z dnia 27 marca 2009 r. o ogólnym postępowaniu administracyjnym (*Zakon o općem upravnom postupku*), D. Đerđa stwierdza, że może ona być stosowana we wszystkich sprawach administracyjnych z wyłączeniem tych, które objęte są odmiennym reżimem prawa procesowego. Możliwość ustanawiania w pewnych dziedzinach odrębnych regulacji procesowych uzasadnia on potrzebą zapewnienia „bardziej efektywnego

generalnej, ograniczonej kodeksową listą wyjątków – czego ilustracją są przepisy art. 1 pkt 1, art. 1 pkt 2, art. 3 i art. 4 k.p.a. – pytanie to będzie zawsze aktualne, wywołując niekończące się spory doktrynalne. Wypada dodać, że regułę subsydiarnego stosowania przepisów kodeksu wspierają niekiedy zastrzeżenia mające powstrzymać prawodawcę przed pochopnym wprowadzaniem uregulowań szczególnych. Ciekawym przykładem tego rodzaju rozwiązań jest dyrektywa wyrażona w art. 2 ustawy bośniackiej z dnia 25 czerwca 2002 r. o postępowaniu administracyjnym (*Zakon o upravnom postupku*), w myśl której w określonych dziedzinach administracji tylko wyjątkowo dopuszczalne jest normowanie jednostkowych zagadnień proceduralnych przez inne ustawy. Jednakże i wtedy przepisy uchodzące za *lex specialis* w stosunku do ustawy o postępowaniu administracyjnym nie mogą pozostawać w sprzeczności z jej zasadami. Podobne uregulowanie zawiera art. 3 serbskiej ustawy z dnia 29 lutego 2016 r. o ogólnym postępowaniu administracyjnym (*Zakon o opštem upravnom postupku*). Dopuszczalność odstępstw od kodeksowego wzorca obwarowano w nim zastrzeżeniem, że nie obniżą one „poziomu ochrony praw i interesów prawnych gwarantowanych niniejszą ustawą”³⁸. Z zaprezentowanych rozważań płynie wniosek, że techniczna w gruncie rzeczy kwestia wyboru jednego z wyróżnionych wariantów definiowania założeń kodyfikacyjnych rzutuje bezpośrednio na sposób oceny aktywności ustawodawcy, dotyczącej postępowania administracyjnego (wyznacza ramy kwalifikacji podejmowanych decyzji prawotwórczych). W praktyce wynik tej oceny mieści się w przedziale wartości, które określamy, operując z jednej strony pojęciem racjonalności zachowań prawodawcy, z drugiej zaś – jego woluntaryzmu lub zwykłego kaprysu.

5. Przeobrażenia idei i celów kodyfikacji postępowania administracyjnego

Przywiązanie do tradycji i towarzyszące mu przekonanie o najwyższym standardzie rozwiązań ustanowionych przepisami k.p.a. nie powinny przesłaniać obserwowanych współcześnie ułomności i dysfunkcji uregulowań proceduralnych, obniżających ocenę rezultatów dokonanej przed wielu laty kodyfikacji. Powielając zapatrywania wybitnych przedstawicieli doktryny wyrażane po uchwaleniu kodeksu, zdajemy się, po pierwsze, zapominać, że odnosiły się one do innego pod względem treści aktu, a po drugie – miały dawać świadectwo rzetelnego wywiązania się legislatury z niełatwego zadania dostosowania dawniejszych, mających austriacki rodowód konstrukcji, do powstałego po 1945 r. porządku prawnego.

Zasługą twórców projektu przeprowadzonej w 1960 r. kodyfikacji postępowania administracyjnego jest to, że zachowała ona najważniejsze wartości, których odzwierciedleniem stały się kilkadziesiąt lat wcześniej przepisy r.p.a. Doceniając ich wysiłki,

i ekonomicznego trybu postępowania przez organem administracji” (*more efficient and more economical mode of proceeding of an administrative authority*) – s. 110.

³⁸ Z. Kmiecik, *Idea...*, s. 40–41.

trzeba realistycznie spojrzeć na zjawiska, które zagrażają systemowej pozycji i spójności kodeksu, głównie jego nazbyt częstych, a przy tym fragmentarycznych i przypadkowych nowelizacji oraz daleko posuniętej dekodyfikacji unormowanego w nim postępowania. Zwłaszcza drugie z tych zjawisk od lat przyciąga uwagę doktryny, niezalążącej krytyki i gorzkich słów pod adresem ustawodawcy. Nie widać jednak, aby formułowane przez nią zakłęcia i apele przyniosły jakkolwiek praktyczny skutek, być może dlatego, że ilość poświęconych tej problematyce publikacji nie idzie w parze z konstruktywnymi propozycjami, których realizacja pozwoliłaby osiągnąć pożądany stan rzeczy. Zarówno polskie, jak i obce doświadczenia wskazują, że utrzymanie „władztwa niepodzielnego” aktu kodyfikującego postępowanie administracyjne, o które w połowie ubiegłego wieku tak usilnie zabiegał J. Litwin, jest czystą iluzją. Kodeks nadal będzie „panował”, ale już nie „rządził”; zmienia się zatem – co nie wszyscy chcą przyjąć do wiadomości – jego rola. Osłabieniu ulega funkcja regulacyjna kodeksu, na znaczeniu zyskuje natomiast funkcja projektująca i porządkująca zawartych w nim przepisów. Regulacje k.p.a. stają się więc zasadniczym, choć nie jedynym komponentem coraz bardziej złożonych strukturalnie unormowań procesowych. Wyznaczają one zarazem ogólne wzorce (schematy postępowania), pomocne w procesie kształtowania przepisów odrębnych³⁹.

Należałoby – jak sądzę – uczyć się od innych i pogodzić z nieuniknioną rewizją rozwijanego przez dziesięciolecia modelu postępowania administracyjnego. Do głębszej refleksji teoretycznej powinny skłaniać w szczególności podane przykłady obowiązujących w różnych państwach klauzul w przedmiocie subsydiarnego stosowania przepisów kodeksowych. Posłużenie się tą techniką wyznaczenia założeń kodyfikacyjnych stwarza z pewnością bardziej obiecujące perspektywy dla rozwoju prawa o postępowaniu administracyjnym, niż sygnalizowane w opracowaniach z dziedziny komparatystyki prawniczej – tyleż intrygujące co niepokojące – zastępowanie tekstów prawnych, będących wynikiem kodyfikacji, prawnymi bazami danych (*legal basadates*)⁴⁰. Może oczywiście pojawić się wątpliwość, czy wykorzystanie postulowanej techniki nie zachęcałoby do wprowadzania jeszcze większych niż obecnie odstępstw od regulacji k.p.a. i nie legitymizowało takiej praktyki. Skonstruowanie odpowiedniej klauzuli w sposób zbliżony do przyjętego w ustawie bośniackiej lub serbskiej powinno rozwiewać wysuwane w tym względzie obawy. Jej włączenie do kodeksu stwarzałoby przecież dogodny punkt zaczepienia do badania w przyszłości nie tylko zgodności

³⁹ Szerzej Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne na rozdrożu?*, PiP 2019, z. 10, s. 5 i n.

⁴⁰ Zjawisko to opisują J.B. Auby, *General...*, s. 28 oraz I. Stewart, *Australia...*, s. 48–49. W literaturze prezentowana jest też inna, alternatywna koncepcja przywrócenia jednolitości postępowania administracyjnego przez „skonstruowanie regulacji kodeksowej na wyższym poziomie ogólności” – tak H. Knysiak-Molczyk, *Jednolitość procedury – mit, standard legislacyjny czy niezrealizowany postulat w sferze regulacji prawa administracyjnego – dwugłos [w:] Źródła...*, s. 42. Autorka nie wyjaśniła jednak, jak wyobraża sobie realizację tego postulatu: przez kolejną, dużą nowelizację kodeksu czy może zastąpienie go zaprojektowanym „od podstaw” aktem? Mało obiecującą perspektywą jest też okresowe korzystanie z techniki klauzul derogacyjnych, takich jak sformułowana w art. 12 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego.

unormowań szczególnych ze standardami kodeksowymi, ale i konstytucyjności ustanawianych rozwiązań. Co więcej, pełniłaby ona rolę reguły kolizyjnej, ograniczając zakres związania zasadą *lex specialis derogat legi generali*.

Literatura

- Auby J.B., *General Report* [w:] *Codification of Administrative Procedure*, red. *idem*, Bruxelles 2014.
- Barkhuysen T., den Ouden W., Schuurmans Y.E., *Netherlands* [w:] *Codification of Administrative Procedure*, red. J.B. Auby, Bruxelles 2014.
- Bettini R., *Legislazione e politiche in Italia*, Milano 1990.
- Bigo T., Longchamps F., *Kontrola administracji* [w:] *Franciszek Longchamps de Beriér. Pisma wybrane z lat 1934–1970*, wybór i wstęp Z. Kmieciak, Warszawa 2019.
- Borkowski J. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. *idem*, Warszawa 1985.
- Borkowski J., Adamiak B. [w:] *idem, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Borkowski J., *System regulacji prawa procesowego administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Custos D., *United States* [w:] *Codification of Administrative Procedure*, red. J.B. Auby, Bruxelles 2014.
- Đerđa D., *Republic of Croatia* [w:] *Codification of Administrative Procedure*, red. J.B. Auby, Bruxelles 2014.
- Ferrari Zumbini A., *Judicial Review of Administrative Action in Austro-Hungarian Empire. The Formative Years (1890–1910)*, „*Italian Journal of Public Law*” 2018, vol. 10, issue 1.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Kraków 2001.
- Gajewski S., *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5a, 8a, 14 oraz działów IVa i VIIIa KPA*, Warszawa 2017.
- Hausner R., *Geneza rozporządzenia Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym*, „*Gazeta Administracji i Policji Państwowej*” 1933, nr 15.
- Hilarowicz T., *Środki prawne w polskim postępowaniu administracyjno-politycznym na obszarze b. Królestwa Kongresowego i Małopolski*, Kraków 1923.
- Jaśkowska M., *Atomizacja procedury administracyjnej a tworzenie specustaw inwestycyjnych* [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Błachucki, T. Górczyńska, Warszawa 2014.
- Kamiński M., *Milczenie administracyjne a milczące załatwienie sprawy i jego weryfikacja. Rozwiązania normatywne w prawie polskim na tle prawnoporównawczym* [w:] *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, red. Z. Kmieciak, M. Gajda-Durlik, Warszawa 2019.
- Kijowski D.R., *Austria* [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2010.
- Kijowski D.R., *Tendencje dekodyfikacji ogólnego postępowania administracyjnego w XXI w.* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmieciak, W Chróścielewski, Warszawa 2018.
- Kmieciak Z., *Idea kodyfikacji postępowania administracyjnego z perspektywy państw postsocjalistycznych*, „*Państwo i Prawo*” 2017, z. 9.

- Kmieciak Z., *Oblicza nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego (w odpowiedzi prof. Janowi Zimmermannowi)*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 2.
- Kmieciak, *Postępowanie administracyjne na rozdrożu?*, „Państwo i Prawo” 2019, z. 10.
- Kmieciak Z., *Zakres stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego o milczącym załatwieniu sprawy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, z. 5.
- Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Knysiak-Molczyk H., *Jednolitość procedury – mit, standard legislacyjny czy niezrealizowany postulat w sferze regulacji prawa administracyjnego – dwugłos* [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2014.
- Kubiak A., *Wpływ kodyfikacji austriackiej na polskie prawo o postępowaniu administracyjnym* [w:] *Związki prawa polskiego z prawem niemieckim*, red. A. Liszewska, K. Skotnicki, Łódź 2006.
- Lewicki M., *Zakres stosowania przepisów o milczącym załatwieniu sprawy* [w:] *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, red. Z. Kmiecik, M. Gajda-Durlik, Warszawa 2019.
- Litwin J., *Postępowanie administracyjne, postępowanie karno-administracyjne, postępowanie przymusowe w administracji objaśnione orzecznictwem Sądów Najwyższych i okólnikami ministerialnymi*, Łódź 1948.
- Longchamps F., *Problem trwałości decyzji ostatecznej*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 12.
- Łętowski J., *Austria* [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1990.
- Malec D., *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa–Kraków 1999.
- Orzechowski R. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1985.
- Piecha J. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017.
- Pierzchała E., *Odwolania w administracyjnych postępowaniach pozakodeksowych. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 11.
- Pokrzywnicki J., *Postępowanie administracyjne. Komentarz – Podręcznik*, Warszawa 1948.
- Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017.
- Starczewski E., *W sprawie ustawy o postępowaniu administracyjnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1926, nr 12.
- Schneider J.P., *Germany* [w:] *Codification of Administrative Procedure*, red. J.B. Auby, Bruxelles 2014.
- Stewart I., *Australia* [w:] *Codification of Administrative Procedure*, red. J.B. Auby, Bruxelles 2014.
- Urbanowicz S., *Nowa ustawa o postępowaniu administracyjnym*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1928, nr 24.
- Wasilewski A., *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988.
- Wegner J. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2019.
- Wróbel A. [w:] *idem*, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Zhang Li, *China* [w:] *Codification of Administrative Procedure* [w:] red. J.B. Auby, Bruxelles 2014.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 8.

Streszczenie

Zbigniew Kmiecik

Współczesne oblicze kodyfikacji postępowania administracyjnego w Polsce

Kodeks postępowania administracyjnego jest uznawany za swoisty „pomnik kultury prawnej” i wybitne osiągnięcie polskiej legislatury. W opinii Autora, utrzymanie „władztwa niepodzielnego” tego aktu, o które tak usilnie zabiega nauka prawa administracyjnego, jest czystą iluzją. Kodeks nadal będzie „panował”, ale już nie „rządził”. Zmienia się zarazem rola kodeksu. Osłabieniu ulega jego funkcja regulacyjna, na znaczeniu zyskuje natomiast funkcja projektująca i porządkująca. Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego stają się zasadniczym, ale już nie jedynym komponentem unormowań proceduralnych. Procedura jest więc coraz bardziej skomplikowana i nieczytelna. Autor podkreśla, że model procedury administracyjnej wymaga rewizji. Wyraża on przekonanie, że nieodzowne jest przyjęcie klauzuli subsydiarnego stosowania przepisów kodeksu.

Summary

Zbigniew Kmiecik

Contemporary Face of the Codification of Administrative Procedure in Poland

The Code of Administrative Procedure is regarded as a specific “monument of legal culture” and an outstanding achievement of Polish legislature. In the author’s opinion keeping the “undivided power” of this Act that the science of administrative law is strongly striving for is a pure illusion. The Code will be still “reigning” but it will not “ruling”. The role of the Code is changing at the same time. Its regulatory function is decreasing but the heading and organizational function is gaining importance. The provisions of the Code of Administrative Procedure are becoming essential but not the only component of the procedural regulations. Therefore the procedure seems to be more complicated and unclear. The author underlines that the model of administrative procedure demands a review. He expresses conviction that the adoption of the clause of subsidiary application of the provisions of the Code is really inevitable.

Słowa kluczowe: model postępowania administracyjnego, funkcje kodeksu postępowania administracyjnego, dekodyfikacja, złożoność postępowania administracyjnego, klauzula subsydiarności

Keywords: model of an administrative procedure, functions of the Code of Administrative Procedure, decodification, complexity of the administrative procedure, clause of subsidiarity

Harold J. Krent

Chicago-Kent College of Law

hkrent@kentlaw.iit.edu

ORCID: 0000-0001-7835-9396

<https://doi.org/10.26881/gsp.2020.2.05>

An Overview of the United States Administrative Procedure Act

The Administrative Procedure Act (the APA), enacted by the United States Congress in 1946,¹ establishes a procedural framework to constrain federal administrative agencies. Absent a more specific congressional direction, the APA applies to all federal actors engaging in policymaking and decisionmaking except the President.² The APA lays out procedures that such federal actors must follow in resolving adjudications and fashioning rules, as well as the standards of review that federal courts must use when reviewing the agencies' resolution of those adjudications and promulgation of rules and regulations. The APA has been remarkably effective in establishing a framework for ensuring that agency decisionmaking is responsive to public concerns, but the exceptions that it created have become troubling gaps that reviewing courts to date have not successfully closed. In this overview, I will first summarize the procedures imposed on agencies by the APA and then turn to the vulnerabilities in the APA that our system has yet to address effectively. I will then summarize the standards of review that the APA establishes for courts to review agency action, and conclude by tracing the exceptions recognized in the APA in which judicial review is foreclosed or delayed.

As a preliminary matter, in terms of nomenclature, the term "administrative agency"³ in the United States refers to any federal entity within the executive branch of government, whether denominated an agency, a bureau, a commission, or a department. The key is whether the entity binds those outside the federal government pursuant to a delegation from Congress. The Department of Defense, the Attorney General, and the Securities and Exchange Commission are all administrative agencies within the meaning of the APA, at least when exercising authority delegated from Congress to fashion rules and regulations or to resolve challenges from aggrieved individuals and firms. Although agencies can only exercise the authority granted to them by Congress, Congress has empowered most both to issue rules and resolve disputes through adjudication. Taken as a group, administrative agencies issue far more rules than Congress

¹ Pub. L. No. 79-404, 60 Stat. 237, 5 U.S.C. 551 et seq.

² *Franklin v Massachusetts*, 505 U.S. 788 (1992).

³ 5 U.S.C. 551(1).

and decide countless more cases than the entire federal judiciary. Indeed, one agency, the Social Security Administration, by itself resolves more cases than are resolved in federal court annually.

The APA divides agency action⁴ into four categories, assigning procedures dependent upon the relevant group: Formal Rulemaking; Informal Rulemaking, Formal Adjudication, and Informal Adjudication.⁵ This aspect of the Act is happenstance in that there are more than four possible categories of administrative agency action. Yet, the Act has the virtue of prescribing default categories that Congress can rely on unless it decides that a unique structure would be preferable in a specific case.

I. The APA's Procedural Framework

A Rulemaking

The most innovative aspect of the APA is creation of the Informal Rule category, which attempts to spark a dialogue between the agency and the regulated public.⁶ First, an agency must publish a proposed rule in the Federal Register, which is a publication readily available to interested firms and public interest groups.⁷ Then the agency must allow a sufficient period within which interested parties can submit comments. The comments, now filed electronically, can support the agency's proposed rule, suggest clarifying modifications, or oppose the proposal as wasteful or unneeded. Sometimes a handful of comments are submitted; at other times, there are millions.⁸

The agency then considers the comments, and publishes a final rule (if it so chooses), with a concise statement of the rule's purpose in the Federal Register. Absent an emergency, the rule can go into effect thirty days after publication.⁹

There is no requirement that the agency address the comments that have been submitted. That omission may strike one as surprising until one realizes that the agency, as will be discussed, risks having its rule overturned on judicial review unless the rule is well defended. As a consequence, the agency need not change its proposed rule at all if it is convinced that the comments do not make a persuasive case

⁴ The APA defines agency action to include "the whole or a part of any agency rule, order, license, sanction, relief, or the equivalent or denial thereof, or failure to act." 5 U.S.C. 551(13).

⁵ 5 U.S.C. 553–54, 556–57.

⁶ 5 U.S.C. 553.

⁷ 5 U.S.C. 553(b). Agency proposals first may be subject to centralized executive branch review pursuant to the White House's oversight. See, e.g., Exec. Order No. 12, 866 (1993).

⁸ In the relatively recent rulemaking reversing the Federal Communication Commission's former net neutrality rules, over twenty million comments were received. Millions of those comments have been attributed to outsiders attempting to gain influence. See, e.g., Glenn Fleishman, FCC Chair Ajit Pai Admits Millions of Russian and Fake Comments Distorted Net Neutrality Repeal, *Fortune*, Dec. 5, 2018.

⁹ 5 U.S.C. 553(d).

for modification. Courts will invalidate a rulemaking if an agency fails to comply with these basic APA procedures.¹⁰

Moreover, courts have imposed three additional procedural requirements not explicitly in the APA to facilitate better communication between the agency and regulated public. First, courts have held that the final rule must be a “logical outgrowth” of the proposed rule. If the proposed rule addresses the problem of pollution from smokestacks, for instance, the final rule cannot address contaminants emitted by cars.¹¹ Otherwise, the affected public would be shut out of the comment process for they likely would not have been aware that the problem of auto exhaust would be addressed in the rulemaking. The final rule, of course, need not be and should not be identical to the proposal, but the final rule must draw its substance from the proposal, so that the interested public has a chance to weigh in before the final rule. If the final rule is not the “logical outgrowth” of a proposed rule, then a court will remand the rule back to the agency for it to consider whether to reopen the comment period.

Second, if the administrative agency relies for its rule on technical or scientific data, it must release such data to the public. Otherwise, the public could not critique or second-guess the probity of such information. For instance, if a proposed nuclear safety rule relied on findings from a Department of Energy study as to the long-term health impact of nuclear waste, that study must be available to the public.¹² On the other hand, if the technical study is not salient, or is duplicated by other information in the record, courts will not force disclosure. As with the logical outgrowth test, this judge-made disclosure requirement seeks to reinforce the dialogue between the administrative agency and the public. A failure to disclose such a critical study will prompt a reviewing court to remand the case back to the agency for another comment period.

Third, although there is no requirement to respond to comments (and, indeed, that would not be practical), the agency must include in its “concise explanation” of the final rule an explanation for why it rejected any objections to its rule that appear extraordinary, such as the fact that the rule might cause financial havoc.¹³ The agency must, in addition, include sufficient information in the record to satisfy the court on review that its final determination was sufficiently reasoned.¹⁴

The APA also recognizes formal rulemaking, which envisions a much more rigid rulemaking process, resembling adjudication. Indeed, the procedures required by the APA for formal rulemaking are the same as for formal adjudication.¹⁵

¹⁰ Congress, in addition, amended the APA to encourage agencies to formulate proposed rules through negotiation with interested parties. 5 U.S.C. 561–70. Because the negotiation process is time consuming, agencies generally propose their own rules with input from affected parties apart from the formal negotiation process. The following discussion of APA procedural requirements apply as much to proposals reached through negotiation as through agency dictat.

¹¹ For a discussion, see *Long Island Care at Home v. Coke*, 551 U.S. 174 (2007).

¹² See, e.g., *United States v. Nova Scotia Food Products Corp.*, 568 F.2d 240 (2d Cir. 1977) (rejecting rule because key scientific study not disclosed).

¹³ 5 U.S.C. 553(c); See *Nova Scotia Food Products*, supra.

¹⁴ See text accompanying notes 37–48 infra.

¹⁵ 5 U.S.C. 556–57.

The APA established the role of an Administrative Law Judge (ALJ), a hearing officer who is largely independent from the agency, to preside over the formal process. Although the ALJ (now) must be appointed by the agency head,¹⁶ the ALJ can only be dismissed for “cause,” and that “cause” can be reviewed both by a separate independent federal agency and ultimately by the courts.¹⁷ The agency cannot lower the salary of the ALJ; nor can the agency assess the ALJ through a performance evaluation, as it can for other agency officials.¹⁸ The independence of this hearing examiner reflects the APA’s effort to ensure parties challenging government action a measure of confidence that the case will proceed in an impartial manner.

The formal rulemaking before the ALJ unfolds as a typical trial. Parties advocating for and against a rule can be represented by counsel, present affidavits and expert testimony, and cross-examine opposing experts. The proponent of any rule must bear the burden of proof, which in practice means a scintilla beyond 50%.¹⁹ The ALJ will then issue a recommended decision. Those disappointed in the outcome can appeal to the agency itself. The agency has the choice to rehear the case or part of the case; moreover, it can review the record and modify or reverse the ALJ’s recommendation. As a matter of practice, however, the agency generally affirms the rule determined after the formal hearing.

The procedures for formal rulemaking required by the APA do not fit the rulemaking context well. Rulemaking, like legislation, relies on economic, social and political forecasts. Judgments as to the level of pollution that the public will tolerate, for example, are difficult to capture in an adversary proceeding. Moreover, it is difficult to gauge through expert testimony when the technology underlying disposal of nuclear waste will change. Such judgments must be made, but the adversary process is not conducive to forecasting. Accordingly, courts have held that, unless Congress has clearly required agencies to make rules only after a “hearing on the record,” agencies have the discretion to fashion rules through the more flexible notice-and-comment rulemaking.²⁰

B. Procedures to Shape Adjudication

The APA procedures for formal rulemaking apply to formal adjudication as well. The hearing captures the essentials of typical judicial process: attorney presentations, witness testimony, cross-examination, concluding statements, and then decision by the quasi-independent ALJ, followed by a right of appeal to the agency. In addition, the ALJ may not engage in any *ex parte* communication with the parties pending resolution of the adjudication.²¹ The APA formal adjudication covers a wide gamut of

¹⁶ The Supreme Court recently imposed this requirement. See *Lucia v. SEC*, 138 S. Ct. 2044 (2018).

¹⁷ 5 U.S.C. 3105; 5 U.S.C. 7521.

¹⁸ 5 C.F.R. 930.206.

¹⁹ 5 U.S.C. 556(d).

²⁰ See, e.g., *United States v. Florida East Coast Railway*, 410 U.S. 224 (1973).

²¹ 5 U.S.C. 554(b).

challenges to government decisions, whether challenges to retain government benefits, to contest discipline of federal employees, or to dispute fines. Those procedural protections readily satisfy the U.S. constitutional protection for Due Process.

In contrast, the APA does not specify *any* procedures for government informal decisions such as eligibility for public housing, government grants, or a decision where to place a federal highway. Such decisions can be challenged afterwards in court, but are not constrained by particular procedures, and there is no formal record for the court to review after the fact.²² Given that APA procedures do not apply, agency action may in a particular case violate the Constitution's Due Process Clause if a protected liberty or property interest is at stake.²³ Most informal administrative decisions concerning application for grants or permits, however, do not involve property or liberty interests within the meaning of the U.S. Constitution given that the interests at stake are too contingent. Because of the flexibility accorded by the APA to government decision-makers in making such informal decisions, courts generally have construed congressional delegation to agencies to require formal adjudicative proceedings under the APA in any context mandating that the agency confer a benefit or make a decision after a *hearing*,²⁴ although courts recently have manifested a willingness to defer to reasoned agency decisions concluding that Congress intended agencies in particular contexts to proceed via informal adjudication.²⁵

In short, the APA sought to shape administrative agency power by prescribing the procedures that agencies must follow before affecting the rights of firms and individuals in the private sector.²⁶ Those procedures undoubtedly have contributed to better agency outcomes, and also have afforded litigants at times the means with which to trip up a careless agency in court.

The APA does not dictate to agencies when they should use adjudication as opposed to rulemaking to fashion policy. Most political scientists believe that, when economics, science, or technology underlies agency policymaking, rulemaking is the preferred route. In their view, adjudication is best structured to resolve historical facts, not to assess the more intangible political and social factors that underlie policymaking to govern future conduct. Such forecasting is best set with the input of the affected community, as in the informal rulemaking context. Nonetheless, the Supreme Court has held that Congress has left it up to the agencies to determine whether new policy should be fashioned in adjudication as opposed to rulemaking.²⁷

²² See *Citizens to Preserve Overton Park v. Volpe*, 401 U.S. 402 (1971).

²³ See, e.g., *Board of Regents v. Roth*, 405 U.S. 564 (1972) (setting out test to determine if protected property or liberty interest exists).

²⁴ See, e.g., *Seacoast Anti-Pollution League v. Costle*, 572 F.3d 872 (1st Cir. 1978).

²⁵ See, e.g., *Dominion Energy Brayton Point v. Johnson*, 443 F.3d 12 (1st Cir. 2006).

²⁶ Agencies enjoy the discretion to impose procedures on themselves in excess of those required by Congress in the APA, and they are bound by those procedures until changed. *Ballard v. Commissioner*, 544 U.S. 40 (2005).

²⁷ See, e.g., *NLRB v. Bell Aerospace*, 416 U.S. 267 (1974); *SEC v. Chenery Corp.*, 332 U.S. 194 (1947).

Thus, unlike in many countries, administrative agencies may fashion new policies in an adjudication and apply them without notice to the affected parties. This type of retroactive policymaking can be particularly problematic when the private party has relied on the agency's prior policy. Accordingly, courts have held that, in a context in which the private party can demonstrate that it justifiably relied on the agency's prior policy to its substantial detriment, the new policy articulated in the adjudication can only be applied prospectively.²⁸

C. APA Rulemaking Exceptions

In the rulemaking context, however, the APA carves out a number of exceptions excusing the agency from following the procedures for either formal or informal rulemaking. Of greatest importance, when agencies are interpreting prior rules as opposed to making new rules, and when agencies are setting forth general policy as opposed to announcing new binding rules, they need not follow the requirements for rulemaking in the APA.²⁹ Each exception makes sense in the abstract, but breaks down in application. As a consequence, agencies can exert a powerful impact on firms and individuals without complying with the APA procedural protections.

The difference between interpreting a rule and making a new rule is notoriously slippery. For instance, if the preexisting rule states that the government will reimburse a hospital for the "reasonable costs" of a particular medical procedure and then the agency publishes what it deems to be included within those "reasonable costs," is the agency making a new rule and therefore must proceed through notice and comment under the APA, or is it merely interpreting the old rule? On the one hand, the agency may merely be clarifying what it meant by "reasonable costs;" on the other, it might be fashioning new rules of reimbursement without the input of the regulated community. Challenges to such interpretive rules generally fail as long as the agency disclaims the intent to fashion a new rule and can point to a sufficient nexus between the new interpretation and the regulation or rule being interpreted. Given that a violation of an agency interpretation is not itself a violation of law, the private party can always argue at a subsequent enforcement proceeding or when seeking reimbursement that the agency interpretation was mistaken. Courts review the probity of agency interpretive rules, therefore, when reviewing the agency action ultimately challenged, but rarely review such rules by themselves because they have no binding force. Viewed from that perspective, not much rides on whether the agency's rule is interpretive or is substantive because in both cases private parties eventually will be able to challenge the agency's interpretation. If the agency wishes the new interpretation to be binding, then it must abide by the procedures set out in the APA for rulemaking.

But, the consequences to private parties can be grave. Such parties know that, even if they have a chance to convince a court later that the agency's interpretation is

²⁸ *Clark-Cowlitz Joint Operating Agency v. FERC*, 826 F.2d 1074 (D.C. Cir. 1987); *NLRB v. Guy F. Atkinson*, 195 F.2d 141 (9th Cir. 1952).

²⁹ 5 U.S.C. 553(b).

unreasonable, to do so will cost time and resources. It is far easier for parties to shape their own conduct based on what the agencies have advised than to risk losing in court down the road, particularly when courts may defer (to varying extents) to the agency's interpretation of the law and regulations they administer.³⁰ Indeed, even when agencies change prior interpretations of laws and regulations, courts will not force agencies first to engage in notice and comment rulemaking.³¹ Administrative agencies, in this way, can affect conduct significantly without complying with notice and comment procedures in the APA, although they still run the risk that, if challenged in court, the private party may be successful.

For similar reasons, the APA excuses agencies from complying with the APA's rule-making procedures when promulgating statements of agency policy as opposed to new rules. Such general policies express an agency's intent to follow a particular path in the future, and thus places actors in the private sector on notice of what to expect. Such policies alert private parties that their conduct will be subject to investigation unless they hew to the agency's suggested policy.³² Once again, as in the interpretive rule context, private actors can later defend their actions on the ground that the agency's articulated policy is inconsistent with prior statutes and rules, but they do so at a significant risk. Indeed, courts will never review agency articulations of policy (unlike interpretive rules) because, as will be discussed *infra*, such announcements do not constitute final agency action.³³ Academics differ on the extent to which agencies circumvent rulemaking by relying on agency statements of policy, as well as interpretive rules. Whatever the frequency, through (re)interpretation of rules and statements of general policy, administrative agencies can shape how individuals and firms act and need not adhere to the APA's procedural requirements for rulemaking.³⁴

II. The APA and Judicial Review

In addition to review of administrative agency action for conformity to required procedures, the APA establishes a strong presumption for judicial review of agency action, whether in the rulemaking or adjudication context, and it provides a differing standard of review depending on whether the process pursued by the agency was formal or informal.³⁵ Thus, judicial review may be obtained for denials of licenses and permits, sanctions, and rules, but not over requests to make public particular documents or to challenge the accuracy of press releases. Congress through the APA did not waive

³⁰ See *infra* text accompanying notes 51–54.

³¹ See *Perez v. Mortgage Bankers Ass'n*, 135 S. Ct. 1199 (2015).

³² See, e.g., *National Mining Ass'n v. McCarthy*, 758 F.3d 243 (D.C. Cir. 2014).

³³ See *infra* text accompanying notes 66–67.

³⁴ The APA also exempts rules relating to the military, foreign affairs, and government property. 5 U.S.C. 553(a). Agencies can also ignore the APA rulemaking procedures for internal management matters, and can make exceptions for “good cause shown” if an emergency exists. 5 U.S.C. 553(d).

³⁵ See generally 5 U.S.C. 702; *Abbott Laboratories v. Gardner*, 387 U.S. 136 (1967).

the federal government's general immunity from damages actions, authorizing only declaratory and injunctive relief.³⁶ Congress has not established a specialized administrative court and directed instead that federal courts of general jurisdiction (generally, courts of appeals) are to review agency action.

A. Substantial Evidence Standard

With respect to formal rulemaking and adjudication, the APA provides that courts are to review agencies under a "substantial evidence" standard.³⁷ Courts, pursuant to that standard, study the record of the adjudication or rulemaking to determine if there is "substantial evidence" supporting the agency's decision. Given that the record reviewed resembles that of a trial record – transcripts of witnesses, written submissions by the parties, expert reports, documentary evidence and so on – reviewing courts familiarize themselves with the record to determine whether the agency's conclusion is supported in the record. Judges are not to assess the evidence anew, but rather ascertain if there is sufficient evidence to uphold the agency. Even if courts would have concluded differently based on the record, they are to support the agency if the agency conclusion is credible given the conflicting evidence submitted. When the agency's evidence is based on scientific or technical assessments, the court ensures that the agency's reasoning in relying on particular scientific judgments and for rejecting others does not leave large gaps.

The agency, as discussed, may overrule the ALJ in reaching its decision. Given that the APA envisions that outcome, courts review the decision of agencies, not ALJs. Nevertheless, the ALJ's decision becomes part of the record and therefore is reviewed and considered by the court in determining whether the agency's conclusion is supported by substantial evidence.³⁸ If the agency has not sufficiently explained why its decision differs from that reached by the ALJ, the court may well deny enforcement.

In any event, courts are not to substitute their own policy judgments for those of the agency. If they find that the agency reasoning is unpersuasive in some manner, they remand the case back to the agency for it to determine whether to defend its action based on some other explanation or reasoning, which would again be subject to judicial review.³⁹ If they find that the agency decision is unsupportable under any theory, they overturn the agency's fine, denial of benefits, or similar action.

³⁶ Congress in Section 553(e) also authorized parties to seek review of an agency's failure to commence a rulemaking or change a prior rule, but the courts defer greatly to agencies when refusing to initiate rulemaking or refusing to change a rule upon such a request under Section 553(e). See, e.g., *Mass. v. EPA*, 549 U.S. 497 (2007).

³⁷ 5 U.S.C. 706(2)(E).

³⁸ See generally *Universal Camera Corp. v. NLRB*, 340 U.S. 474 (1951).

³⁹ For articulation of that rule, see *SEC v. Chenery Corp.*, 318 U.S. 80 (1943).

B. Arbitrary and Capricious Standard

In assessing informal agency rulemaking and adjudication, the APA prescribes a standard of “arbitrary and capricious review.”⁴⁰ Although Congress undoubtedly intended a more deferential standard for courts reviewing informal as opposed to formal agency action, the gap between substantial evidence and “arbitrary and capricious” review has narrowed over time.⁴¹ Courts review agency decisions by combing through the record to ensure that the agency has considered relevant evidence and explained away any obvious evidence that undermines its conclusions. There must be a “rational connection between the facts found and choice made.”⁴² In reaching their decisions, agencies may not rely on factors that the authorizing legislation has precluded.⁴³ At times, the reviewing courts will also ensure that the agency considered logical alternative solutions – at least those alternatives evident in the data that the agency in fact assessed.⁴⁴ The agency need not consider every relevant alternative possible. As with review of formal agency action, the courts are not to substitute their own views for those of the agency, and are to remand any rulemaking or adjudication if they find the agency reasoning deficient, and allow the agency to reconsider. The Supreme Court has determined that the same review standard should be used when an agency repeals a rule as when it fashions a new one – in each context the agency is changing the status quo and thus must satisfy the APA requirement of reasoned decisionmaking.⁴⁵ And, more generally, if an agency in a rulemaking (or adjudication) changes its position, it must at a minimum address the reasons for the change head on.⁴⁶

Review pursuant to the arbitrary and capricious standard has become known as “hard look” review in light of the significant oversight exercised by the federal courts.⁴⁷ The hard look review permits courts to supplant the agency’s policymaking preferences for their own, but also ensures that agencies exercise significant care in informal rulemaking and adjudication to limit the chance that courts will refuse enforcement of their judgments on review. In the context of informal adjudication, courts rely upon the agency to assemble a record to permit judicial review. The agency is to include all documents that the agency relied upon in reaching its decision, as well as any materials submitted by other parties.⁴⁸

In reviewing both formal and informal agency actions, courts not infrequently must review the agencies’ interpretation of relevant constitutional provisions, laws,

⁴⁰ 5 U.S.C. 706(2)(A).

⁴¹ See, e.g., the discussion in *Association of Data Processes Service Organizations v. Board of Governors*, 745 F.2d 677, 683 (D.C. Cir. 1984).

⁴² *Motor Vehicle Manufacturers Ass’n v. State Farm Mutual Automobile Insurance Co.*, 463 U.S. 29, 30 (1983).

⁴³ See, e.g., *Massachusetts v. EPA*, 549 U.S. 497 (2007).

⁴⁴ See, e.g., *Motor Vehicles*, *supra*.

⁴⁵ *Motor Vehicles*, *supra*.

⁴⁶ See, e.g., *FCC v. Fox Television Stations*, 536 U.S. 502 (2009).

⁴⁷ See *National Lime Ass’n v. EPA*, 627 F.2d 416, 451 n. 126 (D.C. Cir. 1980).

⁴⁸ *Citizens to Preserve Overton Park*, *supra*.

and regulations. The APA provides that agency determinations “contrary to constitutional right” and “not in accordance with law” should be set aside.⁴⁹ Courts in the United States have determined that, although no deference should be accorded to agency interpretation of the Constitution, deference should be afforded to agency interpretations of laws and regulations that they administer⁵⁰ if 1) the agency reached the interpretation in a relatively formal manner, such as through the process of rulemaking and adjudication (but not in writing a brief or in issuing a policy circular);⁵¹ 2) the court on review deems the laws and regulations interpreted by the agency to be ambiguous; and 3) the agency interpretation of any ambiguous provision is reasonable.⁵² As a consequence, courts may determine that there are two or three “reasonable” interpretations of the same provision, and therefore will defer to successive reasonable interpretations, albeit different.⁵³ Courts thus share their traditional role of law interpretation with agencies, a somewhat unique feature of the United States system.⁵⁴

C. Limitations on Judicial Review

The APA envisions two contexts in which judicial review of adjudications is precluded. From the perspective of individuals or firms challenging government action, preclusion of review removes a critical check against overreaching by the administrative state. Congress, however, provided in the APA first that, as long as a statute makes it clear that review is precluded, no judicial review should be exercised.⁵⁵ For instance, in precluding review of minimal financial claims against the government, Congress plausibly sought to avoid the high cost of court litigation for modest claims.⁵⁶ At other times, when there is a need for finality, Congress has determined that no judicial review should be allowed. Congress, as an example, precluded review of the discipline meted to certain Veterans Act officials to ensure that appeals not drag out.⁵⁷ Moreover, Congress has precluded review when it believes that courts cannot be trusted

⁴⁹ 5 U.S.C. 706(2)(A)–(B).

⁵⁰ *Adams Fruit Co. v. Barrett*, 494 U.S. 638, 649 (1990).

⁵¹ *United States v. Mead Corp.*, 533 U.S. 218 (2001). This step is known as *Chevron Step Zero*.

⁵² *Chevron U.S.A. v. NRDC*, 467 U.S. 837 (1984). These steps are known as *Chevron Steps One and Two*.

⁵³ *National Cable & Telecommunications Ass’n v. Brand X Internet Services*, 545 U.S. 967 (2005).

⁵⁴ Courts at times have also reviewed delegation from Congress to agencies to ensure that Congress has articulated some principle for the agencies to base their actions on instead of completely leaving it up to the agencies to fashion rules on their own. *ALA Schechter Poultry v. United States*, 295 U.S. 495 (1935). The Court has not recently struck down a delegation on excessive delegation grounds, but several members of the Court have written to revivify the doctrine. See *Gundy v. United States*, 588 U.S. (2019) (Gorsuch, J., dissenting).

⁵⁵ 5 U.S.C. 701(a)(1).

⁵⁶ See, e.g., *United States v. Erika*, 456 U.S. 201 (1982). (upholding limitation of review in Medicare Act).

⁵⁷ *Veterans Access, Choice and Accountability Act of 2014*, Pub. L. No. 113–146, § 707, 128 Stat. 1754, 1798–99 (Aug. 7, 2014).

to secondguess agency determinations in light of the sensitive and complex security calculations involved.⁵⁸

When review is precluded, disappointed litigants can assert that the lack of meaningful judicial review has robbed them of Due Process rights guaranteed under the Constitution, but the Constitution does not require judicial review of administrative adjudications (at least if constitutional questions are not involved) as long as the adjudication respects the basic elements of Due Process, such as notice of the charges and an opportunity to respond. Congress can relegate individuals and firms to administrative adjudication solely. And, no procedures are required in the absence of a constitutionally protected liberty or property interest.

More controversially, Congress can also implicitly preclude judicial review when it provides no meaningful standard of judicial review.⁵⁹ In other words, when Congress vests administrative actors with unfettered discretion, courts presume that Congress intended the actors to exercise such discretion without judicial interference. On the one hand, the greater the discretion, the more difficult it would be for courts to review agency action without secondguessing that discretion.⁶⁰ On the other hand, when agency actors possess such wide discretion, the need for some review to prevent arbitrary decisions may be at its highest. Congress in the APA determined that, when it delegated such open ended authority to agencies, then courts presumptively should leave that decisionmaking to agency heads unless courts can discern from the framework of the statute a meaningful standard for review. For instance, when Congress vested the decision over whether to remove a CIA employee in the CIA Director, it provided that the Director was free to remove any employee “in his discretion (...) whenever he should deem such termination necessary or advisable in the interests of the United States.”⁶¹ The Court held that no standard could be discerned from the statute and thus that review was implicitly precluded under the APA. Courts, however, have been reluctant to permit preclusion of *constitutional* issues arising from such otherwise discretionary actions.⁶²

Courts also have held that agency decisions *not to enforce* particular laws presumptively are not entitled to review.⁶³ In essence, agencies enjoy a type of prosecutorial discretion that courts will not disturb unless Congress directs so plainly. Courts have also held that, when Congress provides an agency with lump sum appropriations without specifying how the funds should be spent, judicial review should again be precluded.⁶⁴

⁵⁸ Congress in the APA itself exempts rulemaking in the military context, 5 U.S.C. 553(a), and adjudications in that context as well, 5 U.S.C. 554(a). Moreover, Congress does not permit review of torts “arising from combatant activities” even though otherwise waiving the federal government’s immunity from tort suit.

⁵⁹ 5 U.S.C. 701(a)(2).

⁶⁰ In the face of that discretion, no liberty or property interest exists under U.S. law that would trigger Due Process protections.

⁶¹ *Webster v. Doe*, 486 U.S. 592 (1988).

⁶² See *id.* See also *Johnson v. Robison*, 415 U.S. 361 (1974).

⁶³ *Heckler v. Chaney*, 470 U.S. 821 (1985).

⁶⁴ *Lincoln v. Vigil*, 508 U.S. 182 (1993).

D. Timing of Review

With respect to the timing of review, the APA does not mandate exhaustion of administrative remedies, although many organic statutes establishing agencies include such a prescription.⁶⁵ The APA does, however, direct that judicial review extends only to “final” agency action to ensure that judges not intervene until the agency has committed to a particular course of action.⁶⁶ For instance, if the agency issues a provisional decision or a letter to a regulated entity advising it of what the agency believes the law requires in a particular circumstance, there has been no final decision.⁶⁷ Statements of agency policy, as discussed earlier, are not therefore subject to judicial review. The finality requirement pertains to both adjudication and rulemaking.

Finally, although parties routinely obtain judicial review immediately after an adjudication, at times, they must await agency application of newly promulgated rules before obtaining judicial review. Courts have declined so-termed pre-enforcement review when they are uncertain as to how the agency will interpret and/or apply the new rule. For one example, when the Food & Drug Administration promulgated a rule authorizing agency inspection of pharmaceutical factories, it did not specify how long agency inspections would last, whether production had to stop, and at what times such inspections would take place. The Supreme Court held that challenge to the rule was “unripe” because the courts could yet tell whether the rule was arbitrary and whether its enforcement would violate the privacy rights of the owners.⁶⁸ Ripeness generally depends on the fitness of the issues for judicial decision and the hardship to the parties if they must await further developments before obtaining a court challenge. However, agency rules generally specify how they are to be enforced so judicial review need not be delayed,⁶⁹ and the availability of that pre-enforcement review provides a significant check on administrative power.

Conclusion

After almost seventy-five years, the APA reflects a productive legislative effort to establish a framework to limit, channel, and review administrative agency action. Although gaps remain, the APA has helped in large measure to assure agency accountability to the public.

⁶⁵ *Darby v. Cisneros*, 509 U.S. 137 (1993).

⁶⁶ 5 U.S.C. 704.

⁶⁷ See generally *Bennet v. Spear*, 520 U.S. 154 (1997).

⁶⁸ *Toilet Good Ass’n v. Garner*, 387 U.S. 158 (1967).

⁶⁹ As in U.S. jurisprudence generally, litigants must demonstrate that there is a “case or controversy” to seek judicial review. In essence, only those parties suffering a particular or individualized harm from agency action can obtain judicial review. Accordingly, those solely with ideological objections to agency action cannot seek judicial review. See, e.g., *Lujan v. National Wildlife Fed’n*, 497 U.S. 871 (1990).

Literature

A Guide to Judicial and Political Review of Federal Agencies (2d ed. 2015) (Section of ABA Administrative Law and Regulatory Practice).

Administrative Procedure in Government Agencies (Report of the Comm. On Administrative Procedure, at the Request of the President, to Investigate the Need for Procedural Reform), Sen. Doc. No. 8, 77th Congress, 1st Sess. (1941).

Pierce R.J., Hickman K., *Administrative Law Treatise* (6th ed. 2019).

Schuck P.H., *Foundations of Administrative Law* (2d 2006).

Strauss P.L., *Administrative Justice in the United States* (3d ed. 2016).

Streszczenie

Harold J. Krent

Ogólna charakterystyka amerykańskiej ustawy o postępowaniu administracyjnym

Od prawie 75 lat amerykańska ustawa o postępowaniu administracyjnym z 1946 r. (Administrative Procedure Act; dalej: APA) tworzy proceduralne ramy działalności dla większości podmiotów administracji federalnej w Stanach Zjednoczonych. APA reguluje tryb działalności normotwórczej i tryb podejmowania rozstrzygnięć przez podmioty administracji federalnej, jak również dostarcza sądom federalnym wzorca kontroli działalności podmiotów administracji federalnej. W konsekwencji APA stał się niezwykle efektywną platformą zarówno do wyrażania przez opinię publiczną „niepokojów” w dziedzinach objętych działalnością podmiotów administracji federalnej, jak i do reagowania przez administrację federalną na te „niepokoje”. Z drugiej jednak strony, ustanowienie przez Kongres pewnych wyjątków w APA, doprowadziło do powstania luk w regulacji, czego efektem jest niewystarczająca ochrona przedsięwzięć i jednostek, w szczególności przed aktami polityki administracyjnej i aktami o charakterze interpretacyjnym, dotyczącymi żywotnych interesów przedsięwzięć i jednostek, których to aktów podmioty te nie mogą bezpośrednio zakwestionować.

Summary

Harold J. Krent

An Overview of the United States Administrative Procedure Act

For almost seventy-five years, the Administrative Procedure Act (APA) in the United States has set a procedural framework within which most federal administrative agencies must act. The APA lays out procedures that federal actors must follow in fashioning rules and in resolving adjudications, as well as the standards of review that federal courts must use when reviewing the agencies' resolution of those adjudications and promulgation of rules. As a consequence the APA has been remarkably effective in ensuring that agency decisionmaking is responsive to public concerns and that the public has an outlet for voicing those concerns. Nonetheless, some

of the exceptions carved out by Congress in the APA have created problematic gaps, failing to protect the regulated public adequately, particularly from agency policy statements and interpretations of statutes and regulations, which private firms and individuals cannot challenge directly but may affect their livelihoods.

Słowa kluczowe: sądowa kontrola administracji, prawotwórstwo, rozstrzygnięcia, uczciwa procedura, organ administracji

Keywords: judicial review, rulemaking, adjudication, due process, administrative agency

José Antonio Moreno Molina

Universidad de Castilla-la Mancha, España

joseantonio.moreno@uclm.es

ORCID: 0000-0001-5504-6880

Antonio Villanueva Cuevas

Universidad de Castilla- La Mancha, España

antonio.villanueva@uclm.es

ORCID: 0000-0003-4923-3705

<https://doi.org/10.26881/gsp.2020.2.06>

Algunos breves apuntes sobre el recurso contencioso-administrativo en el derecho español

I. El marco regulador de la jurisdicción contencioso-administrativa en España

La justicia administrativa en España está hoy regulada por la Ley 29/1998, de 13 de julio, que vino a sustituir, sin modificar en esencia su planteamiento y el proceso que establecía, a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 27 de diciembre de 1956, una norma calificada por la doctrina española más cualificada como adelantada a su tiempo. En efecto, el sistema jurisdiccional implantado por esa norma, junto a las importantes leyes de Derecho administrativo aprobadas en España en los años 50 (Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, Ley de Expropiación Forzosa de 1954, Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957...), permitió un verdadero y efectivo control de la legalidad de la actividad administrativa, garantizando los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos frente a las extralimitaciones de la Administración pública. Sobre este esqueleto procesal la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1998 vino a establecer toda una serie de mejoras técnicas y procedió a una ampliación de las actuaciones de las Administraciones sujetas al control judicial, superando la concepción de la justicia administrativa como jurisdicción revisora de actos administrativos previos al reconocer el concepto y extensión de las Administraciones Públicas derivada del modelo constitucional de Estado descentralizado territorial y funcionalmente.

España cuenta pues hoy en España con una relativamente joven norma jurisdiccional contencioso administrativa, que está funcionando bien y en general recibiendo buenas críticas por parte de todos los operadores jurídicos (jueces, abogados, Administraciones públicas, doctrina administrativista). Sin embargo, la perspectiva de la reforma del proceso contencioso administrativo español no se encuentra en modo al-

guno cerrada¹, de hecho la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa 29/1998 ya ha sufrido desde su aprobación algunas modificaciones importantes, por ejemplo para la ampliación de competencias de los Juzgados unipersonales de lo Contencioso.

En el presente trabajo se analizarán, por tanto, los principales aspectos de la regulación vigente en España acerca del control judicial de la Administración

II. El recurso contencioso-administrativo en el Derecho español

La tensión permanente entre potestades, privilegios de la administración y control es lo que ha marcado la historia del contencioso administrativo².

Tradicionalmente en Europa han existido dos sistemas de control de la Administración, el sistema de tipo anglosajón, en el cual se lleva a cabo el control de la administración por los tribunales civiles (ordinarios). La separación de poderes permite el control judicial de las actuaciones de la Administración. El otro sistema es el de origen francés, que ha tenido mucha influencia en España, y permite el control de la Administración por órganos especializados en lo contencioso administrativo. Ahora bien, este sistema ha seguido una evolución doble: en unos países ha desembocado un control judicial de la Administración, llevado a cabo por órganos judiciales e independientes de la administración integrantes del Poder Judicial, con plena independencia e imparcialidad. Sin embargo, en otros países como Francia, la jurisdicción contencioso administrativa se imparte por un órgano integrado dentro de la propia Administración: el Consejo de Estado, que es un órgano administrativo que ha tenido una notable tradición de imparcialidad e independencia frente a la Administración. Si bien es un órgano vinculado a la Administración, está integrado por funcionarios especializados de alto nivel que le han dotado desde el siglo XIX de un importante prestigio. Hasta hace muy poco tiempo en Francia no se había planteado la necesidad de que sean jueces los que juzguen a la Administración.

España asume en un primer momento este sistema francés, sin embargo, en España, el Consejo de Estado, que empieza a resolver cuestiones contencioso administrativas, no reunía las notas de solvencia jurídica, de reconocimiento y de aceptación. Se demandaba pues que fueran los órganos judiciales los que controlaran a la Administración, lo que se va a lograr cuando vio la luz la Ley de la Jurisdicción de 1956, que ya

¹ Al respecto puede verse el libro colectivo, *Diagnosis de la jurisdicción contencioso administrativa*, dir. F.J. Pueyo Calleja, Consejo General del Poder Judicial, Cuadernos de Derecho Judicial, IX, Madrid, 2006.

² Sobre la evolución histórica de la justicia administrativa en España y en Derecho comparado, se pueden ver, entre otros: J. Barnés Vázquez, *La justicia administrativa en el Derecho comparado*, Madrid 1993; J.R. Fernández Torres, *La formación histórica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (1845-1968)*, Madrid 1998; *idem*, *Historia legal de la jurisdicción contencioso-administrativa en España (1845-1998)*, Madrid 2007; E. García de Enterría, *Hacia una nueva justicia administrativa*, Madrid 1998; M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo. Parte General*, Madrid 2016; J.A. Santamaría Pastor, *La Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid 2010.

garantizó plenamente el control judicial de la Administración. Desde 1956 son jueces integrantes del Poder Judicial los que juzgan a la Administración.

Como se indica en la Exposición de Motivos de la Ley jurisdiccional de 1998, la citada Ley de 1956 “dotó a la justicia administrativa española de las características que hoy tiene y de las atribuciones imprescindibles para asumir la misión que le corresponde de controlar la legalidad de la actividad administrativa, garantizando los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos frente a las extralimitaciones de la Administración”³.

Dicha Ley, valorada positivamente por la generalidad de la doctrina⁴, por “afianzar definitivamente el carácter judicial de la Jurisdicción”⁵, entre otras virtudes, como la ampliación del ámbito del recurso o el reforzamiento de la cláusula general de competencia de la misma⁶, y sin perjuicio de reconocer la existencia de algunos defectos, como la excepción del control jurisdiccional sobre los actos políticos o las limitaciones en materia de medidas cautelares, junto con ciertas cuestiones que reflejaban el momento político en el que fue aprobada, se mantuvo vigente cuatro décadas, incluso con posterioridad a la promulgación de la Constitución Española de 1978 y los nuevos derechos que a este respecto la misma reconoce a los ciudadanos.

A este respecto, conviene precisar que, además del principio de legalidad y el derecho a la tutela judicial efectiva previstos en los arts. 9.1 y 24 de la Constitución Española, respectivamente, el art. 103.1 explicita el “sometimiento pleno a la ley y al Derecho” de la actuación de la Administración Pública, encomendando a los tribunales el control de la potestad reglamentaria y de la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican” (art. 106.1 de la citada Constitución). En definitiva, nuestra Constitución implanta el Estado de Derecho como crisol de funcionamiento de la sociedad y, desde luego, la Administración Pública también debe cumplir los postulados del mismo, siendo los tribunales, y especialmente, la jurisdicción contencioso-administrativa, la encargada de controlar ese cumplimiento.

Ciertamente, y como bien expone la Exposición de Motivos de la Ley jurisdiccional de 1998, la entrada en vigor de la Constitución –y la labor interpretativa de la jurisprudencia– supuso modificaciones en el contenido de la Ley de 1956, con la derogación implícita de algunos de sus preceptos que no se acomodaban a lo dicho por aquélla. Igualmente, la sociedad española había evolucionado notablemente desde de la citada Ley, reclamando nuevas formas de actuación en defensa de sus derechos. Junto a lo anterior, se habían puesto de manifiesto ciertos problemas, como la necesidad de adecuar la planta judicial a la nueva organización territorial del Estado, basada en la

³ Exposición de Motivos, punto I, de Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

⁴ Entre otros, ver M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo...*, pg. 856; J.A. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General II*, Madrid 2016, pgs. 662 a 664.

⁵ M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo...*, pg. 856.

⁶ J.A. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho...*, pg. 663.

implantación del Estado autonómico, o la ineficacia de la propia Jurisdicción Contencioso-Administrativa incapaz de hacer frente al aumento de recursos que se produjo⁷.

Todo ello originó, lógicamente, la necesidad de modificar la ley jurisdiccional, dando lugar a la aprobación de una nueva norma, la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y que es la actualmente vigente, sin perjuicio de haber sufrido diversas modificaciones. Esta norma de 1998 (en adelante, LJCA) incorpora importantes novedades que responden a la propia evolución normativa y jurisprudencial del ámbito de la jurisdicción administrativa derivada del texto constitucional.

En concreto, y sin perjuicio de que más adelante profundicemos en algunos de estos elementos, la citada Ley recoge, como novedades esenciales, alcanzar la plenitud material en la tutela judicial en el orden contencioso-administrativo, en palabras de su propia Exposición de Motivos, para lo cual se considera esencial ampliar el ámbito material de competencia a "la actividad prestacional, las actividades negociables de todo tipo, las actuaciones materiales, las inactividades u omisiones de actuaciones debidas", cuya ausencia de la legislación antes vigente había sido reiteradamente criticada. Igualmente, por lo que respecta a la planta judicial, la LJCA definió las competencias de los juzgados de lo Contencioso-administrativa y de los juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo. Por último, y entre otras novedades que después iremos desgranando, conviene destacar la introducción de un procedimiento abreviado, más simple y sencillo, que se utiliza para determinadas materias en razón de la limitación la cuantía, y que se basa en el principio de oralidad.

III. Algunas cuestiones sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en España

1. El esquema organizativo de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Actualmente la planta y organización de la jurisdicción contencioso-administrativa se regula en los arts. 6 a 17 LJCA. A este respecto, conviene indicar que el art. 7 de la misma señala que la competencia de los Juzgados y Salas de lo Contencioso es improrrogable, y debe ser apreciada por los mismos incluso de oficio (apartado 2º), y en caso de que el órgano jurisdiccional se considere incompetente, debe remitir las actuaciones a aquel que considere competente para que él siga con el proceso (apartado 3º).

La organización de la jurisdicción contencioso-administrativa, de acuerdo a lo indicado en la LJCA de 1998, es la siguiente:

a) Juzgados de lo Contencioso-Administrativo

Se trata de órganos de naturaleza unipersonal y se hallan establecidos en cada provincia, abarcando su jurisdicción a todo el ámbito de la misma, aunque excepcio-

⁷ M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo...*, pg. 857.

nalmente pueden crearse Juzgados con jurisdicción limitada a un partido judicial concreto, así como otros que extiendan su jurisdicción a más de una provincia, dentro de la misma Comunidad Autónoma. Entre sus competencias, de manera muy resumida y sin entrar en detalles, se encuentra, por ejemplo, el conocimiento de recursos contra actos de las Entidades Locales – salvo de los instrumentos de planeamiento urbanístico-, contra actos de Administración de las Comunidades Autónomas, salvo que sean dictados por el Consejo de Gobierno de las mismas, de cuantía limitada, así como contra actos de la Administración periférica del Estado y de las Comunidades Autónomas, también de baja cuantía (no superior a 60.000 euros).

b) Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo

Tienen su sede en Madrid, son órganos de naturaleza unipersonal y extienden su competencia a todo el territorio nacional. Entre sus competencias, y sin ánimo exhaustivo, destacan los recursos contra determinados actos en materia de personal de Ministros y Secretarios de Estado; contra actos de los órganos centrales de la Administración General del Estado en los supuestos previstos en dicha Ley; contra las resoluciones dictadas por los Ministros y Secretarios de Estado en materia de responsabilidad patrimonial cuando lo reclamado no exceda de 30.050 euros; o contra las resoluciones que acuerden la inadmisión de las peticiones de asilo político.

c) Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia

Son órganos colegiados que extienden su competencia al ámbito territorial de las CC.AA, aunque en algunas de éstas, atendiendo a sus características territoriales, como Andalucía, Canarias o Castilla y León, existe varias sedes con un reparto territorial de la competencia entre ellas. Las Salas suelen estar divididas en Secciones y sólo existe una Sala, salvo en Andalucía, Castilla-León y Canarias, donde existen 2 Salas.

Estas Salas, además de ostentar la competencia residual (pues conocen de “cualesquiera otras actuaciones administrativas no atribuidas expresamente a la competencia de otros órganos de este orden jurisdiccional”), tienen, entre otras, competencias en relación con los actos de la Administración local, de CCAA y Administración periférica del Estado no sometidos al conocimiento de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo; respecto a las disposiciones generales emanadas de las CCAA y de las Entidades Locales; actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las asambleas legislativas de las CCCA;... Su competencia lo es en única instancia y en vía de recurso.

d) Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional

Está dividida en Secciones y tiene competencia en todo el territorio nacional sobre las materias del art. 11 LJCA. Al igual que la anterior, y atendiendo a dichas materias, puede actuar en única o en segunda instancia. Entre sus competencias, quizá convenga resaltar los recursos contra los actos del Banco de España, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia en defensa de la unidad de mercado.

e) Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo

Es el órgano superior de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y concretamente, es la Sala Tercera del citado Tribunal. Extiende su competencia a todo el territorio nacional, y está compuesto por varias Secciones. Posee igualmente competencias en única y en segunda instancia, destacando, entre otras, las referidas a los actos del Consejo de Ministros y Comisiones Delegadas del Gobierno, o del Consejo General Poder Judicial, o a ciertos actos de órganos constitucionales como el Tribunal Constitucional o las Cámaras Legislativas, entre otros.

2. La amplitud competencial de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

La Jurisdicción contencioso-administrativa en España, según Santamaría Pastor, ejerce un control sobre la actividad administrativa, desde la exclusiva óptica de la legalidad, con carácter plenario y bajo la vigencia del principio dispositivo⁸.

Igualmente, y según el autor citado, dicho proceso tiene un "carácter impugnatorio, esto es, que consiste en un recurso que se interpone contra actos o disposiciones de la Administración", a pesar de que el mismo resalta que la propia "LJCA es sumamente cuidadosa al evitar ésta o parecidas expresiones, al decir que tiene por objeto »las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones Públicas«, o de recursos »frente a« o »en relación con« actividades administrativas; pero la idea inicialmente expuesta se encuentra anclada en nuestra tradición jurídica", y sin perjuicio de la evolución histórica producida al respecto y de la que se deriva que dicho carácter no ha sido siempre así⁹.

Sin perjuicio de lo anterior, y como ya se indicó anteriormente, una de las novedades más relevantes de la LJCA ha sido la ampliación del ámbito material de competencias de la jurisdicción contencioso-administrativa¹⁰ en un intento de superar el carácter "revisor" que caracterizaba a la misma y que exigía, para su intervención, un acto administrativo cuya legalidad hubiera que revisar¹¹. Actualmente, junto a actuaciones formales de las Administraciones Públicas, aquella también controla actuaciones materiales, inactividades y omisiones de actuaciones que las mismas deban realizar.

De esta manera, en los arts. 1 a 3 de la LJCA se precisa el ámbito competencial de la citada jurisdicción, comenzando por una atribución general de competencias a la misma¹², en el primero de los preceptos citados, al indicar que conocerá "de las preten-

⁸ J.A. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho...*, pg. 686 y ss.

⁹ Para un conocimiento más profundo de esa evolución histórica, ver cita anterior. En el mismo sentido, M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo...*, pg. 869.

¹⁰ Sobre la extensión de la jurisdicción contencioso-administrativa, entre otros, se puede ver: J. Leguina Villa, *El ámbito de la jurisdicción*, en J. Leguina Villa y M. Sánchez Morón, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valladolid 1999, pgs. 35 y ss.; también, los comentarios a los artículos respetivos de la LJCA en el número monográfico de la REDA, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1.998*, REDA, nº 100, 1998.

¹¹ Ver J.A. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho...*, pg. 687; o M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo...*, pg. 869.

¹² "Cláusula general de atribución de competencia" la llama J.A. Santamaría Pastor, *Principios de De-*

siones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones Públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación”.

Lógicamente, la dicción de este precepto lleva a preguntarse cuáles son las Administraciones Públicas cuya actividad se verá sometida al control de la citada Jurisdicción, es decir, el elemento subjetivo de dicha atribución competencial, lo que se resuelve en el apartado 2º del art. 1 de la LJCA, para incluir a la Administración General del Estado, a las Administraciones de las CCAA, a las Entidades que integran la Administración local, y a las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las CCAA o las Entidades locales, junto a ciertos actos de determinados órganos del Estado¹³.

Seguidamente, el art. 2 de la Ley jurisdiccional describe una serie de ámbitos específicos que también serán conocidos por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y que tradicionalmente su control por la misma ha sido controvertido, como en el supuesto de los actos políticos o de gobierno, o más o menos dudosos, como determinados actos de los concesionarios de servicios públicos o los actos separables de los contratos del sector público.

Por último, la LJCA recoge, en su art. 3, una cláusula general de delimitación negativa de competencias, es decir, especifica una serie de materias sobre las cuales no va tener competencia la jurisdicción contencioso-administrativa. En concreto, serían: aquellas cuestiones que expresamente estén sometidas a los órdenes jurisdiccionales civil, penal o social, aunque sean materias relacionadas con la actividad de la Administración Pública; el recurso contencioso-disciplinario militar; los conflictos de jurisdicción entre los Juzgados y Tribunales con la Administración Pública y los conflictos de atribuciones entre órganos de una misma Administración Pública; y los recursos directos o indirectos que se interpongan contra las Normas Forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que corresponderán, en exclusiva, al Tribunal Constitucional en los términos establecidos por la disposición adicional quinta de su Ley Orgánica.

Para finalizar con este apartado, simplemente señalar que la competencia de este orden jurisdiccional también se extiende, de acuerdo a lo indicado en el art. 4 de la Ley,

recho..., pg. 664, o “criterio objetivo de delimitación”, según M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo...*, pg. 858.

¹³ En concreto, el apartado 3º de dicho art. 1 de la LJCA, se refiere a:

- a) Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo.
- b) Los actos y disposiciones del Consejo General del Poder Judicial y la actividad administrativa de los órganos de gobierno de los Juzgados y Tribunales, en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- c) La actuación de la Administración electoral, en los términos previstos en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.”

al conocimiento de las cuestiones prejudiciales e incidentales directamente relacionadas con un recurso contencioso-administrativo, aunque sean competencia de otra jurisdicción, salvo las de carácter constitucional y penal y lo indicado en los Tratados Internacionales, si bien la resolución de la Jurisdicción Contenciosa al respecto no vincula al orden jurisdiccional correspondiente.

IV. Perspectivas de futuro para la justicia contencioso-administrativa en España

Como hemos podido comprobar a lo largo del presente trabajo, la tutela judicial de los ciudadanos ante las actuaciones de las Administraciones Públicas plantea hoy en España unas cuestiones y presenta unos retos que son comunes a la mayoría de los Estados.

La Jurisdicción Contencioso-administrativa es una pieza capital de un Estado de Derecho que tiene en primer lugar ante sí el reto del notable incremento de la litigiosidad, ya que en las últimas décadas el Contencioso-Administrativo ha visto como los recursos a resolver crecían espectacularmente en número, recursos principalmente planteados en relación con las sanciones de la administración, los tributos, el urbanismo, la función pública, la responsabilidad patrimonial o el control de las potestades administrativas. Mientras que hasta hace relativamente poco tiempo eran escasos los recursos contencioso-administrativos presentados por los ciudadanos, hoy el enorme volumen de actuaciones públicas que asumen en nuestros días las Administraciones, unido al cambio de actitud ciudadana y a la cada vez mayor conciencia ciudadana sobre sus derechos constitucionales y legales y la posibilidad de defenderlos frente a la Administración, han llevado a un muy destacable aumento de los litigios en vía contencioso administrativa. Ello llevó, precisamente, a la implantación de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, en un intento, no exento de críticas y dudas, de aliviar la carga de trabajo de órganos jurisdiccionales superiores¹⁴.

¹⁴ Como explica A. Palomar Ojeda, en *Comentarios al artículo 78 de la LJCA de 1998*, en *Procedimiento y Proceso Administrativo...*, tomo 3; la instauración efectiva de los Juzgados de lo contencioso-administrativo que realiza la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1998 fue inicialmente cuestionada por parte de la doctrina y analizada con cierta precaución por parte del sistema judicial. Muchas de dichas dificultades tenían su fundamento en la inexperiencia y falta de tradición para un tránsito del enjuiciamiento colegiado de los asuntos contencioso-administrativo al enjuiciamiento unipersonal, en principio, más propicio a la desigualdad de doctrina y de criterio. Pasados ya algunos años desde esta creación e instauración efectiva de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, podemos indicar que gran parte de las reticencias de origen han desaparecido y han quedado reducidas a problemas prácticos concretos de funcionamiento y de reparto competencial. El hecho de que sea esta la discusión y no otra (la de su necesidad y existencia misma) demuestra que aquellas reticencias no estaban justificadas.

Al respecto, y con carácter general, puede verse el trabajo de J.M. Chamorro González, *El diseño competencial del orden jurisdiccional contencioso-administrativo establecido por la Ley 29/1998, de 13 de julio*, REDA, nº 103, abril-junio, 1999.

A pesar de ello, y si bien tras la LJCA se puede decir que la planta judicial en lo Contencioso-Administrativo ha quedado bien configurada¹⁵, ello no ha impedido ese aumento de la litigiosidad y el consiguiente retraso en la resolución de los asuntos.

Por otra parte, pese al establecimiento en España de un nuevo procedimiento abreviado en la LJCA, la misma mantuvo como procedimiento general el mismo que regulaba la Ley de la Jurisdicción de 1956. Y ese procedimiento podría sin duda ser reformado en busca de una mayor agilidad y eficacia.

Otra cuestión que preocupa en España es la justicia cautelar, es decir, la posibilidad de adopción de medidas cautelares que garanticen la eficacia del propio recurso. Si bien la LJCA de 1998 introdujo la posibilidad de adopción de medidas cautelares positivas y mejoró las normas reguladoras de las medidas, esta justicia cautelar presenta todavía problemas en algunos casos derivados de la interpretación judicial de los criterios a utilizar.

La ejecución de las sentencias contra la Administración plantea también importantes problemas por las dificultades de conseguir que la Administración cumpla y ejecute lo dictaminado por el Tribunal Contencioso-Administrativo, y aunque la LJCA ha establecido medidas importantes al efecto, se podría incidir más en la cuestión.

En fin, otro tema que hoy plantea la justicia administrativa en España y que podría ser reformado es el referente a las costas procesales o gastos derivados del proceso judicial. La LJCA no quiso establecer el sistema del vencimiento o criterio objetivo que penaliza a quien ve sus pretensiones plenamente rechazadas, pese a que en su día así lo preveía el Proyecto de Ley de la Jurisdicción presentado por el Gobierno. El resultado es que en España el recurrente no suele ser condenado en costas, lo que no evita el planteamiento de muchos recursos judiciales sin apenas fundamento, que tienen como exclusivo objeto la obtención de medidas cautelares para dilatar la ejecutividad del acto administrativo¹⁶. Podría sin duda acogerse el modelo del proceso civil en España, que sigue el criterio del vencimiento objetivo (artículo 394 de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

Bibliografía

- Arozamena Sierra J., *Los recursos procesales: súplica, apelación y revisión*, en J. Leguina Villa y M. Sánchez Morón, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valladolid, 1999.
- Barnés Vázquez J., *La justicia administrativa en el Derecho comparado*, Madrid 1993.

¹⁵ Véase C. Lesmes Serrano, *Derecho orgánico judicial contencioso administrativo*, en *Diagnóstico de la jurisdicción contencioso administrativa. Perspectivas de futuro*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 2005, p. 44.

¹⁶ P. Cancer Minchot, *La Administración ante la jurisdicción contenciosa. Aspectos críticos*, en *Diagnóstico de la jurisdicción contencioso administrativa. Perspectivas de futuro*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 2005, p. 298.

- Cancer M.P., *La Administración ante la jurisdicción contenciosa. Aspectos críticos*, en *Diagnosis de la jurisdicción contencioso administrativa. Perspectivas de futuro*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 2005.
- Chamorro González J.M., *El diseño competencial del orden jurisdiccional contencioso-administrativo establecido por la Ley 29/1998, de 13 de julio*, REDA, nº 103, abril-junio, 1999.
- Chinchilla Marín C., *La tutela cautelar en la nueva justicia administrativa*, Civitas 1992.
- Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Madrid 1998.
- Comentarios a los artículos 129 a 136 de la LJCA de 1998*, en *Procedimiento y Proceso Administrativo Práctico*, tomo 3, dir. J.A. Moreno Molina, M.F. Massó Garrote y F. Pleite Guadañillased, Madrid 2006.
- Curso de Derecho Administrativo*, Madrid 1999.
- Del Guayo Castiella I. y Domingo López E., *Disposiciones comunes a los Títulos IV y V*, en la obra colectiva *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, Madrid 1999.
- Diagnosis de la jurisdicción contencioso administrativa*, dir. F.J. Pueyo Calleja, Consejo General del Poder Judicial, Cuadernos de Derecho Judicial, Madrid 2006.
- Fernández Torres J.R., *La formación histórica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (1845–1968)*, Madrid 1998.
- García de Enterría E., *Hacia una nueva justicia administrativa*, Madrid 1998.
- Garrido Cuenca N., *Comentarios a los artículos 1 y 2 de la LJCA*, en *Procedimiento y Proceso Administrativo Práctico*, dir. J.A. Moreno Molina, M.F. Massó Garrote y F. Pleite Guadañillas, Madrid 2006.
- González Pérez J., *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, Madrid, 1990.
- Gil Ibañez J.L., *Las medidas cautelares en el proceso contencioso-administrativo (una visión práctica)*, Madrid 2001.
- Historia legal de la jurisdicción contencioso-administrativa en España (1845–1998)*, Madrid 2007.
- La batalla por las medidas cautelares*, Madrid 1992.
- La tutela cautelar*, en J. Leguina Villa y M. Sánchez Morón, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valladolid 1999.
- Leguina Villa J., *El ámbito de la jurisdicción*, en J. Leguina Villa y M. Sánchez Morón, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valladolid 1999.
- Leguina Villa J. y Sánchez Morón M., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valladolid 1999.
- Lesmes Serrano C., *Derecho orgánico judicial contencioso administrativo*, en *Diagnosis de la jurisdicción contencioso administrativa. Perspectivas de futuro*, dir. F.J. Pueyo Calleja, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 2006.
- Martínez Alarcón M.L., *Comentarios a los artículos 103 y ss. de la LJCA de 1998*, en *Procedimiento y Proceso Administrativo Práctico*, dir. J.A. Moreno Molina, M.F. Massó Garrote y F. Pleite Guadañillas, Madrid 2006.
- Palomar Ojeda A., *Comentarios al artículo 78 de la LJCA de 1998*, en *Procedimiento y Proceso Administrativo Práctico*, dir. J.A. Moreno Molina, M.F. Massó Garrote y F. Pleite Guadañillas, Madrid 2006.
- Procedimiento y Proceso Administrativo Práctico*, dir. J.A. Moreno Molina, M.F. Massó Garrote y F. Pleite Guadañillas, Madrid 2006.
- Sánchez Morón M., *Derecho Administrativo. Parte General*, Madrid 2016.

Santamaría Pastor J.A, *La Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid 2010.

Streszczenie

José Antonio Moreno Molina, Antonio Villanueva Cuevas

Kilka uwag na temat środków prawnych w postępowaniu sądownoadministracyjnym w prawie hiszpańskim

Kontrola działalności administracji publicznej w Hiszpanii dokonywana jest na różne sposoby. Jednym z nich jest monitorowanie działań administracji publicznej przez sędziów i sądy. W ramach podejmowanych działań administracja publiczna musi także przestrzegać obowiązujących przepisów prawnych. W rzeczywistości jest to konsekwencja podporządkowania jej prawu, w szczególności zaś prawu przewidzianemu w art. 103 s. 1 hiszpańskiej konstytucji z 1978 r. Jednak nie zawsze tak było, a wprowadzenie sądowej kontroli administracji publicznej w Hiszpanii poprzedził długi proces historyczny. Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie instytucji sądowej kontroli działalności administracji publicznej w Hiszpanii, jak również problemów, z którymi się obecnie boryka.

Summary

José Antonio Moreno Molina, Antonio Villanueva Cuevas

Some remarks on legal means in administrative court proceedings in Spanish law

The control of the activity of the public administration in Spain is done in different ways. One of them is monitoring public administration activities by judges and courts. The public administration also has to comply with the laws in its actions. Actually, this is a consequence of its subjection to law and the right provided for in art. 103 p. 1 of the Spanish Constitution of 1978. However, this was not always the case, and the introduction of the judicial control of administration in Spain was preceded by a long historical process. This paper aims to present the judicial control of the administrative activity in Spain, as well as problems that it faces at the moment.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, działalność publiczna, monitorowanie działalności publicznej, prawa obywateli, kontrola sądowa

Keywords: public administration, public activity, monitoring of public activity, rights of citizens, judicial control

Wojciech Piątek

Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu

wojciech.piatek@amu.edu.pl

ORCID: 0000-0002-3494-1912

<https://doi.org/10.26881/gsp.2020.2.07>

Uproszczenia w postępowaniu administracyjnym z perspektywy 60-lecia kodeksu postępowania administracyjnego¹

Wprowadzenie

Dążenie do uproszczenia i przyspieszenia postępowania administracyjnego towarzyszy refleksji nad jego przebiegiem od ponad sześćdziesięciu lat². Temat ten jest współcześnie podejmowany coraz częściej z uwagi na intensyfikację obrotu prawnego oraz rosnącą świadomość prawną społeczeństwa³. Jednym z ostatnich tego wyrazów jest dodanie w 2017 r. do kodeksu postępowania administracyjnego⁴ nowego rozdziału 14, ulokowanego w dziale II, zatytułowanego „Postępowanie uproszczone”⁵.

¹ Publikacja powstała w ramach stażu naukowego sfinansowanego w drodze konkursu ze środków Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

² Tytułem przykładu, w ramach prac przygotowawczych nad k.p.a. nie przyjęto propozycji, aby każda decyzja, w tym zgodna z wnioskiem stron, miała zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne. Zdaniem S. Rozmaryna, odbiłoby się to na szybkości i sprawności działania administracji, przynosząc poważną szkodę interesom ludności. Szerzej zob. *idem*, *O projekcie k.p.a.*, PiP 1959, z. 4, s. 639–640.

³ S. Schoenmaker, *Das Verwaltungsverfahrenrecht in Deutschland, Österreich und in der Schweiz – Rechtshistorische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen*, Verwaltungsarchiv 2019, s. 63–66; S. Skulová, L. Potěšil, D. Hejč, R. Bražina, *Effectiveness of judicial protection against administrative silence in the Czech Republic*, „Central European Public Administration Review” 2019, z. 1, s. 44–50. W rodzimej literaturze tematyka uproszczenia procedury administracyjnej pojawiła się kilkanaście lat temu. Zob. J. Jendrośka, *Potrzeba nowego modelu procedury prawnej w administracji*, PiP 2003, z. 3, s. 28–31. Zob. też E. Ochendowski, *Kodeks procedury prawnej w administracji czy kodeks postępowania administracyjnego?* [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, Łódź 2004, s. 188.

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.; dalej k.p.a.).

⁵ Przepisy art. 163b–163g k.p.a. zostały dodane do tej ustawy na mocy art. 1 pkt 40 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935; dalej: ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r.). Ustanowienie przemysłanego, odrębnie uregulowanego postępowania uproszczonego w k.p.a. było postulowane w doktrynie. Zob. K. Świdorski, *Uwagi o niekomplifikowaniu i uproszczaniu postępowania administracyjnego*, „Casus” 2013, z. 2, s. 24.

W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wyjaśniono, że nowy tryb „pozwoli na poprawienie sprawności i szybkości działania organów administracji publicznej w określonych kategoriach spraw”⁶. Cel ten po dzień dzisiejszy nie został zrealizowany z tego względu, że nie ustanowiono przepisów szczególnych, które przewidywałyby zastosowanie nowej regulacji, co jest warunkiem wynikającym z art. 163b § 1 k.p.a. Pozostaje ona niestety materią martwą.

Bierność ustawodawcy nie stanowi usprawiedliwienia dla rezygnacji z podejmowania analizy dogmatycznej zarówno treści przepisów nowego rozdziału k.p.a., jak i szerzej, potrzeby, istoty oraz znaczenia wszystkich istniejących mechanizmów zmierzających do uproszczenia ogólnego jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego tak dla podmiotów prywatnych, jak i samej administracji publicznej, na przestrzeni sześćdziesięciu lat obowiązywania k.p.a. Ciągłe aktualne pozostaje pytanie, na ile proces ten powinien być podejmowany zarówno w ujęciu przedmiotowym, jak i głębokości dokonywanych zmian? Jakie pociąga on za sobą konsekwencje?

Punktem wyjścia do dalszych rozważań jest konstatacja o konieczności stopniowego i zarazem świadomego upraszczania rodzimej procedury administracyjnej, dostosowywania jej do wymagań współczesnego obrotu prawnego oraz oczekiwań obywateli, przy jednoczesnym uwzględnieniu uwarunkowań działania administracji publicznej⁷. Proces ten nie jest wolny od zagrożeń, które mogą doprowadzić do efektu odwrotnego od zamierzonego, a mianowicie nadmiernego skomplikowania k.p.a.⁸, a tym samym zaprzeczenia dążeniom do usprawnienia rodzimego postępowania administracyjnego od samego początku uchwalenia obecnie obowiązującej ustawy, jak i wiele lat wcześniej⁹.

Zakreślona w ten sposób perspektywa badawcza skłania w pierwszej kolejności do poczynienia refleksji nad samą istotą i znaczeniem uproszczeń stosowanych w postępowaniu administracyjnym, w tym źródeł dążenia do osiągnięcia wyższego poziomu sprawności postępowania administracyjnego, obecnych w k.p.a. od samego początku jego obowiązywania. W drugiej kolejności będzie mogła zostać podjęta analiza wybranych form aktualnie obowiązujących uproszczeń w postępowaniu administracyjnym, w tym ich wpływu na bieg tego procesu.

⁶ Zob. uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r., Sejm VIII kadencji, druk nr 1183, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183> [dostęp: 27.12.2019].

⁷ W doktrynie mowa jest także o zasadzie niekomplikowania postępowania administracyjnego. Zob. K. Świdorski, *Uwagi o niekomplikowaniu...*, s. 14.

⁸ Już w 1961 r. wskazywano, że dążenie do szybkości i prostoty postępowania nie może być pretekstem do pomijania form postępowania czy też naruszania uprawnień procesowych stron. Zob. S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych k.p.a.*, PiP 1961, z. 12, s. 899.

⁹ Pomimo upływu wielu lat nadal aktualna pozostaje teza o potrzebie załatwiania spraw administracyjnych „z możliwym pośpiechem”. Zob. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 108.

Istota i znaczenie stosowania uproszczeń w postępowaniu administracyjnym

Powracając do okresu, w którym trwały prace nad k.p.a., już wówczas dostrzegano potrzebę prostoty regulacji procesowej, szybkość określając mianem „kardynalnej zasady dobrego postępowania”¹⁰. Praktycznie każda większa nowelizacja k.p.a. była motywowana koniecznością uproszczenia obowiązującej materii procesowej. Tak było zarówno w 1980 r., gdy sytuowano w k.p.a. przepisy o sądowej kontroli administracji¹¹, w 2011 r., kiedy to wprowadzone zmiany usprawiedliwiano „usprawnieniem postępowania administracyjnego przez eliminację istniejących ograniczeń”¹², jak i w 2017 r., gdy za jeden z głównych celów reformy uznano „usprawnienie postępowania administracyjnego oraz skrócenie czasu jego trwania”¹³. Trudno byłoby oczekiwać, ażeby projektodawcy motywowali wprowadzane zmiany dążeniem do skomplikowania istniejącej regulacji prawnej. Tym niemniej przesadne i mechaniczne odwoływanie się do jej uproszczenia może wywoływać obawy co do szczegółowych rozwiązań tak z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia.

Punktem wyjścia, w którym od początku obowiązywania k.p.a. upatrywano potrzebę upraszczania postępowania administracyjnego była zasada szybkości, w oparciu o którą wskazywano, że obejmuje ona swoim zasięgiem m.in. postulat stosowania najprostszycy środków¹⁴. Celem jego realizacji zwracano uwagę na potrzebę „systematycznego, intensywnego szkolenia pracowników w dziedzinie postępowania administracyjnego, a także usprawnienia administracji, zwłaszcza zaś ulepszenia »obsługi« interesantów”¹⁵. Dążenie do zachowania prostoty w praktycznym stosowaniu przepisów k.p.a. akcentowane było i jest nadal w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym podkreśla się, że sprawność postępowania powinna cechować każde

¹⁰ E. Iserzon [w:] *idem*, J. Starościak, *K.p.a. Komentarz. Teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1965, s. 37. Potrzeba rozstrzygnięcia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki dostrzegana jest także w ustawodawstwach innych państw. Zob. art. 11a ustawy o norweskim postępowaniu administracyjnym (*Act relating to procedure in cases concerning the public administration*, https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/1967-02-10#KAPITTEL_1 [dostęp: 2.01.2020] oraz § 18 ust. 1 austriackiej ustawy o ogólnym postępowaniu administracyjnym (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*), <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005768> [dostęp: 3.01.2020].

¹¹ Z. Janowicz, *K.p.a. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1992, s. 20–21. W innym miejscu autor ten stwierdził wprost, że powodem podjęcia prac nad nowelizacją k.p.a. w 1980 r. była obserwacja zbyt powolnego, opieszałego załatwiania spraw przez organy w latach 60. i 70. Zob. Z. Janowicz, *K.p.a. Komentarz...*, s. 78.

¹² Zob. uzasadnienie projektu ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2011 Nr 6, poz. 18), <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/2987> [dostęp: 27.12.2019].

¹³ Zob. uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego... Zob. też M. Kotulska, *Zasada szybkości i prostoty postępowania* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, red. J.P. Tarno, W. Piątek, Warszawa 2018, s. 416.

¹⁴ E. Iserzon [w:] *idem*, J. Starościak, *K.p.a. Komentarz. Teksty...*, s. 37.

¹⁵ Z. Janowicz, *Dziesięciolecie k.p.a.*, RPEiS 1971, z. 2, s. 321.

działanie organu mające swoją podstawę w przepisach k.p.a., jak i w regulacji szczególnej¹⁶. Obywatele mają prawo oczekiwać od administracji publicznej działania sprawnego, szybkiego, skutecznego oraz ekonomicznego¹⁷. Jednocześnie w orzecznictwie sądowym zwraca się uwagę na to, że sprawność rozstrzygnięcia sprawy nie może kolidować z potrzebą rzetelnego rozpatrywania składanych przez strony pism procesowych¹⁸ ani nie może stanowić usprawiedliwienia do naruszania uprawnień procesowych strony i pomijania stadiów postępowania¹⁹. Postępowanie administracyjne nie zostało skonstruowane w ten sposób, aby efekt finalny w postaci decyzji został osiągnięty najszybciej jak to tylko możliwe, za wszelką cenę, przy samym tylko dostrzeganiu uproszczeń nakierowanych na skrócenie czasu jego trwania.

Według rozumienia słownikowego, czasownik „upraszczać” oznacza „czynić coś prostym, mniej skomplikowanym, bardziej zrozumiałym, ułatwianie czegoś, upraszczanie przepisów”²⁰. W doktrynie wskazano, że postępowanie uproszczone cechuje niezbyt rozbudowana regulacja prawa, szybkość działania organu przy ograniczonym formalizmie czynności oraz szeroka jego dostępność dla różnych podmiotów²¹. W literaturze przedmiotu, pod pojęciem postępowania uproszczonego rozumie się „odrębny od postępowania zwykłego tryb rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej i sądownoadministracyjnej, cechujący się uproszczeniem ogólnych rozwiązań”²². W innym miejscu wskazano, że jest nim „rodzaj postępowania o określonej charakterystyce, celowo zbudowanego przez ustawodawcę w sposób polegający na wyłączeniu niektórych obowiązków i uprawnień strony”, bądź też na całościowym zastąpieniu regulacji k.p.a. „rozwiązaniami o odmiennej treści, wyraźnie opartymi na dyrektywie szybkości postępowania”²³. W opisowych ujęciach tego postępowania akcentowane są jego cechy szczególne, polegające na ogólnie pojmowanej prostocie regulacji procesowej.

O postępowaniu uproszczonym traktuje się, przyjmując za punkt wyjścia unormowanie k.p.a. – jak ma to miejsce w ramach niniejszej analizy – a także uregulowania odrębne, które niejednokrotnie nie zmierzają do podjęcia rozstrzygnięcia w formie decyzji²⁴. Uproszczenia kodeksowe można analizować, skupiając się na regulacji samego

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 25 lipca 2018 r., I OSK 2020/17, CBOSA.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 9 września 2014 r., I OSK 2001/14, CBOSA; wyrok NSA z dnia 30 września 2014 r., II OSK 87/14, CBOSA.

¹⁸ Postanowienie NSA z dnia 19 stycznia 2005 r., FPP 4/04, CBOSA.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 12 sierpnia 2015 r., II FSK 1610/13, CBOSA.

²⁰ *Słownik języka polskiego*, t. 9, Warszawa 1967, red. W. Doroszewski, s. 627. Zob. też *Słownik języka polskiego*, t. 3, red. M. Szymczak, Warszawa 1978, s. 311; *Uniwersalny słownik języka polskiego PWN*, t. 3, red. S. Dubisz, Warszawa 2008, s. 263.

²¹ J. Borkowski [w:] *idem*, B. Adamiak, *K.p.a. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 655.

²² M. Jaśkowska, *Postępowanie uproszczone w kodeksie postępowania administracyjnego i w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, ZNSA 2018, z. 4, s. 10.

²³ M. Szubiakowski, *Postępowanie uproszczone – nowa instytucja polskiej procedury administracyjnej* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmieciak, W. Chróścielewski, Warszawa 2018, s. 326.

²⁴ Na istnienie wielu postępowań uproszczonych w materialnym prawie administracyjnym zwrócić uwagę H. Knysiak-Sudyka oraz L. Klat-Wertelecka w opracowaniu zatytułowanym *Model administracyjnego postępowania uproszczonego*, PiP 2016, z. 7, s. 97–101.

tylko rozdziału 14 w dziale II k.p.a., albo na ogóle regulacji kodeksowej, w której są one rozsiane. Drugi punkt widzenia został obrany jako perspektywa dla poniższych rozważań. Uproszczenia procesowe swoim zasięgiem w daleki sposób wykraczają poza obręb jednego tylko rozdziału im poświęconego, co zasługuje na zdecydowanie pozytywną ocenę. Dyrektywa uproszczania, a przynajmniej unikania nadmiernego komplikowania regulacji procesowej, powinna znajdować zastosowanie w każdym trybie postępowania administracyjnego.

Przedstawione sposoby rozumienia samego słowa „uproszczenie”, jak i wyrażenie „postępowanie uproszczone” wskazują na jego ogólnikowość, pod którą mogą kryć się różnorakie konstrukcje procesowe będące wyrazem odmiennych motywacji. Sama istota „uproszczenia” w obszarze prawa procesowego polega na zastępowaniu jednej regulacji procesowej innym rozwiązaniem, w założeniu mniej skomplikowanym, albo na częściowej bądź całkowitej rezygnacji z uregulowań natury procesowej w określonym aspekcie. Regulacja szczególna powinna w swojej istocie być prostsza w zastosowaniu od regulacji ogólnej. Tak samo rezygnacja z ram procesowych nie powinna powodować chaosu, tylko jako działanie celowe zmierzać do osiągnięcia większej prostoty obrotu prawnego.

Traktując o istocie uproszczeń, nie sposób pominąć tych podmiotów, z myślą o których są one dokonywane. To ich perspektywa nadaje uproszczeniom realny wymiar. Z najbardziej pożądaną sytuacją mamy do czynienia wówczas, gdy określone uproszczenie rodzi korzyści zarówno dla stron postępowania administracyjnego, jak i dla organu administracji publicznej. Taka sytuacja występuje w razie zrzeczenia się odwołania, o którym stanowi art. 127a § 1 k.p.a.²⁵ Ostateczna i prawomocna decyzja stwarza stan pewności prawnej tak samo dla strony, jak i dla organu, który nie musi dodatkowo podejmować dalszych czynności procesowych łączących się z wniesieniem odwołania.

Niejednokrotnie wszakże uproszczenie ustanowione z myślą o stronie wywołuje odwrotny efekt u organu administracji publicznej, który przykładowo obowiązany jest w maksymalnym miesięcznym terminie załatwić sprawę w trybie uproszczonym, jak stanowi o tym art. 35 § 3a k.p.a., przy dysponowaniu tymi samymi zasobami kadrowymi. Natomiast ograniczenie w zgłaszaniu wniosków dowodowych przez stronę, o którym stanowi art. 163e § 1 k.p.a., jak też wszelkiego rodzaju prekluzja dowodowa w postępowaniu administracyjnym, przy jednoczesnym zwolnieniu organu od czynienia ustaleń faktycznych z urzędu może powodować istotne negatywne następstwa dla strony w uzyskaniu zadowalającego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej²⁶.

²⁵ Przepis ten został dodany do k.p.a. mocą art. 1 pkt 31 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r.

²⁶ Niebezpieczeństwo to zostało dostrzeżone przez M. Plebana, który celnie zauważył, że dla strony niemającej wykształcenia prawniczego i niezaznajomionej z koncepcją prekluzji dowodowej, regulacja tego rodzaju może stanowić źródło nieporozumień oraz negatywnych skutków procesowych. Zob. M. Pleban, *Prognozowane praktyczne aspekty administracyjnego postępowania uproszczonego* [w:] *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 r.*, red. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Katowice 2017, s. 260.

Uproszczenia niejednokrotnie są motywowane chęcią przyspieszenia postępowania administracyjnego²⁷, usprawnienia jego przebiegu²⁸ czy wręcz odformalizowania procesu²⁹. Stosunkowo często jednak ich ustanowienie ma także negatywne konsekwencje, które w przypadku strony prowadzą do ograniczenia jej uprawnień procesowych, a w odniesieniu do organu – zmierzają do nałożenia nań obowiązków, których realizacja pociąga za sobą konieczność zaangażowania większych sił i środków. Trafnie podnosi się, że dążenie do przyspieszenia postępowania nie może być celem samym w sobie, realizowanym z pominięciem innych wartości niezbędnych dla bytu postępowania administracyjnego. Sama tylko szybkość postępowania nie powinna zostać uznana za wartość bezwzględna i nadrzędną przez organy stosujące prawo³⁰. Z kolei formalizm procesowy pełni wiele istotnych funkcji w ramach toczącego się postępowania³¹. Jego ograniczenie nie powinno prowadzić do ich zaprzepaszczenia.

Jak zostało to już zasygnalizowane we wstępie, niebezpieczeństwem ustanawiania uproszczeń w k.p.a. może być niezamierzone przez projektodawców doprowadzenie do skomplikowania regulacji procesowej. Będzie ono pozorne, jeżeli wynikałby jedynie z początkowych trudności łączących się z zastosowaniem danej regulacji w praktyce³². Gdy jednak nie zostaną one usunięte ani dzięki badaniom teoretycznym, ani działalności orzeczniczej, wówczas mogą przyczyniać się do powstania efektów odwrotnych od zamierzonych, w postaci wydłużenia czasu trwania postępowania oraz nieuzasadnionego zwiększenia poziomu jego formalizmu.

Z przedstawionych powodów warto podchodzić do proponowanych oraz wprowadzonych do k.p.a. uproszczeń z ostrożnością, rozważając zarówno pozytywne, jak i negatywne następstwa ich funkcjonowania, nie skupiając uwagi jedynie na samych korzyściach, lecz mając także na uwadze ich rozmiar oraz relację w stosunku do spodziewanych trudności.

²⁷ M. Jaśkowska, *Postępowanie uproszczone w kodeksie...*, s. 10.

²⁸ Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego...

²⁹ H. Knysiak-Sudyka, L. Klat-Wertelecka, *Model administracyjnego...*, s. 93–94.

³⁰ M. Kotulska, *Zasada szybkości...*, s. 428–429.

³¹ Przyczynia się on m.in. do eliminowania niedozwolonej samopomocy przy rozwiązywaniu sporów prawnych. Jego modyfikowanie wpływa bezpośrednio na efektywność procesu, ponieważ formalizm utrwała oraz kształtuje schematyzm działania podmiotów postępowania, przez co staje się ono bardziej przewidywalne, a nadto umożliwia uporządkowanie przejawów działalności ludzkiej. Szerzej zob. S. Cieślak, *Formalizm postępowania cywilnego*, Warszawa 2008, s. 66, s. 117–119.

³² Wydaje się, że z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w odniesieniu do ustalenia początkowego momentu, w którym strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania. W orzecznictwie sądowym przyjęto, że rozpoczyna on swój bieg od dnia następnego po doręczeniu decyzji. Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 kwietnia 2018 r., IV SA/GI 24/18, CBOSA. Należy żywić nadzieję, że pogląd ten zostanie zmodyfikowany dzięki orzecznictwu NSA, w którym przyjęto, że oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania może zostać złożone przez stronę w dniu doręczenia decyzji po jej doręczeniu. Zob. wyrok NSA z dnia 19 września 2019 r., II OSK 2335/19, CBOSA.

Wybrane uproszczenia w postępowaniu administracyjnym

W doktrynie wskazuje się na wiele różnego rodzaju uproszczeń obecnych w k.p.a. od lat³³. Mając na względzie łączące się z ich zastosowaniem niebezpieczeństwa, przy jednoczesnej pozytywnej ocenie dla rozumnego ich ustanawiania, w ramach poniższych rozważań uwaga zostanie poświęcona tym spośród nich, które mają w sobie dalszy potencjał do usprawnienia postępowania. Pośród tych mechanizmów poczesne miejsce zajmują rozwiązania opierające się na rozwoju technologicznym. Dostrzeżone zostaną także tradycyjne formy uproszczeń, obecne w k.p.a. od początku jego obowiązywania. Kilka uwag poświęconych zostanie także uproszczeniom zamieszczonym w osobnym rozdziale k.p.a. pod tytułem „postępowanie uproszczone”.

Chociaż wybór ten nasycony jest subiektywnym odczuciem autora, to jednym z jego celów może być także wywołanie refleksji nad innymi istniejącymi w k.p.a. uproszczeniami procedury administracyjnej, poniżej niedostrzeżonymi, które jednak pełnią istotną rolę dla jej sprawnego przebiegu.

Elektronizacja postępowania administracyjnego

Jedna z dynamicznie rozwijających się sfer wpływających na uproszczenie postępowania administracyjnego jest determinowana zastosowaniem rozwiązań wynikających z dokonującego się postępu technologicznego. W szerokim zakresie objęła ona swoim zasięgiem komunikację organu administracji publicznej ze stronami postępowania³⁴. Kolejnym etapem tego rozwoju jest zastosowanie sztucznej inteligencji w procesie decyzyjnym. Z tej perspektywy na uwagę zasługuje postulat elektronizacji postępowania uproszczonego, polegającej na poddaniu wniosku składanego w formie elektronicznej automatycznej weryfikacji przez przygotowany do tego program, przy zapewnieniu weryfikacji poprawności wygenerowanej decyzji przez pracownika organu administracji publicznej³⁵.

Skupiając uwagę na drugiej ze wskazanych sfer, należy dostrzec, że w ustawodawstwach niektórych państw znajduje ona wyraz w obowiązującej regulacji prawnej. Przykładem takiego rozwiązania jest § 35a niemieckiego postępowania administracyjnego³⁶, który stanowi, że akt administracyjny może zostać wydany przy zastosowaniu

³³ K. Świdorski, *Uwagi o niekomplikowaniu...*, s. 19–22, H. Knysiak-Sudyka, L. Klat-Wertelecka, *Postępowanie uproszczone (art. 35 § 3a, art. 163g–163l) [w:] Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2017, s. 200–201.

³⁴ Aktem prawnym o przełomowym znaczeniu w tej materii była ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2019 r., poz. 700 ze zm.). Uchwalając tę ustawę, umożliwiono stronom składanie podań drogą elektroniczną oraz przesyłanie przez organy korespondencji do stron w tej samej formie.

³⁵ P. Zadykowicz, *Instytucja administracyjnego postępowania uproszczonego w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego [w:] Nowe instytucje procesowe...*, s. 255.

³⁶ Ustawa z dnia 25 maja 1976 r. o postępowaniu administracyjnym (*Verwaltungsverfahrensgesetz*), BGBl. z dnia 23 stycznia 2003 r., cz. I, s. 102 ze zm.; dalej: VwVfG.

urządzeń automatycznych, jeżeli jest to dozwolone przez przepis prawa i nie obejmuje ani uznania, ani swobody decyzyjnej organu. W tym wypadku sztuczna inteligencja nie jest wykorzystywana jedynie do pomocy przy wydaniu aktu administracyjnego, który zapada autonomicznie, bez ingerencji ze strony czynnika ludzkiego³⁷. Rozwiązanie takie jest dalszym krokiem ku zastosowaniu sztucznej inteligencji w procesie podejmowania decyzji³⁸. W literaturze niemieckiej podkreśla się zastosowanie tej regulacji do postępowań, w których możliwe pozostaje jednoznaczne zastosowanie skutków prawnych w świetle niebudzącego wątpliwości stanu faktycznego sprawy. W ten sposób mogą zostać załatwione sprawy proste (*unechte Massenverfahren*), niewymagające dużego nakładu pracy³⁹. Rozwiązanie to sprzyja szybkości postępowania, oszczędności kosztów oraz zasobów kadrowych w administracji⁴⁰. Nie jest ono wolne od zagrożeń łączących się z brakiem dostrzeżenia szczególnych właściwości konkretnych spraw oraz brakiem szybkiej reakcji na zmieniający się stan prawny oraz orzecznictwo sądowe⁴¹.

Rodzima administracja publiczna oraz ustawodawca stoją przed wyzwaniem zastosowania tego typu rozwiązania w polskich warunkach. Jego ustanowienie pociągnęłoby za sobą tego samego rodzaju korzyści, i zarazem niebezpieczeństwa, co w Niemczech. Działalność administracji publicznej nie powinna pozostawać wyłączona od dokonującego się postępu technologicznego oraz łączących się z nim ułatwień dla obywateli.

Rezygnacja organu z podejmowania określonych czynności w trakcie toczącego się postępowania

Sięgając do tekstu pierwotnego k.p.a., odnaleźć w nim można przykłady uproszczeń, które są obecne w postępowaniu administracyjnym po dzień dzisiejszy. Ich wspólną cechą pozostaje uwolnienie organu administracji publicznej przez ustawodawcę od obowiązku podejmowania określonych czynności procesowych w razie

³⁷ Regulacja § 35a VwVfG znajduje zastosowanie nie tylko do wydania aktu administracyjnego, lecz także jego zmiany, cofnięcia oraz odwołania. Zob. L. Prell [w:] *Verwaltungs-verfahrensgesetz mit Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz und Verwaltungszustellungsgesetz. Kommentar*, red. J. Bader, M. Ronnellenfisch, München 2016, s. 333. Por. N. Braun Binder, *Vollautomatisierte Verwaltungsverfahren im allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht?*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht” 2016, z. 14, s. 963.

³⁸ Jak wyjaśnił to U. Ramsauer, w tym wypadku rozwiązania techniczne są na tyle zaawansowane, że zaprogramowana maszyna może bez konieczności fizycznego wprowadzenia danych przez urzędnika, wygenerować akt administracyjny. Zob. U. Ramsauer [w:] *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*, red. *idem*, München 2019, s. 790.

³⁹ L. Prell [w:] *Verwaltungs-verfahrensgesetz...*, s. 335.

⁴⁰ Ch. Djefall, *Das Internet der Dinge und die öffentliche Verwaltung – auf dem Weg zum automatisierten Smart Government?*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2017, z. 13, s. 813; A. Windoffer [w:] *Verwaltungsverfahrensgesetz. Großkommentar*, red. T. Mann, Ch. Sennekamp, M. Uechtritz, Baden-Baden 2019, s. 746.

⁴¹ J. Ziekow, *Das Verwaltungsverfahrensrecht in der Digitalisierung der Verwaltung*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht” 2018, z. 16, s. 1171.

zaistnienia pozytywnych dla strony przesłanek, umożliwiających obniżenie poziomu przysługujących jej gwarancji procesowych.

Przykładem takiego mechanizmu jest możliwość odstąpienia przez organ od sporządzenia uzasadnienia decyzji, o czym współcześnie stanowią art. 107 § 4 i art. 107 § 5 k.p.a. Wyjątki od obowiązku przygotowania uzasadnienia decyzji obecne były wszakże od początku obowiązywania k.p.a. Już wówczas dostrzegano w tym potencjał do zwiększenia szybkości i sprawności działania administracji publicznej⁴². Taką rolę pełnią one po dzień dzisiejszy. Ich zastosowania nie należy jednak interpretować w sposób rozszerzający. Po pierwsze, art. 107 § 4 i art. 107 § 5 k.p.a. stanowią jedynie o możliwości, a nie o obowiązku odstąpienia od uzasadnienia decyzji. Dostrzegając taką potrzebę, organ może w każdym przypadku zdecydować się na przygotowanie uzasadnienia, nawet gdyby miało ono przybrać bardziej skondensowaną postać, aniżeli w razie konieczności jego obligatoryjnego sporządzenia. Po drugie, strony powinny zostać za każdym razem poinformowane o przyczynie odstąpienia od uzasadnienia decyzji.

Do kręgu uregulowań służących uproszczeniu procedury administracyjnej należy wprowadzona do k.p.a. w 2017 r.⁴³ możliwość zrzeczenia się przez stronę odwołania⁴⁴. Bezpośrednim powodem dodania tego przepisu do k.p.a. były względy ekonomii procesowej⁴⁵. Wprawdzie pośród części przedstawicieli doktryny dodatkowe uprawnienie strony spotkało się z krytyczną oceną, z uwagi na jego rzekomą sprzeczność z art. 78 Konstytucji RP⁴⁶, tym niemniej zawiera ono w sobie duży potencjał do przyspieszenia postępowania, w tym jego szybszego zakończenia. Strona uzyskała dzięki temu rozwiązanie większy wpływ na przebieg postępowania, które dotyczy jej interesu prawnego⁴⁷. Z całą pewnością nowa regulacja art. 127a k.p.a. „zasługuje na swoją procesową szansę i sprawdzenie się w praktyce”⁴⁸. Zastrzeżenia natury teoretycznoprawnej, łączące się z przyjęciem określonej koncepcji publicznych praw podmiotowych, nie

⁴² S. Rozmaryn, *O projekcie kodeksu...*, s. 639–640. Zob. też J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981, s. 98.

⁴³ Przepis ten został dodany do k.p.a. mocą art. 1 pkt 31 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r.

⁴⁴ Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania było znane w przepisach rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. R.P. Nr 36, poz. 341 ze zm.) oraz w k.p.a. do nowelizacji z dnia 31 stycznia 1980 r. Szerzej zob. B. Adamiak, *Weryfikacja rozstrzygnięć w toku instancji [w:] System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, *Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. eadem, Warszawa 2019, s. 92–94.

⁴⁵ Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego...

⁴⁶ J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 2017, z. 8, s. 12–16; W. Jakimowicz, *O normatywnej konstrukcji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej*, Prz. Pr. Publ. 2018, z. 9, s. 34 i n. Por. W. Chróścielewski, *Zmiany w administracyjnym postępowaniu odwoławczym w świetle projektu nowelizacji k.p.a. z dnia 29 grudnia 2016 r. [w:] O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska, Warszawa 2017, s. 87.

⁴⁷ Szerzej zob. W. Piątek, *Zrzeczenie się odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, ZNSA 2019, z. 5, s. 45–50.

⁴⁸ M. Bogusz, *Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania [w:] idem, M. Bąkowski, K. Kaszubowski, Postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2019, s. 36.

powinny same w sobie tamować uelastyczniania regulacji procesowej, tak potrzebnej z punktu widzenia perspektywy obrotu prawnego.

Tradycyjną konstrukcją – znaną w k.p.a. od samego początku jego obowiązywania – jest możliwość autokontroli decyzji, o której stanowi art. 132 k.p.a. Uzasadnieniem dla jej funkcjonowania jest realizacja zasady szybkości i prostoty postępowania, a także dążenie do pogłębienia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej⁴⁹. Przyjmując założenie, że odwołanie każdorazowo zawiera ukryty, adresowany do organu pierwszej instancji wniosek o uchylenie lub zmianę decyzji⁵⁰, w razie zaistnienia jednej z przesłanek, o których stanowi art. 132 § 1 k.p.a., organ nie tyle ma taką możliwość, lecz jest zobowiązany uchylić lub zmienić swoją decyzję, zgodnie z treścią odwołania⁵¹. Uproszczenie postępowania polega wówczas na wydaniu rozstrzygnięcia zgodnego z oczekiwaniem podmiotu odwołującego się, co nie tylko prowadzi do rezygnacji z kontynuacji postępowania przed organem odwoławczym, lecz u podstaw swoich powinno zmierzać do zakończenia postępowania w sprawie. W razie gdyby jednak od nowej decyzji wniesione zostało odwołanie, ustawodawca nie czyni przeszkód do kolejnego zastosowania mechanizmu jej autoweryfikacji⁵². W dalszym ciągu za skorzystaniem z tej regulacji przemawiają względy uproszczenia i przyspieszenia postępowania. Gdyby jednak w skrajnym wypadku organ wielokrotnie korzystał z tej regulacji w tej samej sprawie, wówczas prowadziłoby to nie tylko do niebezpieczeństwa skomplikowania postępowania, lecz także do naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.

Obowiązki informacyjne organu względem stron

Uproszczeniu postępowania sprzyja podejmowanie przez organ administracji publicznej, względem strony, czynności informacyjnych, które przyjmują postać zarówno pouczeń co do konsekwencji dokonywanych bądź zaniechanych czynności⁵³, jak i działań typowo informacyjnych, mających wpływ na ustalenie praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania⁵⁴. Chociaż w pierwszej kolejności wskazane powinności łączą się z wywodzoną z art. 9 k.p.a. zasadą informowania, to jednak w drugiej kolejności mają one znaczenie dla prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, a także jego uproszczenia.

⁴⁹ K. Kaszubowski, *Przebieg postępowania odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym* [w:] *idem*, M. Bąkowski, M. Bogusz, *Postępowanie odwoławcze...*, s. 90.

⁵⁰ Z. Kmieciak, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 81.

⁵¹ E. Iserzon [w:] *idem*, J. Starościek, *K.p.a. Komentarz. Teksty...*, s. 181.

⁵² E. Szewczyk, *Remonstracja w prawie administracyjnym procesowym*, Warszawa 2018, s. 108–109. Por. K. Kaszubowski, *Przebieg postępowania odwoławczego...*, s. 100.

⁵³ Zob. przykładowo art. 40 § 5 k.p.a., art. 46 § 4 pkt 3 k.p.a., art. 64 § 2 k.p.a., art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a., art. 107 § 1 pkt 9 k.p.a., art. 124 § 1 k.p.a.

⁵⁴ Zob. przykładowo art. 10 § 1 k.p.a., art. 66 § 1 k.p.a., art. 73 § 1 k.p.a., art. 79 § 1 k.p.a., art. 79a § 1 k.p.a., art. 106 § 2 k.p.a.

Przy okazji analizy obowiązków informacyjnych organu względem strony, na wyróżnienie zasługuje powinność, wynikająca z art. 10 § 1 *in fine* k.p.a., stosownie do której strona ma prawo wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji, a także łączący się z nim obowiązek – ustanowiony przez art. 79a § 1 k.p.a. – wskazania stronie zależnych od niej przesłanek, niespełnionych lub niewykazanych na dzień wysłania informacji, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z jej żądaniem. Niekiedy realizacja tych powinności przez organ wywołuje u strony reakcję odwrotną od spodziewanej, zmierzającą do formułowania dalszych oświadczeń i wniosków dowodowych, byleby tylko wydłużyć czas trwania postępowania, nie doprowadzając tym samym do nałożenia na stronę obowiązku czy odebrania uprawnienia. Niebezpieczeństwo takiego zachowania niektórych stron nie może przesłaniać pozytywów istniejących także w kontekście uproszczeń łączących się z zastosowaniem tych obowiązków.

Umożliwienie stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań ma przede wszystkim na celu stworzenie stronie możliwości zapoznania się z całym zebrany w sprawie materiałem dowodowym oraz zajęcia ostatecznego stanowiska w sprawie. O praktycznej doniosłości tego obowiązku organu świadczy częste formułowanie zarzutu naruszenia przez organ art. 10 § 1 k.p.a. w skardze do sądu administracyjnego. Nawet gdy strona poprzestaje na ograniczeniu się tylko do niedopełnienia tej powinności przez organ, bez próby wykazania, jaki mogło ono mieć wpływ na wynik sprawy⁵⁵, to naruszeniu tej regulacji poświęca sporo uwagi, akcentując pozbawienie jej kluczowego uprawnienia na końcowym etapie postępowania. Tymczasem jego realizacja sprzyja akceptacji dla zapadłej decyzji, a tym samym rezygnacji z podejmowania działań zmierzających do jej wyeliminowania z obrotu prawnego, tak na poziomie wewnątrz administracyjnym, jak i sądowym. Innymi słowy, znajomość dowodów, jakie miał do dyspozycji organ, sprzyja akceptacji dla zapadłego rozstrzygnięcia. Nawet w sytuacji odwrotnej, gdy strona nie skorzystała z przysługującego jej uprawnienia, sama świadomość, że została o nim poinformowana, pozytywnie wpływa na ocenę całego postępowania.

Zbliżoną rolę pełni nowa regulacja art. 79a § 1 k.p.a.⁵⁶ Motywując nałożenie na organ tego obowiązku, wyjaśniono, że jego celem jest „ułatwienie stronie podjęcia działań zmierzających do skorygowania treści wniosku lub uzupełnienia materiału dowodowego w sprawie”⁵⁷. Powodem wzbogacenia k.p.a. o tę regulację było dążenie do uproszczenia postępowania administracyjnego. Realizacja tej powinności może doprowadzić do zakończenia postępowania na etapie pierwszoinstancyjnym, ponieważ wydanie decyzji zgodnie z żądaniem strony bądź też uświadomienie sobie przez stronę, że nie spełnia przesłanek niezbędnych do wydania decyzji pozytywnej

⁵⁵ Warunkiem uznania zarzutu naruszenia art. 10 § 1 k.p.a. jest wykazanie hipotetycznego wpływu tego uchybienia na wynik sprawy. Zob. (zamiast wielu): wyrok NSA z dnia 21 listopada 2018 r., II OSK 3069/18, CBOSA.

⁵⁶ Przepis ten został dodany do k.p.a. mocą art. 1 pkt 16 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r.

⁵⁷ Zob. uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego...

powinny doprowadzić do rezygnacji z wniesienia odwołania⁵⁸. Uproszczenie tego rodzaju zdecydowanie pozytywnie wpływa zarówno na sytuację prawną jednostki, jak i aparatu administracji publicznej, który nie jest obowiązany do dalszego zajmowania się tą samą sprawą.

Rozpoznanie sprawy administracyjnej w postępowaniu uproszczonym

W przypadku nowego trybu postępowania administracyjnego uregulowanego w art. 163b–163g k.p.a., samo ustalenie zakresu jego zastosowania wzbudza wątpliwości łączące się nie tylko z brakiem regulacji, która odsyłałaby do jego zastosowania pomimo upływu ponad dwóch lat od wejścia w życie nowych przepisów. Dalece korzystniejszym rozwiązaniem, z punktu widzenia zastosowania tej materii, byłoby przyznanie stronom prawa do wnioskowania, aby ich sprawy były w tym trybie rozpatrywane. Być może wówczas przepisy te nie byłyby martwe, a jeżeli tak by w istocie rzeczy było, to dzięki postawie tych podmiotów, których postępowanie bezpośrednio dotyczy. Sztywne narzucenie przez ustawodawcę katalogu spraw, które powinny zostać rozpatrzone na podstawie nowej regulacji, jest wyrazem braku zaufania tak do organów administracji publicznej, jak i podmiotów prywatnych, przy jednoczesnym nieosiągnięciu po dzień dzisiejszy celu, który takiemu brzmieniu art. 163b § 1 k.p.a. miał służyć.

Na krytyczną ocenę zasługuje także ograniczenie, z art. 163b § 2 k.p.a., w którym uzależniono zastosowanie nowego trybu w sprawie interesu prawnego lub obowiązku tylko jednej strony. Warunek ten może powodować sytuację, w której sprawy tego samego rodzaju będą rozpatrywane zarówno w trybie uproszczonym, jak i zwykłym⁵⁹. Nie będzie to wzbudzało zaufania obywateli do działania organów administracji publicznej. Poza tym, jakiegokolwiek zmiany w strukturze strony, wywołane przykładowo wstąpieniem dwóch innych osób w prawa zmarłego podmiotu, będą automatycznie powodowały konieczność rozpatrzenia sprawy w trybie zwykłym.

Postępowanie uproszczone, o którym stanowią przepisy działu II, rozdziału 14 k.p.a., powinno znajdować zastosowanie wówczas, gdy jego przedmiotem byłoby przyznanie stronie uprawnienia, a nie nałożenie nań obowiązku. To kryterium powinno być decydujące dla zastosowania analizowanego trybu. Przemawiają za tym wprowadzone przez ustawodawcę uproszczenia, które pociągają za sobą ograniczenie uprawnień procesowych strony czy to w odniesieniu do zgłaszania nowych żądań, czy też wniosków dowodowych, elementów, z jakich powinno się składać uzasadnienie

⁵⁸ J. Wyporska-Frankiewicz, *Zasada informowania stron* [w:] *System Prawa Administracyjnego...*, s. 373.

⁵⁹ Jak podaje P. Gołaszewski, wyodrębniona przedmiotowo kategoria spraw dotyczących nieruchomości może odnosić się zarówno do nieruchomości stanowiących własność jednego podmiotu, jak i będących współwłasnością dwóch lub większej liczby osób. Zob. P. Gołaszewski [w:] *K.p.a. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 1196–1197.

decyzji, czy wreszcie zaskarżalności postanowień zapadających w tym trybie⁶⁰. Zaproponowane uproszczenia, spośród których każde z osobna może w skuteczny sposób doprowadzić do przyspieszenia postępowania, nie powinny ograniczać prawa strony do obrony przed nałożeniem obowiązku albo pozbawieniem przysługującego jej uprawnienia.

W ramach postępowania uproszczonego ustawodawca ograniczył zakres postępowania wyjaśniającego, stanowiąc w art. 163e § 1 k.p.a. o materiale dowodowym zgłoszonym przez stronę, łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania oraz dowodach możliwych do ustalenia przez organ na podstawie posiadanych danych. Wśród części przedstawicieli doktryny brzmienie tego przepisu w zestawieniu z art. 163c § 1 k.p.a. oraz art. 163d k.p.a. oznacza ograniczenie zasady prawdy obiektywnej oraz zasady oficjalności⁶¹. Dowodem trudności w wykładni tych przepisów jest trafne skądinąd twierdzenie, że uwzględnienie nowych okoliczności, o których stanowi art. 163d k.p.a., nie musi łączyć się z ich potwierdzeniem nowymi dowodami zgłoszonymi przez stronę⁶². Trudności w zrozumieniu nowej regulacji nie oznaczają wszakże wyłączenia obowiązania m.in. art. 7 k.p.a. oraz art. 77 § 1 k.p.a.⁶³ Spośród przepisów o postępowaniu dowodowym wyłączone zostało w art. 163e § 2 k.p.a. zastosowanie jedynie art. 81 k.p.a. Organ, uznając, że okoliczności sprawy są na tyle zróżnicowane, że poprzestanie na dowodach zgłoszonych oraz zebranych w oparciu o art. 163e § 1 k.p.a. byłoby sprzeczne z zasadą prawdy obiektywnej, ma obowiązek dalszego poprowadzenia postępowania w trybie zwykłym, do czego obliuguje go brzmienie art. 163d *in fine* k.p.a.

Dodanie do k.p.a. nowego rozdziału dotyczącego uproszczeń ogólnego trybu postępowania administracyjnego skłania do refleksji nad dalszymi możliwymi usprawnieniami tej procedury. Naturalnym do tego polem jest regulacja dotycząca terminów postępowania. Oprócz art. 35 § 3a k.p.a. warto by zastanowić się nad skróceniem o połowę terminu do wniesienia odwołania⁶⁴. Na aprobatę zasługiwałoby także wyeliminowanie na etapie postępowania drugoinstancyjnego wariantu rozstrzygnięcia organu odwoławczego, o którym stanowi art. 138 § 2 k.p.a.⁶⁵ Wartym poświęcenia szerszej uwagi byłoby nadto ograniczenie dopuszczalności inicjowania nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego w stosunku do decyzji oraz poprzedzającego jej wydanie postępowania, które toczyło się w analizowanym trybie⁶⁶.

⁶⁰ Szerzej na temat znaczenia każdego z ustanowionych uproszczeń, zob. R. Hauser, W. Piątek, *O potrzebie stosowania uproszczeń w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz, Warszawa 2018, s. 250–253.

⁶¹ M. Jaśkowska [w:] *eadem*, A. Wróbel, *K.p.a. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 1160.

⁶² Z. Kmieciak [w:] *K.p.a. Komentarz*, red. *idem*, W. Chróścielewski, Warszawa 2019, s. 912–913.

⁶³ Trafnie zauważył w związku z tym P. Gołaszewski, że w postępowaniu uproszczonym nie została wyłączona reguła orzekania według stanu faktycznego i prawnego z daty wydania rozstrzygnięcia. Zob. P. Gołaszewski [w:] *K.p.a. Komentarz...*, s. 1207.

⁶⁴ R. Hauser, W. Piątek, *O potrzebie stosowania uproszczeń...*, s. 253.

⁶⁵ E. Szewczyk, M. Szewczyk, *O potrzebie ograniczenia wariantów rozstrzygnięć organu odwoławczego w trybie uproszczonym*, PiP 2016, z. 3, s. 113.

⁶⁶ H. Knysiak-Sudyka, L. Klat-Wertelecka, *Postępowanie uproszczone (art. 35 § 3a, art. 163g-163l)...*, s. 211.

Powracając do regulacji o postępowaniu dowodowym, należy zastanowić się nad zasadnością wprowadzenia do k.p.a. prekluzji dowodowej połączonej z nałożeniem na stronę ciężaru dowodu. Tego rodzaju rozwiązanie obligujące stronę do aktywności w procesie oraz sprzyjające koncentracji materiału dowodowego⁶⁷ mogłoby spełnić swoją rolę jedynie w postępowaniach prowadzonych na wniosek strony ubiegającej się o przyznanie uprawnienia. Jego udzielenie byłoby zależne od spełnienia ściśle ustalonych warunków⁶⁸. W odniesieniu z kolei do istniejącego trybu postępowania uproszczonego lepszym rozwiązaniem byłoby wyposażenie organu w prawo do zobowiązania strony do przedstawienia wszystkich znanych jej dowodów w sprawie bądź to pod rygorem pominięcia ich przy dalszym jej rozpatrywaniu, bądź też dalszego rozpoznawania sprawy w trybie zwykłym⁶⁹.

Podsumowanie

Z przeprowadzonych rozważań płynie wniosek o istnieniu ciągłej myśli na temat upraszczania rodzimej procedury administracyjnej, poczynwszy od uchwalenia k.p.a., aż po dzień dzisiejszy. Częściowo wynika to z dostrzeganej potrzeby usprawniania i upraszczania k.p.a., a częściowo z rozwoju technologicznego, który ma w sobie potencjał do przyspieszenia trwania postępowania administracyjnego. Jego kres wydaje się nie mieć końca, dlatego dzisiaj ustanawiane uproszczenia z biegiem czasu mogą okazać się regułą, ustępując miejsca dalszym technicznym nowościom.

Uproszczenia poddane analizie w niniejszym opracowaniu zasługują na pozytywną ocenę z perspektywy zamierzeń, jakie stanęły u podstaw ich ustanowienia. Nie oznacza to, że nie wymagają one dalszego udoskonalania, co odnosi się tak do postępującego procesu elektronicznej postępowania, jak i samego trybu uproszczonego, który powinien znaleźć zastosowanie w praktyce za sprawą regulacji prawnych, które będą do niego nawiązywały⁷⁰. Biorąc pod uwagę ogół materii mającej za zadanie uproszczenie przebiegu postępowania administracyjnego, ich wzajemna relacja wymagałaby synchronizacji, jednej myśli przewodniej porządkującej zarówno szczegółowe cele, jakie mają zostać osiągnięte dzięki zastosowanym uproszczeniom, jak i sposób ich osiągnięcia.

⁶⁷ A. Skóra, *Obowiązki aktywizacji stron w postępowaniu dowodowym – w kwestii zmiany art. 7 k.p.a.* [w:] *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, red. M. Bła-chucki, T. Górczyńska, G. Sibiga, Warszawa 2012, s. 69–70.

⁶⁸ Przykładem regulacji, która nadawałaby się do zastosowania w takim trybie, są przepisy stanowiące o warunkach uzyskania pozwolenia na budowę, w tym art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r., poz. 1332 ze zm.), w którym wymienione zostały przesłanki uzyskania tej decyzji.

⁶⁹ R. Hauser, W. Piątek, *O potrzebie stosowania uproszczeń...*, s. 252.

⁷⁰ W przeciwnym wypadku należałoby podzielić stanowisko M. Romańskiej o braku potrzeby kreowania odrębnego trybu postępowania uproszczonego. Zob. M. Romańska, *Administracyjne postępowanie uproszczone – ocena rozwiązań przyjętych w nowelizacji k.p.a. z 7.4.2017 r. i pewne propozycje de lege ferenda* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań...*, s. 262–263.

Stosowanie różnego rodzaju uproszczeń, niezależnie od nieuchronności tego procesu, nie może prowadzić do nadania im pierwszoplanowej postaci, przed takimi względami, jak praworządność działania administracji publicznej czy też dążenie do zgodnego z prawdą ustalenia stanu faktycznego sprawy. Dążenie do osiągnięcia wysokiego poziomu sprawności postępowania nie powinno następować za wszelką cenę. Uproszczenia zawsze będą miały instrumentalny charakter względem wymienionych wartości.

Nie powinno także ulegać wątpliwości, że w znacznym stopniu poziom sprawności postępowania zależy od profesjonalizmu osób zatrudnionych w administracji publicznej. Nawet najdoskonalsza regulacja procesowa nie zastąpi sprawnie działającego aparatu administracji publicznej, w tym wiedzy w interpretacji regulacji procesowej, systemu organizacji pracy oraz życzliwego stosunku do stron postępowania.

W opracowaniu podjęta została refleksja nad istotą oraz znaczeniem istniejących w postępowaniu administracyjnym jego uproszczeń. Dostrzegając konieczność dalszego upraszczania procedury administracyjnej, wskazano możliwe jej obszary, do których należy zastosowanie efektów postępu technologicznego zarówno w ramach komunikacji organu ze stronami, jak i podejmowania rozstrzygnięć oraz poszerzenie uproszczeń obecnych w ramach szczególnego trybu postępowania administracyjnego. Tryb ten jak najszybciej powinien znaleźć swoje zastosowanie w praktyce. Stosowanie uproszczeń nie powinno pozostawać w sprzeczności z zasadą praworządności działania administracji publicznej oraz dążeniem do prawdy. W celu osiągnięcia wysokiego poziomu sprawności postępowania administracyjnego istotne znaczenie odgrywa profesjonalizm pracowników organów, którzy stosują przepisy procesowe w praktyce.

Literatura

- Adamiak B., *Weryfikacja rozstrzygnięć w toku instancji* [w:] red. B. Adamiak, *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, *Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Warszawa 2019.
- Bogusz M., *Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania* [w:] *idem*, M. Bąkowski, K. Kaszubowski, *Postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2019.
- Borkowski J. [w:] *idem*, B. Adamiak, *K.p.a. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Braun Binder N., *Vollautomatisierte Verwaltungsverfahren im allgemeinen Verwaltungsverfahren*?, „*Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*” 2016, z. 14.
- Chróścielewski W., *Zmiany w administracyjnym postępowaniu odwoławczym w świetle projektu nowelizacji k.p.a. z dnia 29 grudnia 2016 r.* [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska, Warszawa 2017.
- Cieślak S., *Formalizm postępowania cywilnego*, Warszawa 2008.
- Djefall Ch., *Das Internet der Dinge und die öffentliche Verwaltung – auf dem Weg zum automatisierten Smart Government?*, „*Deutsches Verwaltungsblatt*” 2017, z. 13.

- Gołaszewski P. [w:] *K.p.a. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017.
- Hauser R., W. Piątek, *O potrzebie stosowania uproszczeń w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz, Warszawa 2018.
- Iserzon E. [w:] *idem*, J. Starościk, *K.p.a. Komentarz. Teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1965.
- Janowicz Z., *Dziesięciolecie k.p.a.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1971, z. 2.
- Janowicz Z., *K.p.a. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1992.
- Jaśkowska M., *Postępowanie uproszczone w kodeksie postępowania administracyjnego i w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, z. 4.
- Jaśkowska M. [w:] *eadem*, A. Wróbel, *K.p.a. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Jakimowicz W., *O normatywnej konstrukcji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, z. 9.
- Jendrośka J., *Potrzeba nowego modelu procedury prawnej w administracji*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 3.
- Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946.
- Kaszubowski K., *Przebieg postępowania odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym* [w:] *idem*, M. Bąkowski, M. Bogusz, *Postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2019.
- Kmieciak Z., *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
- Kmieciak Z. [w:] *K.p.a. Komentarz*, red. *idem*, W. Chróścielewski, Warszawa 2019.
- Knysiak-Sudyka H., Klat-Wertelecka L., *Model administracyjnego postępowania uproszczonego*, „Państwo i Prawo” 2016, z. 7.
- Knysiak-Sudyka H., Klat-Wertelecka L., *Postępowanie uproszczone (art. 35 § 3a, art. 163g-163l)* [w:] *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012-2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017.
- Kotulska M., *Zasada szybkości i prostoty postępowania* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, red. J.P. Tarno, W. Piątek, Warszawa 2018.
- Ochendowski E., *Kodeks procedury prawnej w administracji czy kodeks postępowania administracyjnego?* [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, Łódź 2004.
- Pleban M., *Prognozowane praktyczne aspekty administracyjnego postępowania uproszczonego* [w:] *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 r.*, red. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Katowice 2017.
- Piątek W., *Zrzeczenie się odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, z. 5.
- Prell L. [w:] *Verwaltungs-verfahrensgesetz mit Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz und Verwaltungszustellungsgesetz. Kommentar*, red. J. Bader, M. Ronellenfitsch, München 2016.
- Ramsauer U. [w:] *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*, red. U. Ramsauer, München 2019.
- Romańska M., *Administracyjne postępowanie uproszczone – ocena rozwiązań przyjętych w nowelizacji k.p.a. z 7.4.2017 r. i pewne propozycje de lege ferenda* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz, Warszawa 2018.

- Rozmarny S., *O projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1959, z. 4.
- Rozmarny S., *O zasadach ogólnych k.p.a.*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 12.
- Schoenmaker S., *Das Verwaltungsverfahrenrecht in Deutschland, Österreich und in der Schweiz – Rechtshistorische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen*, Verwaltungsarchiv 2019.
- Skóra A., *Obowiązek aktywizacji stron w postępowaniu dowodowym – w kwestii zmiany art. 7 k.p.a.* [w:] *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, G. Sibiga, Warszawa 2012.
- Skulová S., L. Potěšil, D. Hejč, R. Bražina, *Effectiveness of judicial protection against administrative silence in the Czech Republic*, „Central European Public Administration Review” 2019, z. 1.
- Szewczyk E., Szewczyk M., *O potrzebie ograniczenia wariantów rozstrzygnięć organu odwoławczego w trybie uproszczonym*, „Państwo i Prawo” 2016, z. 3.
- Szewczyk E., *Remonstracja w prawie administracyjnym procesowym*, Warszawa 2018.
- Szubiakowski M., *Postępowanie uproszczone – nowa instytucja polskiej procedury administracyjnej* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmieciak, W. Chróścielewski, Warszawa 2018.
- Świdorski K., *Uwagi o niekomplikowaniu i upraszczaniu postępowania administracyjnego*, „Casus” 2013, z. 2.
- Windoffer A. [w:] *Verwaltungsverfahrensgesetz. Großkommentar*, red. T. Mann, Ch. Sennekamp, M. Uechtritz, Baden-Baden 2019.
- Wyporska-Frankiewicz J., *Zasada informowania stron* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, red. J.P. Tarno, W. Piątek, Warszawa 2018.
- Zadykiewicz P., *Instytucja administracyjnego postępowania uproszczonego w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 r.*, red. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Katowice 2017.
- Ziekow J., *Das Verwaltungsverfahrenrecht in der Digitalisierung der Verwaltung*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht” 2018, z. 16.
- Zimmermann J., *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981.
- Zimmermann J., *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 8.

Streszczenie

Wojciech Piątek

Uproszczenia w postępowaniu administracyjnym z perspektywy 60-lecia kodeksu postępowania administracyjnego

W opracowaniu podjęta została refleksja nad istotą oraz znaczeniem istniejących w postępowaniu administracyjnym jego uproszczeń. Dostrzegając konieczność dalszego upraszczania procedury administracyjnej, wskazano możliwe jej obszary, do których należy zastosowanie efektów postępu technologicznego zarówno w ramach komunikacji organu ze stronami, jak i podejmowania rozstrzygnięć oraz poszerzenie uproszczeń obecnych w ramach szczególnego trybu postępowania administracyjnego. Tryb ten jak najszybciej powinien znaleźć swoje zasto-

sowanie w praktyce. Stosowanie uproszczeń nie powinno pozostawać w sprzeczności z zasadą praworządności działania administracji publicznej oraz dążeniem do prawdy. Dla osiągnięcia wysokiego poziomu sprawności postępowania administracyjnego istotne znaczenie odgrywa profesjonalizm pracowników organów, którzy stosują przepisy procesowe w praktyce.

Summary

Wojciech Piątek

Simplifications in administrative proceedings from the perspective of the 60th anniversary of the Code of Administrative Procedure

The aim of this paper was to reflect on the essence and significance of simplifications existing in administrative proceedings. Recognizing the need for further simplification of the administrative procedure, its possible areas have been indicated, which include the application of the effects of technological progress both as part of the authority's communication with the parties and making decisions, as well as extending the simplifications of special administrative procedures. This mode should be applied as soon as possible. The use of simplifications should not violate the rule of law determining the activities of public administration and the pursuit of the truth. In order to achieve a high level of efficiency of administrative proceedings, the professionalism of the employees of the authorities applying procedural rules in practice plays a significant role.

Słowa kluczowe: postępowanie uproszczone, sprawność postępowania, elektronizacja, zrzeczenie się odwołania, autokontrola organu pierwszej instancji

Keywords: simplified proceedings, efficiency of proceedings, electronization, waiver of appeal, self-control of the first instance body

Robert Sawuła

WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa

rob.sawula@gmail.com

ORCID: 0000-0002-4908-9902

<https://doi.org/10.26881/gsp.2020.2.08>

Instytucja uzasadnienia decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym – z perspektywy 60-lecia uchwalenia kodeksu postępowania administracyjnego

I. Przypadająca 14 czerwca 2020 r. rocznica uchwalenia kodeksu postępowania administracyjnego¹ stanowi asumpt do oznaczonych rozważań o charakterze retrospektywnym, ale i uogólniającym. Przy tego rodzaju okazjach zazwyczaj przypomina się okoliczności uchwalenia kodeksu czy też gruntowniejszych nowelizacji², prezentowane są oceny adekwatności jego aktualnych rozwiązań³, zgłaszane są postulaty zmian, ale i przestrzega się przed pochopną i nieprzemyślaną ingerencją w kształt tej jakże znaczącej dla praktyki ustawy⁴.

Przedmiotem uwagi czynię konstrukcję uzasadnienia decyzji administracyjnej; zagadnienie to niezbyt często jest przedmiotem opracowań monograficznych⁵, warto przeto dokonać pewnej retrospekcji oraz podjąć próbę oceny aktualnego modelu uzasadniania decyzji wedle obowiązujących reguł ogólnego postępowania administracyjnego. Zakotwiczenie konstytucyjne tej instytucji dostrzec można w idei państwa prawnego. Jej kształt normatywny formułuje art. 2 ustawy zasadniczej⁶, z którego wynika, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym,

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 25; dalej: k.p.a.).

² Por. np. E. Ochendowski, *Geneza, wejście w życie i nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 577–584.

³ Por. np. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Kodeks postępowania administracyjnego a prawo do dobrej administracji* [w:] *Kodyfikacja postępowania...*, s. 67–78.

⁴ Por. np. Z.R. Kmiecik, *O potrzebie uściślenia, korekty lub uzupełnienia niektórych regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania...*, s. 325–336; J.P. Tarno, *Psucie Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania...*, s. 847–856. Znaczące nowelizacje k.p.a. spotykają się zwykle ze zróżnicowanymi ocenami; niekiedy zawierają surową krytykę działań legislacyjnych, por. np. J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 2017, z. 8, s. 3–24.

⁵ Na szczególną uwagę zasługuje tu praca J. Zimmermanna, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej". Jednym z elementów, składających się na urzeczywistnienie powyższej idei, jest taka regulacja prawna, która zabezpiecza jednostkę przed arbitralnymi aktami władzy państwowej⁷. W orzecznictwie wskazuje się, że działanie organu władzy publicznej, mieszczące się wprawdzie w jego kompetencjach, ale noszące znamiona arbitralności i niepoddające się kontroli i nadzorowi, nie może być uznane za zgodne z prawem. Obowiązek działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania do organów państwa oznacza, że organy władzy publicznej są zobligowane do uzasadniania swoich rozstrzygnięć. Stanowi to jeden ze standardów demokratycznego państwa prawnego oraz jest elementem zasady jawności działania organów władzy publicznej⁸. Potrzebę uzasadniania rozstrzygnięć podejmowanych przez podmioty administrujące wzmacnia dodatkowo założenie, że każde działanie urzędowe skierowane wobec jednostki musi spełniać minimum standardów rzetelności. O potrzebie takiej rzetelności przekonuje *passus* ze wstępu do Konstytucji RP, gdzie mowa jest o tym m.in., by „działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”. Standardem państwa prawnego zatem stało się chociażby ujawnianie uzasadnienia projektu aktu normatywnego. Brak uzasadnienia oznaczonych władczych aktów nawet organów konstytucyjnych państwa zwykle oceniany jest krytycznie⁹. Potrzebę zaopatrywania w uzasadnienie niektórego rodzaju aktów prawnych judykatura wyprowadza nawet w drodze wykładni systemowej i celowościowej¹⁰. Przypadki akceptacji takiej wykładni przepisów prawa, która pozwalałaby organowi na pominięcie tego składnika decyzji, słusznie spotykają się z krytyką nauki procesu administracyjnego¹¹, a także judykatury¹².

II. Ukształtowanie odpowiedniego konstruktów uzasadnienia decyzji administracyjnej jest jednym z istotnych zagadnień podejmowanych w celu osiągnięcia

⁷ Szerzej zob. J. Oniszczuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 36 i n.

⁸ Por. motywy wyroku NSA z dnia 8 czerwca 2006 r., II OSK 410/06, ONSAiWSA 2007, nr 2, poz. 48.

⁹ P. Głogowski, *Uwagi na temat odmowy powołania na urząd sędziego przez Prezydenta RP*, „Iustitia” 2019 nr 1; P. Czarny, *Realizacja Konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w odniesieniu do sądów i Krajowej Rady Sądownictwa [w:] System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 83 i n.

¹⁰ Tak jest chociażby w stosunku do uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym – na ten temat por. np. A. Dral, *Szczególna ochrona stosunku pracy radnego*, PiZS 1992, nr 7.

¹¹ Z. Czarnik, *Gwarancyjna funkcja uzasadnienia decyzji administracyjnej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2013, nr 2, s. 32; uwagi dotyczyły decyzji podejmowanych przez inspektorów Państwowej Inspekcji Pracy na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1251). W przekonaniu Autora nie zasługuje na poparcie stanowisko, wedle którego brak wskazania w art. 34 ust. 2 cyt. ustawy uzasadnienia decyzji inspektora pracy jako składnika jego decyzji, oznacza, że decyzja ta nie wymaga uzasadnienia.

¹² Por. np. wyrok NSA z dnia 11 lutego 2015 r., I OSK 855/14, LEX nr 1651515, w którym analizowano elementy orzeczeń wojskowych komisji lekarskich. W ocenie sądu, obligatoryjnym składnikiem tych orzeczeń jest uzasadnienie, a nie ma przy tym znaczenia, że tego elementu nie wymieniono w § 24 rozporządzenia z dnia 8 stycznia 2010 r. Ministra Obrony Narodowej w sprawie orzekania o zdolności do zawodowej służby wojskowej oraz właściwości i trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach (Dz. U. Nr 15, poz. 80).

prawidłowości rozstrzygnięcia indywidualnych spraw administracyjnych w reżimie przewidzianym przez k.p.a., a także postrzegania samej administracji publicznej. Przez decyzję administracyjną zwykle rozumie się władcze, jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej (lub innego podmiotu sprawującego w zleconym mu zakresie funkcje administracji publicznej), skierowane do zewnętrznego adresata, rozstrzygające indywidualną sprawę administracyjną (autorytatywnie konkretyzujące administracyjnoprawny stosunek administracyjny), podjęte na podstawie i w celu konkretyzacji generalno-abstrakcyjnych norm prawnych powszechnie obowiązujących oraz normy kompetencyjnej, w trybie i w formie przewidzianej normami proceduralnymi, kończące administracyjne postępowanie jurysdykcyjne¹³. Podkreśla się przy tym, że decyzja jako postać aktu administracyjnego stanowi rozstrzygnięcie pojmowane jako sformalizowany rezultat działań administracji publicznej, a ponadto – jako rozstrzygnięcie ustalające konkretną konsekwencję prawną – stanowi oświadczenie woli, które celem wywołania skutków prawnych musi być uzewnętrznione¹⁴. Propozycję definicji decyzji administracyjnej przedstawiono, projektując tzw. „Przepisy ogólne prawa administracyjnego”, gdzie przyjęto, że jest nią „jednostronny, władczy akt organu administracji publicznej rozstrzygający konkretną sprawę indywidualną podmiotu nie wynikającą z organizacyjnego lub służbowego podporządkowania organowi, który go wydał, niezależnie od nazwy nadanej w przepisach temu aktowi”¹⁵. Sposób rozumienia „decyzji administracyjnej” ma znaczenie. W doktrynie wskazuje się, że przepisy prawa pozytywnego częstokroć używają różnorodnych pojęć zastępczych, zaś judykatura wypracowała powszechnie akceptowany pogląd, wedle którego nie nazwa, lecz treść oznaczonego aktu przesądza o jego kwalifikacji jako decyzji administracyjnej¹⁶. Brak charakteru danego aktu administracyjnego jako decyzji wykluczać będzie rozciągnięcie na taki akt obowiązku jego uzasadnienia. Jest to istotne zastrzeżenie, albowiem w procesie stosowania prawa ciągle zachodzi konieczność kwalifikowania zaskarżonych aktów do kategorii decyzji administracyjnej¹⁷.

W opracowaniach deklarujących próbę budowania „filozofii decyzji” wskazuje się na nią jako proces, a więc stanowiący ciąg zdarzeń, prowadzący do ostatecznego rozstrzygnięcia czy też wyboru konkretnego działania albo zachowania związanego z rozwiązaniem problemu decyzyjnego (decyzja *sensu largo*). Decyzję można potraktować także wężiej i ograniczyć ją do samego aktu wyboru czy konkretnego rozstrzygnięcia

¹³ T. Woś [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. *idem*, Warszawa 2013, s. 303.

¹⁴ K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 315.

¹⁵ J. Borkowski, A. Krawczyk [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 171.

¹⁶ L. Żukowski [w:] *idem*, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Przemysł–Rzeszów 2012, s. 181. Decyzja administracyjna kryje się pod różnymi nazwami – to m.in.: zezwolenie, pozwolenie, koncesja, licencja, zakaz, nakaz, rozkaz, orzeczenie.

¹⁷ Obszerne przykłady aktów będących lub niebędących decyzjami administracyjnymi wskazuje A. Wiktorowska [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. *eadem*, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 140–142.

(decyzja *sensu stricto*)¹⁸. Ponieważ traktuję o decyzji mającej swe podstawy w ustawie, przeto źródeł potrzeby uzasadnienia jej rozstrzygnięcia także poszukiwać należy na gruncie obowiązującego prawa. Decyzja jako akt stosowania prawa jest efektem całego ciągu działań – składają się na nią pewne decyzje cząstkowe, takie jak: ustalenie obowiązywania normy, „decyzja interpretacyjna”, czyli ustalenie właściwego znaczenia normy i wyrażenie jego w języku stosowanej normy, subsumpcja, a więc podciągnięcie stanu faktycznego pod stosowaną normę prawną oraz wyznaczenie konsekwencji prawnej normy. W literaturze wskazuje się przy tym, że te etapy stosowania prawa odnoszą się nie tylko do rozstrzygnięcia, ale muszą znaleźć odbicie w kształcie zewnętrznym, w elementach decyzji, w tym w jej uzasadnieniu¹⁹.

Do cech prawidłowego uzasadnienia zwykle zalicza się: logiczny związek i zgodność z rozstrzygnięciem i jego treścią, brak wywodów sprzecznych lub rozbieżnych z rozstrzygnięciem, ścisłość i dokładność wywodów, ich zwięzłość oraz prostota ujęcia oraz kompletność motywów²⁰. Rzeczowe uzasadnienie aktu stosowania prawa *prima facie* dowodzi rzetelności pracy jego autora, zaś niekomunikatywne, lakoniczne lub „przegadane”, skonstruowane przez posługiwanie się hermetycznym „slangiem urzędniczo-prawniczym”, kwantyfikuje organ administracji jako aparat biurokratyczny, a jego działanie jako wadliwe. W konsekwencji stan ten zwykle staje się także przyczyną korzystania przez stronę ze środków zaskarżenia, a w efekcie nierzadko już tylko z tego względu następuje wyeliminowanie decyzji z obrotu prawnego.

Obowiązek zaopatrzenia decyzji administracyjnej – podejmowanej na podstawie przepisów k.p.a. – w uzasadnienie jest w pełni afirmowany w judykaturze. W jednym ze swoich wyroków Naczelny Sąd Administracyjny dobitnie przekonywał, że „nie może ulegać najmniejszej wątpliwości, iż w myśl art. 107 § 1 i 3 k.p.a. jednym z obligatoryjnych elementów każdej prawidłowej decyzji administracyjnej jest jej uzasadnienie. Uzasadnienie faktyczne i prawne winno wyczerpująco informować stronę o motywach, którymi kierował się organ, załatwiając sprawę. Może ona bowiem skutecznie bronić swych interesów tylko w sytuacji, gdy znane są przesłanki powziętej decyzji. Zatem uzasadnienie winno odzwierciedlać tok rozumowania organu. W szczególności winno zawierać ocenę zebranego w postępowaniu materiału dowodowego, dokonaną przez organ wykładnię zastosowanych przepisów oraz ocenę przyjętego stanu faktycznego w świetle obowiązującego prawa. Zawarte w decyzji rozstrzygnięcie winno stanowić logiczną konsekwencję ustalonego w postępowaniu stanu faktycznego i jego oceny w świetle obowiązujących przepisów prawa. Kodeks przyjmuje jako regułę obowiązek uzasadnienia każdej decyzji. Zwolnienie od tego obowiązku ma charakter wyjątkowy”²¹.

¹⁸ M. Zdyb, *Istota decyzji*, Lublin 1993, s. 15.

¹⁹ Por. M. Jaśkowska, *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998, s. 153. Autorka swe wywody w tym względzie opierała na koncepcji J. Wróblewskiego, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972.

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 listopada 2011 r., III SA/Wa 677/12, LEX nr 1338382.

²¹ Wyrok z dnia 24 kwietnia 2008 r., II OSK 481/07, CBOSA [<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>].

Jan Zimmermann uzasadnienie decyzji traktuje jako instytucję prawa pozytywnego; jako element tej decyzji. Jest ono jednocześnie podsumowaniem całej motywacji i pewną retrospekcją, w której nie znajdują odbicia wszystkie motywy wpływające na decyzję. Motywację traktuje jako determinanty treści decyzji, będącą podłożem uzasadnienia, punktem wyjścia jego formułowania. Ujawnianie motywów decyzji administracyjnej staje się jednym z głównych i podstawowych elementów jawności w postępowaniu administracyjnym, a kwestie kiedy i komu ujawniać te motywy traktowane łącznie dają problem zakresu uzasadniania decyzji administracyjnej²². Także inni autorzy obowiązek motywacji decyzji traktują jako element szerszego zjawiska – zasady jawności w administracji²³. W ocenie J. Zimmermanna, podejmowanie decyzji posiada także, obok oczywistych aspektów proceduralnego i materialnego, aspekt intelektualny. Jest to przecież proces myślowy, który powinien być logiczny i spójny, i który powinien zmierzać do uświadomionej konkluzji, opartej o uświadomione motywy działania. W Jego ocenie motywy te można poznać właśnie na podstawie prawidłowo zredagowanego uzasadnienia. Uzasadnienie decyzji ma stanowić uzewnętrznienie tychże motywów, pokazanie rozumowania organu, a nie tylko wykaz zebranych faktów i norm. Niezwykle celnie Autor ten definiuje potrzebę opatrywania decyzji uzasadnieniem – uzasadnienie ma stanowić właśnie odpowiedź na pytanie: „dlaczego?“, a nie tylko stwierdzenie „że“. Ono ma nie tylko przekonać adresata decyzji o słuszności rozstrzygnięcia, ale właśnie umożliwić pogłębioną kontrolę i ocenę rozumowania²⁴. W pełni podzielał te wywody.

III. Naturalne jest postawienie sobie pytania – na ile model uzasadnienia decyzji administracyjnej unormowany przepisami k.p.a. jest adekwatny z punktu widzenia zarówno adresatów rozstrzygnięcia, jak i samej administracji publicznej? Roztrząsanie tego zagadnienia wypada wpiąć w pewną rekapitulację odnośnie kształtowania się normatywności uzasadnienia decyzji administracyjnej.

W początkach działalności sądownictwa administracyjnego potrzeba opatrywania orzeczeń organów administracyjnych stosownym uzasadnieniem nie była traktowana jako obligatoryjna²⁵. W rozporządzeniu Prezydenta RP z 1928 r. o postępowaniu administracyjnym²⁶ zagadnienie uzasadniania decyzji regulowano w art. 75, którego ust. 2 określał, że jeśli decyzja jest w całości lub w części odmowna²⁷, powinna zawierać

²² J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981, s. 93.

²³ Por. np. T. Górzyńska, *Zasada jawności w administracji*, PiP 1988, z. 6, s. 22.

²⁴ J. Zimmermann, *Znaczenie uzasadnienia rozstrzygnięcia organu administracji publicznej dla orzecznictwa sądowniczoadministracyjnego*, ZNSA 2010, nr 5–6, s. 512–513.

²⁵ Charakterystyczne może tu być stwierdzenie zawarte w wyroku Trybunału Administracyjnego w Wiedniu z 4 czerwca 1902 r., Zbiór Budwińskiego Nr 1101 A: „Zaniedbanie motywowania orzeczenia administracyjnego nie jest wprawdzie prawidłowe, nie uzasadnia jednak istotnej wady postępowania wtedy, jeżeli stosownie do okoliczności towarzyszących wypadkowi nie można twierdzić, że wskutek tego utrudniono załaczemu się obronę prawną albo uniemożliwiono sprawiedliwe i dokładne rozstrzygnięcie sprawy spornej” [za:] S. Markiewicz, *Zasady postępowania administracyjnego, na podstawie orzeczeń tegoż Trybunału*, Kraków 2013, s. 16.

²⁶ Dz. U R.P. z 1928 r. Nr 36, poz. 341; dalej: R.p.a.

²⁷ Jako odmowne traktowano: decyzje przychylnie tylko dla jednej ze stron, a nieprzychylnie choćby pośrednio dla innych stron, decyzje warunkowe, tymczasowe, częściowe – por. M. Pawlikowski,

prawne i faktyczne uzasadnienie, zaś w ust. 3 normowano, że jeśli „decyzja jest pozostawiona całkowicie swobodnej ocenie władzy, wystarczy powołać się na podstawę prawną, w innych wypadkach swobodnej oceny wystarczy to jedynie wówczas, kiedy ważny interes państwowy przemawia przeciwko bliższemu uzasadnieniu”. Komentujący ten przepis Emanuel Iserzon wskazywał, że decyzja jako wynik postępowania administracyjnego jest ostatecznym wnioskiem z ustalenia okoliczności faktycznych i oceny prawnej ustalonych okolicznościami faktycznymi, a w konsekwencji wywodził, że „uzasadnienie decyzji winno przedstawić proces myślowy, przez który organ orzekający doszedł do decyzji”, nadto „powinno przytaczać, dlaczego uznano za udowodnione te lub inne okoliczności, zaś inne za nieudowodnione, oraz jak i dlaczego tak właśnie oceniono pod względem prawnym ustalone okoliczności faktyczne”²⁸. Kwestia ograniczenia zakresu uzasadniania decyzji pozostawionych uznaniu administracyjnemu w okresie obowiązywania R.p.a. stanowiła – w następstwie przyjęcia, w ślad za rozwiązaniami austriackimi, koncepcji tzw. swobodnej oceny władzy administracyjnej – przedmiot sporów ówczesnej doktryny²⁹ oraz judykatury³⁰, zaś ułomności takiego rozwiązania próbowano łagodzić promowanymi przykładami działania organu w praktyce³¹.

Kwestie praktyczne z dziedziny postępowania administracyjnego, „Gazeta Administracji i Policji” 1931, s. 238. Z formalnologicznego wnioskowania wątpliwości odnośnie zakresu uzasadnienia decyzji można było kierować chociażby wobec tych, które zostały wydane w postępowaniu wszczętym z urzędu.

²⁸ E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne. Komentarz. Orzecznictwo – Okólniki*, Kraków 1937, s. 150. Zwraca uwagę, że część tej wypowiedzi Autora odpowiada treści obecnego art. 107 § 3 k.p.a., gdy idzie o współczesny sposób ujmowania uzasadnienia faktycznego decyzji. E. Iserzon zarazem przywoływał regułę z ówczesnej austriackiej ustawy o postępowaniu administracyjnym, wedle której „w uzasadnieniu należy w sposób jasny i krótki przedstawić wyniki postępowania wyjaśniającego, względy, którymi się kierowano przy ocenie materiału dowodowego oraz przyjęte na tej podstawie rozwiązanie kwestyj prawnych”, *ibidem*.

²⁹ Por. np. W.S. Wachholz, *Zasada swobodnej oceny władzy administracyjnej w państwie prawnym*, „Gazeta Administracji i Policji” 1927, nr 4–6.

³⁰ Aprobując w swych orzeczeniach, aby – w dopuszczonych przez prawo przypadkach – w myśl art. 75 ust. 3 R.p.a. władza administracyjna, wydając decyzję swobodną, ograniczała się w uzasadnieniu decyzji do powołania podstawy prawnej, Najwyższy Trybunał Administracyjny wymagał zarazem, by w tego typu przypadkach akta mu przedkładane zawierały materiał, który by wskazywał, jakimi względami wobec interesu publicznego kierowała się władza, wydając nieprzychylną dla strony decyzję. Wskazywano, że „w braku takiego materiału Trybunał ten jest pozbawiony możliwości wykonania służącego mu – nawet – w stosunku do decyzji pozostawionych całkowicie swobodnemu uznaniu – uprawnienia do oceny, czy nie zostały przez władzę przekroczone granice zakresu swobodnemu uznaniu” – por. orzeczenie z dnia 6 kwietnia 1934 r., I. rej. 10564/31, OPA 1934, Nr 727.

³¹ Jednym ze sposobów wywierania wpływu na ujednoczone wzorce działania ówczesnych władz administracyjnych było kierowanie pism okólnych przez Ministra Spraw Wewnętrznych. W okólniku nr 10 z dnia 12 lutego 1936 r. o wytycznych postępowania władz przy załatwianiu spraw administracyjnych (Dz. Urz. MSW z 1936 r. Nr 5, poz. 22) nakazywano, aby „wyjaśniając ustne powody odmownego załatwienia sprawy interesowanemu, który przybył do urzędu, należy uczynić to w sposób dostatecznie dla niego zrozumiały, aby przez błędne tłumaczenie sobie tych powodów nie nabrał on przeświadczenia, że postąpiono z nim niesłusznie, niesprawiedliwie lub dowolnie i w następstwie nie żywił nieuzasadnionego żalu do administracji i do Państwa, którego ekspozyturę administracja ta stanowi”. Ten element okólnika, mimo swej pozornej archaiczności, dowodzi znaczenia, jakie przywiązywano do właściwego uzasadniania decyzji w kontekście obrazu działania administracji w ogólności.

W latach 50. XX w. krytycznie oceniano posługiwanie się w ustawodawstwie przedwojennym pojęciem „całkowitego swobodnego uznania” jako formy zwolnienia władzy administracyjnej z obowiązku motywowania decyzji, a wobec nieaktualności tej konstrukcji traktowano regulację art. 75 ust. 3 R.p.a. także za nieaktualną³². Ta negatywna ocena pierwszej polskiej kodyfikacji administracyjnego postępowania ogólnego w aspekcie uzasadniania decyzji, została uwzględniona w pracach nad projektem kodeksu. W tekście pierwotnym k.p.a.³³ ustawodawca przesądził bowiem, że w przypadku, w którym decyzja nie uwzględnia żądania strony w całości lub w części, rozstrzyga sporne interesy stron albo nakłada na stronę lub stwierdza nałożony na nią obowiązek, powinna zawierać faktyczne i prawne uzasadnienie (art. 99 § 2), zaś decyzja wydana na skutek odwołania, powinna zawierać zawsze faktyczne i prawne uzasadnienie (art. 99 § 3). Natomiast w przypadkach, w których „z dotychczasowych przepisów ustawowych” wynikała możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa państwa lub porządek publiczny, w art. 99 § 4 przewidziano, że organ może ograniczyć treść decyzji do „danych wymienionych w § 1”, tj. nieobejmujących uzasadnienia decyzji³⁴. Jednocześnie w katalogu zasad ogólnych kodeksu zawarto tego typu regulacje, jak: zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, zasada przekonywania związana z wyjaśnianiem przesłanek załatwiania sprawy, dopuszczalność ustnego załatwienia sprawy przy ujęciu w protokole lub adnotacji „istotnych motywów” takiego załatwienia.

Ustawą z 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie k.p.a.³⁵ dokonano znaczących modyfikacji, które dotyczyły m.in. kwestii uzasadnienia decyzji administracyjnej, a znalazły miejsce – uwzględniając ujednoczenie przepisów – w art. 107 § 1–5 k.p.a.³⁶ Ustawodawca dokonał radykalnego zwrotu – w przeciwieństwie do wcześniejszych regulacji, uzasadnienie pod względem faktycznym i prawnym stało się obligatoryjnym składnikiem każdej decyzji administracyjnej. Wyliczono również, na czym mają polegać oba te elementy (art. 107 § 3). Przyjęcie obligatoryjności uzasadnienia decyzji zostało odczytane jako zwiększenie w dość istotny sposób faktycznej możliwości obrony przez stronę swych praw i interesów³⁷. Wskazano w kodeksie także przypadki dopuszczające możliwość odstąpienia od uzasadniania decyzji przez organ³⁸, pozostawiając jego ocenie spełnienie przesłanek warunkujących możliwość

³² M. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1952, s. 122. Instytucję swobodnego uznania oceniano jako „typowy i charakterystyczny wytwór państwa burżuazyjnego”, uznając, że „w państwie demokracji ludowej nie może ona być tolerowana jako sprzeczna z zasadą praworządności socjalistycznej” – por. B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953, s. 137.

³³ Dz. U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168.

³⁴ Przywołane regulacje znajdowały się w art. 99 § 2–4 pierwotnego tekstu k.p.a.

³⁵ Ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8).

³⁶ Dz. U. z 1980 r., Nr 9, poz. 26.

³⁷ J. Służewski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982, s. 107.

³⁸ Zgodnie z art. 107 § 4 k.p.a.: „Można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony; nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania”.

takiego działania. Katalog sytuacji, w których dopuszczalne ma być odstępianie od wymogu uzasadniania decyzji dopełniają przypadki, gdy przewidywały to „przepisy dotychczasowe” (art. 107 § 5)³⁹. Drobną zmianą w przedmiotowym zakresie sprowadzała się do korekty art. 107 § 1 k.p.a. poprzez wprowadzenie doń oznaczonych punktów egzemplifikujących obligatoryjne elementy decyzji administracyjnej⁴⁰ – uzasadnienie faktyczne i prawne decyzji ujmuje obecnie art. 107 § 1 pkt 4 k.p.a.

W konsekwencji można stwierdzić, że zagadnienie uzasadniania decyzji wydanej w polskim procesie administracyjnym tak pod względem faktycznym, jak i prawnym – jest konstrukcją, która ewoluowała, w pierw w zasadzie powtarzając model poprzednio obowiązujący i zaczerpnięty z rozwiązań przewidzianych w przepisach R.p.a., gdzie uzasadnienie decyzji nie miało charakteru obligatoryjnego składnika decyzji, zaś po pierwszej, gruntownej nowelizacji kodeksu w 1980 r., przyjęło kształt radykalnie odmienny. Sprowadza się on do obligatoryjności uzasadniania każdej decyzji,

³⁹ Ustawodawca nie ustrzegł się przy tym „kiksu” legislacyjnego. Nadając nowelą z dnia 31 stycznia 1980 r. przepisowi art. 107 § 1 k.p.a. nowy kształt i uwzględniając w nim uzasadnienie faktyczne i prawne jako obligatoryjny składnik decyzji administracyjnej, pozostawiono dotychczasowe brzmienie art. 107 § 5 – „Organ może ograniczyć treść decyzji do danych wymienionych w § 1 w przypadkach, w których z dotychczasowych przepisów ustawowych wynikała możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa Państwa lub porządek publiczny”, co niweczyło sens zmiany art. 107 § 1. Na tę niekonsekwencję zwracano uwagę w piśmiennictwie – por. J. Służewski, *Postępowanie...*, s. 108; W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 104. Rychło dostrzeżono popełniony błąd i – działając na podstawie art. 51 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz. U. Nr 27, poz. 111), nadano art. 107 § 5 k.p.a. obowiązującą do dziś treść – „Organ może odstąpić od uzasadnienia decyzji w przypadkach, w których z dotychczasowych przepisów ustawowych wynikała możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa Państwa lub porządek publiczny”. Okoliczności związane z samą konstrukcją takiego unormowania, w którym zawarto możliwość odstąpienia od uzasadnienia decyzji z uwagi na oznaczone wartości, ujętego przepisami R.p.a. i włączonego następnie do kodeksu, przywołuje szczegółowo Z. Janowicz [w:] *idem, Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1987, s. 188. Nie wydaje się trafne stanowisko, prezentowane w judykaturze (por. wyrok NSA z dnia 7 października 1989 r., IV SA 888/89, CBOSA, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>), a które znalazło także wsparcie w doktrynie (por. J. Jendrośka [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1989, s. 208), jakoby pod pojęciem „przepisów dotychczasowych” rozumieć należało przepisy ustawowe obowiązujące w dacie wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, tj. dnia 1 września 1980 r., albowiem sformułowanie to znajdowało się już w pierwotnym tekście kodeksu. Innymi słowy, zwrot zawarty w art. 107 § 5 k.p.a. oznacza, że w istocie odnosi się do tych regulacji, które obowiązywały przed datą wejścia w życie k.p.a., tj. przed dniem 1 stycznia 1961 r. Takie stanowisko prezentuje J. Borkowski [w:] *idem, B. Adamiak, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 597, wskazując, że nowelizacja art. 107 § 5 w końcu 1980 r. miała charakter redakcyjny. Przykładem unormowania, o którym mowa w przywoływanym przepisie, mógł być art. 4 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (w chwili wejścia w życie k.p.a. – Dz. U. z 1933 r. Nr 24, poz. 202), stanowiący, że „decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych nie wymaga uzasadnienia i nie ulega żadnemu zaskarżeniu”. Aktualnie art. 3c cyt. ustawy (Dz. U. z 2017 r., poz. 2278) określa, że „organ wydający decyzję lub postanowienie w postępowaniu toczącym się na podstawie przepisów ustawy może odstąpić od uzasadnienia faktycznego, jeżeli wymaga tego obronność lub bezpieczeństwo państwa”.

⁴⁰ Nastąpiło to na mocy art. 1 pkt 23 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935).

z dopuszczalnymi prawnie odstępstwami. Ostatnia modyfikacja kodeksu w tym aspekcie dotyczy decyzji wydanej w tzw. postępowaniu uproszczonym, zgodnie z art. 163f k.p.a. uzasadnienie takiej decyzji „może ograniczać się do wskazania faktów, które organ administracji publicznej uznał za udowodnione, oraz przytoczenia przepisów prawa stanowiących podstawę prawną decyzji”. Nie licząc tej ostatniej korekty, wypada stwierdzić, że kształt normatywny instytucji uzasadnienia decyzji administracyjnej charakteryzuje się trwałością blisko 40-letnią.

IV. Poczynione uprzednio ustalenia i spostrzeżenia uprawniają do podjęcia próby – biorąc pod uwagę charakter niniejszego opracowania z natury rzeczy nieco ograniczonej – oceny modelu uzasadnienia decyzji administracyjnej podejmowanej w trybie przepisów k.p.a. W pierwszej kolejności należy podnieść tu aspekt oceny jego zgodności z prawem europejskim. Akcesja Polski do Unii Europejskiej nakazuje uwzględniać, pomimo autonomii proceduralnej, silne oddziaływanie regulacji wspólnotowych na stosowanie krajowych rozwiązań normatywnych⁴¹. Zasadnicze znaczenie ma tu przyjęta w 2000 r. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej⁴², której art. 41 stanowi, że każdy ma prawo do tego, aby jego sprawy były rozpatrywane przez instytucje i organy Unii bezstronnie, rzetelnie i w rozsądnym terminie. Prawo do dobrej administracji zostało najpełniej ujęte w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy Nr R(2007) z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie prawa do dobrej administracji. Akt ten stanowi zbiór zaleceń dla państw członkowskich Rady Europy, określających standardy minimalne, których państwa te nie powinny naruszać⁴³. Prawo to obejmuje m.in. obowiązek administracji przedstawienia powodów jej decyzji (*to give reasons for its decisions*)⁴⁴. Postulat realizowania idei tzw. „dobrej administracji” obejmuje nakaz, wedle którego każda decyzja indywidualna powinna zawierać właściwe uzasadnienie, z podaniem podstaw faktycznych i prawnych podjętej decyzji, a przynajmniej w sprawach, które wpływają na prawa indywidualne⁴⁵. Idea „dobrej administracji” znajduje odzwierciedlenie także w polskim porządku prawnym, wyprowadza się ją z preambuły i całokształtu przepisów Konstytucji RP, zaś w sferze prawa procesowego – głównie z zasad ogólnych k.p.a.⁴⁶ Wśród zasad ogólnych k.p.a., najsilniej związanych z problematyką uzasadnienia decyzji administracyjnej, wyróżnić trzeba: zasadę prowadzenia

⁴¹ Zagadnienie to obszernie wyjaśnił: Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010.

⁴² Przyjęta w Nicei dnia 7 grudnia 2000 r., Dz. Urz. UE C 303 z 14 grudnia 2007 r.

⁴³ A. Krawczyk [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 31.

⁴⁴ Por. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Kodeks postępowania administracyjnego a prawo do dobrej administracji* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania...*, s. 67.

⁴⁵ Por. artykuł 17.2 Kodeksu Dobrej Administracji – załącznika do Rekomendacji CM/Rec(2007)7 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie Dobrej Administracji, z dnia 20 czerwca 2007 r.; podaję za J. Dobkowskim, *Kodeks dobrej administracji Rady Europy (geneza – charakter – treści)* [w:] *Kodyfikacja postępowania...*, s. 143.

⁴⁶ Por. D. Sześciło, *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 10, s. 10. Na temat prawa do dobrej administracji por. także Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 113–128.

postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej (art. 8 § 1), zasadę informowania (art. 9)⁴⁷ oraz zasadę przekonywania (art. 11).

Zagadnienie uzasadnienia aktów stosowania prawa przez podmioty wykonujące zadania publiczne od dawna jest przedmiotem uwagi w prawodawstwie europejskim. Istotna jest w tym względzie treść rezolucji (77)31 Komitetu Ministrów Rady Europy o ochronie jednostki przed aktami administracyjnymi⁴⁸. Wśród pięciu podstawowych zasad sprawiedliwego postępowania wymieniono prawo strony do otrzymania uzasadnienia aktu administracyjnego. Obowiązek uzasadnienia takiego aktu (*statement of reasons*) został sformułowany w kontekście realnych możliwości zaskarżenia. Uzasadnienie, jeśli nie stanowi integralnej części aktu, winno zostać sporządzone na żądanie strony⁴⁹. Prawo do powiadomienia o treści aktu oraz otrzymanie jego uzasadnienia traktowane jest w *soft law* europejskim jako standard rzetelnej procedury. Szczególne znaczenie w aspekcie nakazu uzasadniania swych rozstrzygnięć ma także tzw. Europejski Kodeks Dobrej Administracji; zgodnie z jego regulacją, każda decyzja, która może mieć negatywny wpływ na prawa lub interesy jednostki, winna zawierać wskazanie powodów, na których opiera się taka decyzja – innymi słowy – chodzi o motywy niekorzystnego rozstrzygnięcia. Motywy te muszą być konkretne, skoro sprowadzać się mają do „jednoznacznie” podanych „istotnych faktów” i podstawy prawnej podjętej decyzji. Uzasadnienie decyzji winno zawierać indywidualną argumentację. Jeśli nie można się nią posłużyć, nakazuje się odstępianie od wydania decyzji i nie może ona mieć przy tym „niewystarczających lub niepewnych podstaw”⁵⁰.

Problematyka uzasadniania rozstrzygnięć podejmowanych w prawie administracyjnym traktowana jest jako istotny element tzw. sprawiedliwości proceduralnej. Nie jest ona obca także systemom prawa pozakontynentalnego. Chociażby w prawie amerykańskim – obowiązek ujawnienia zgromadzonych danych o faktach sprawy oraz konkluzji co do prawa, uznawany jest za jedną z zasad doktryny tzw. *procedural due process* (należyte postępowanie)⁵¹. Te elementy przypominają konstrukcje uzasadniania, pod względem faktycznym i prawnym, decyzji administracyjnej w polskim procesie administracyjnym.

⁴⁷ Powinność uzasadnienia decyzji (postanowienia) nauka procesu administracyjnego traktuje jako najistotniejszy obowiązek informacyjny organów administracji, por. W. Taras, *Informowanie obywateli przez administrację*, Wrocław 1992, s. 99; H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 96 i n.

⁴⁸ Rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy nr (77)31 z dnia 28 września 1977 r. o ochronie jednostki w sprawach rozstrzyganych aktami organów administracji.

⁴⁹ Por. J. Chlebny [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2010, s. 24.

⁵⁰ Ciekawe rozwiązanie zawarto w kodeksie w odniesieniu do przypadku wydawania podobnych decyzji, dotyczących „dużej liczby jednostek”, tzn. spraw masowych, w których uczestniczy wiele podmiotów. W takim przypadku, gdy nie ma możliwości podania szczegółowych powodów podjętej decyzji, a uzasadnienie sprowadza się do „odpowiedzi standardowej”, stronie przysługuje prawo wniesienia prośby dostarczenia uzasadnienia „w terminie późniejszym”. Obowiązek podania zindywidualizowanego uzasadnienia spoczywa na „urzędniku”, czyli obejmuje wszystkich funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich.

⁵¹ Por. Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 59.

Generalizując, wypada stwierdzić, że rozwiązania zawarte w k.p.a. spełniają *in genere* konstrukcje przyjęte jako modelowe w uprzednio przywołanych aktach prawa europejskiego. Przyjęcie w kodeksie jako reguły obligatoryjności uzasadnienia decyzji pod względem faktycznym i prawnym jest ze wszech miar uzasadnione, a organ administracji publicznej jest zobligowany zamieścić taki jej składnik, skoro jego działanie polegające na załatwieniu sprawy indywidualnej przybiera postać sformalizowanego aktu administracyjnego. Uzasadnienie decyzji administracyjnej stanowi wszak jeden z elementarnych warunków zgodnego z prawem działania organu administracji publicznej, do czego jest on zobowiązany z mocy konstytucyjnej zasady legalizmu⁵². Nawet w przypadku ustnego załatwienia sprawy, „istotne motywy” takiego załatwienia sprawy winny zostać utrwalone w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji (art. 14 § 2 *in fine*).

W każdej polskiej kodyfikacji normującej ogólne postępowanie administracyjne uzasadnienie decyzji ma charakter dwuelementowy – to uzasadnienie pod względem faktycznym i prawnym. Uzasadnienie faktyczne ma „w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej” (art. 107 § 3 k.p.a. *ab initio*). Użycie takiego określnika jak „w szczególności” sugeruje, że uzasadnienie faktyczne może mieć także inne elementy, co pozwala organowi na względną inwencję w jego konstruowaniu. Ustawodawca nakazuje niekiedy zawrzeć oznaczonego rodzaju motywy decyzji w jej uzasadnieniu faktycznym⁵³. Ta

⁵² Pominięcie tego składnika, gdy jest on obligatoryjny, a nie zachodzą przesłanki pozwalające odstąpić od uzasadnienia decyzji, oceniane bywa niekiedy w doktrynie nawet jako podstawa do stwierdzenia nieważności decyzji, a w toku instancji – jej uchylecia. J. Zimmermann słusznie podkreśla, że „bez uzasadnienia kontrola decyzji jest niezwykle utrudniona. Wprawdzie kontrola legalności decyzji nie może bazować wyłącznie na uzasadnieniu (...), ale bez zorientowania się w motywach wydanej decyzji jej ocena jest bardziej skomplikowana. W takim przypadku sąd musi wejść w rolę organu administracji publicznej i sam rozważać, jakie mogły być motywy podjętego rozstrzygnięcia” – zob. *idem*, *Znaczenie uzasadnienia...*, s. 516.

⁵³ W art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1429 ze zm.) wskazano, że „uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji zawiera także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra, o których mowa w art. 5 ust. 2, wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji”. Liczne, szczególne uwarunkowania uzasadnień decyzji i postanowień zawarto chociażby w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2020 r., poz. 283). Pojawia się tu problem kwantyfikowania takich dodatkowych wymagań, jakie w szczególnych przepisach prawodawca wymaga w uzasadnieniu decyzji. Nie są to zapewne „inne składniki, które powinna zawierać decyzja” (art. 107 § 2 k.p.a.), skoro w owych przepisach wyraźnie widać powiązanie tych dodatkowych elementów z uzasadnieniem. Chodzi tu zatem o rozważenie, czy te dodatkowe wymogi stanowią odrębną część uzasadnienia decyzji (postanowienia), czy też wchodzi w skład jej uzasadnienia faktycznego lub prawnego. Więcej przemawia za tym, aby uznać, że owe dodatkowe wymogi przewidziane w przepisach szczególnych stanowią dopełnienie uzasadnienia faktycznego decyzji (postanowienia). Pogląd ten znajduje wsparcie w samym ustawowym określeniu takiego składnika decyzji, skoro użyto określenia wyliczającego jego elementy, tj. „w szczególności” (art. 107 § 3 k.p.a. *ab initio*).

część uzasadnienia powinna stanowić *résumé*, być swoistym rachunkiem wyników postępowania wyjaśniającego prowadzonego w sprawie, rodzaju i wiarygodności dowodów w nim przeprowadzonych⁵⁴. Tę działalność judykatura niekiedy określa mianem „pracy myślowej” organu, która znaleźć winna odzwierciedlenie w odrębnej części uzasadnienia decyzji (uzasadnieniu faktycznym, które w szczególności winno zawierać wskazanie dowodów, na których organ się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności (*verba legis* – art. 107 § 3 *in medio*). Uzasadnienie faktyczne decyzji jest konsekwencją zasady ogólnej prawdy materialnej, nakazującej organowi dążyć do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. W doktrynie wyrażono w związku z tym dość kategoryczny pogląd, wedle którego wszystkie zasady procesowe powinny być podporządkowane zasadom legalizmu i prawdy obiektywnej, a wszystkie przepisy prawa procesowego interpretowane w taki sposób, któryby sprzyjał jak najefektywniejszej realizacji norm materialnoprawnych⁵⁵. Zarazem w tym elemencie organ ma możliwość przywołania kolejności faktów tworzących tzw. „stan sprawy”. Zdaniem J. Zimmermanna, to w uzasadnieniu jest przedstawiona cała podstawa faktyczna podjętej decyzji, która z innych jej elementów, zwłaszcza z rozstrzygnięcia, wynika jedynie pośrednio. Jeżeli uzasadnienie sporządzone jest rzetelnie, można na jego podstawie, bez konieczności drobiazgowej analizy akt, zorientować się co do katalogu faktów sprawy, przebiegu postępowania dowodowego i rozumowania organu – tym razem w procesie rozumowania nie w procesie subsumpcji, ale w procesie dowodzenia⁵⁶.

Treść uzasadnienia faktycznego będzie miała także znaczenie z punktu widzenia ewentualnego, późniejszego wzruszenia w trybie wznowieniowym decyzji ostatecznej, gdyby wyszły na jaw „istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który wydał decyzję”, względnie jeżeli „dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe”, jak to stanowią odpowiednio przepisy art. 145 § 1 pkt 1 i 5 k.p.a. Można przeto pokusić się o twierdzenie, wedle którego uzasadnienie decyzji ma znaczenie dla jednoznacznego odkodowania jej motywów, jak i późniejszego funkcjonowania tej decyzji w obrocie.

W przypadku uzasadnienia prawnego decyzji, ustawodawca jednoznacznie określa, że jest to „wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa” (art. 107 § 3 *in fine*), co z kolei wskazuje na silny związek z innym składnikiem decyzji, którym jest powołana podstawa prawna. Waclaw Dawidowicz – krytycznie oceniający taką definicję uzasadnienia prawnego decyzji – wskazywał, że należałoby je raczej określić jako wywód prawniczy odzwierciedlający proces myślowy ustalenia

⁵⁴ J. Borkowski wskazywał, że zaprzeczeniem prawidłowego uzasadnienia faktycznego będzie tzw. racjonalizacja własnej decyzji, czyli późniejsze dorabianie argumentów do rozstrzygnięcia podjętego bez oglądania się na wyniki postępowania dowodowego, a dyktowanego jedynie przekonaniem o potrzebie takiego właśnie rozstrzygnięcia; *idem*, *Decyzja administracyjna*, Łódź – Zielona Góra 1998, s. 63.

⁵⁵ L. Morawski, *Argumentacja, racjonalność prawa i postępowanie dowodowe*, Toruń 1988, s. 168.

⁵⁶ J. Zimmermann, *Znaczenie uzasadnienia...*, s. 514.

konsekwencji stosowanej normy prawa administracyjnego w związku z określoną sytuacją faktyczną i prawną, którego zasadniczym celem powinno być wykazanie, że przyjęte w decyzji rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej jest wynikiem poprawnego logicznie stosowania normy prawa administracyjnego przy równoczesnym przestrzeganiu norm procesowych, skutkiem czego treść rozstrzygnięcia należy uznać za zgodną z prawem⁵⁷. Zdaniem J. Zimmermanna, wyjaśnienie podstawy prawnej ma służyć ocenie doboru materiału normatywnego jego kompletności, a także ma pokazać proces wykładni przepisów, które mają być „przytoczone”, tzn. wskazane nie tylko ze względu na ich nazwę lub numerację, lecz także ze względu na ich treść⁵⁸. „Przytoczenie” to innymi słowy „zacytowanie”, należy zatem w uzasadnieniu prawnym decyzji przywołać *in extenso* przepis (przepisy) wskazany w podstawie prawnej oraz miejsce jego publikacji.

Oba elementy uzasadnienia decyzji administracyjnej tak pod względem faktycznym, jak i pod względem prawnym, pozostają wobec siebie w oznaczonym związku. Uzasadnienie prawne stanowi dopełnienie w określonym kontekście uzasadnienia faktycznego: między nimi musi zachodzić korelat zgodności; kompatybilność. Nie ulega wątpliwości, że co do reguły, uzasadnienie decyzji jest tworzone jednocześnie z podejmowanym w niej rozstrzygnięciem⁵⁹, i to wobec tego składnika decyzji uzasadnienie zdaje się pełnić rolę służebną. Zdaniem Czesława Martysza, ważne jest to, by rozstrzygnięcie w sprawie miało swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu, a uzasadnienie – w zebranych materiale dowodowym⁶⁰. Kontrowersyjne może być to, na ile uzasadnienie decyzji winno być oddzielone od innych składników decyzji, a w szczególności, czy dopuszczalne jest wyprowadzanie z treści uzasadnienia – samego rozstrzygnięcia w sprawie⁶¹, względnie – jakie są następstwa ewentualnej sprzeczności między rozstrzygnięciem a uzasadnieniem decyzji⁶². W judykaturze po wielokroć

⁵⁷ W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 55.

⁵⁸ J. Zimmermann, *Znaczenie uzasadnienia rozstrzygnięcia...*, s. 514.

⁵⁹ Wyjątkiem będą te przypadki, w których wpieryw podejmowane jest rozstrzygnięcie, a sporządzenie uzasadnienia następuje w okresie późniejszym. Jest to zjawisko zwykle wiążące się z działalnością organów kolegialnych, gdzie w grę wchodzi rozmaite szczególne regulacje dotyczące sporządzania i podpisywania uzasadnień decyzji podejmowanych przez tego typu organy – por. np. ustawę z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 2018 r., poz. 570 ze zm.) lub ustawę z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz. U. z 2020 r., poz. 286). Na niedostatki k.p.a. odnośnie reguł orzekania przez organy kolegialne, a więc i sporządzania decyzji przez te organy, zwracali swego czasu uwagę: B. Adamiak, J. Borkowski [w:] *idem*, *Organy kolegialne w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1993, z. 3, s. 28 i n.; por. także wywoły A. Korzeniowskiej [w:] *eadem*, *Z problematyki kolegialności i kolegialnych organów administracji publicznej*, Sam. Teryt. 1997, nr 3, s. 34–46.

⁶⁰ C. Martysz [w:] *idem*, G. Łaszczycza, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 664.

⁶¹ Zagadnienie to poddała analizie M. Romańska, *Uzasadnienie decyzji administracyjnej* [w:] *Uzasadnienie decyzji stosowania prawa*, red. I. Rzucidło-Grochowska, M. Grochowski, Warszawa 2015, s. 312 i n.

⁶² W piśmiennictwie wskazuje się, że nie można niejako „mechanicznie” przesądzać, że w przypadku rozbieżności między rozstrzygnięciem a uzasadnieniem należy zaakceptować osnowę, a „wady w uzasadnieniu” potraktować jako kwestię drugorzędną – por. K. Radzikowski [w:] *idem*, *Skutki procesowe wadliwości uzasadnienia decyzji administracyjnej*, „Glosa. Przegląd Prawa Gospodarczego” 2004, nr 9, s. 36.

wskazuje się, że bez zachowania tego elementu decyzji, strony nie mają możliwości obrony swoich słusznym interesów oraz prowadzenia polemiki z organem – zarówno w odwołaniu, jak też w skardze do sądu. Uzasadnienie stanowi jeden z warunków *sine qua non* skutecznej kontroli decyzji administracyjnych przez sądy.

V. Znaczenie uzasadnienia jako składnika decyzji administracyjnej nie jest jednak przesądzające, gdy idzie o sam byt decyzji. Innymi słowy, brak zamieszczenia w niej uzasadnienia w ogóle, czy też jednej z jego form (np. pominięcie uzasadnienia prawnego), nie niweczy skutku podjęcia tego typu aktu⁶³. Zatem brak niektórych składników decyzji nie uzasadnia traktowania tego aktu jako innej formy działania administracji⁶⁴; w szczególności uwaga ta odnosi się do braku zaopatrzenia decyzji w jej uzasadnienie. Spostrzeżenie to wspierane jest chociażby i tym, że z przepisów art. 107 § 4 i 5 oraz art. 163f k.p.a. wynika, że w samym kodeksie w oznaczonych przypadkach pozwala się bądź to odstąpić od uzasadnienia decyzji, bądź ograniczyć jego treść. Rozwiązanie polegające na ograniczeniu obowiązku uzasadnienia decyzji przewidują także przepisy szczególne⁶⁵. W takiej regulacji dopatrzeć się trzeba oznaczonej elastyczności polskiego ustawodawcy świadomie dopuszczającego odstępstwo od obligatoryjności zaopatrywania decyzji administracyjnej w uzasadnienie. Jest to wyraz pewnego realizmu – w odniesieniu do pewnej klasy rozstrzygnięć konieczność ich uzasadniania wydaje się zbędna; w odniesieniu do innej – pominięcie uzasadnienia ma być wyrazem ochrony oznaczonych wartości, które byłyby wystawione na szwank w razie ujawnienia motywów działania organu administracji publicznej. Rozważenia przeto wymaga, czy katalog przypadków, w których k.p.a. dopuszcza odstępstwo od reguły uzasadniania decyzji, jest prawidłowo skonstruowany.

Można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony (art. 107 § 4 k.p.a. *ab initio*), normę tę trzeba uznać za racjonalną, biorąc także pod uwagę, że ta możliwość nie dotyczy jednak „decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania” (art. 107 § 4 k.p.a. *in fine*). Pod pojęciem „żądania strony”, które ma być w decyzji uwzględnione w całości, należy rozumieć sytuację, w której treść rozstrzygnięcia jest zgodna z wolą strony wyrażoną w sposób jednoznaczny w toku postępowania – np. w następstwie umożliwienia

⁶³ Judykatura oraz doktryna od dawna aprobują taki kierunek rozumienia znaczenia składników decyzji administracyjnych, dla którego do jej – gdyby użyć porównania do prawa cywilnego – *essentialia negotii* – nie zalicza się uzasadnienia. Przyjmuje się bowiem na ogół, że pisma zawierające rozstrzygnięcia w sprawie załatwianej w drodze decyzji są decyzjami mimo nieposiadania w pełni formy przewidzianej w art. 107 § 1 k.p.a., jeżeli tylko zawierają minimum elementów niezbędnych do zakwalifikowania ich jako decyzji. Do takich elementów należy zaliczyć: oznaczenie organu administracji państwowej wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji; por. wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1163/81, OSPiKA 1982, z. 9–10, poz. 169 z glosą J. Borkowskiego.

⁶⁴ Por. motywy wyroku SN z dnia 28 listopada 1990 r., III ARN 30/90, OSP 1991, z. 7–8, poz. 171.

⁶⁵ Np. z art. 82 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne (Dz. U. z 2019 r., poz. 195) wynika, że konsul odstępuje od uzasadnienia decyzji w całości lub w części, jeżeli przepis szczególnie tak stanowi lub wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (ust. 1), zaś decyzja uwzględniająca w całości żądanie strony nie wymaga sporządzenia uzasadnienia (ust. 2).

stronie przed wydaniem decyzji wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1)⁶⁶. Regulację, która pozwala odstąpić od uzasadnienia decyzji pozytywnych dla strony, podaje w wątpliwość J. Zimmermann, eksponujący walor zewnętrzny uzasadnienia i to, że będzie ono wpływało na przyszłe zachowanie się adresata decyzji (zasada przekonywania). Podkreślając także aspekt kontroli decyzji administracyjnej, w tym i kontroli sądowej, w ocenie tego Autora uzasadnienie każdej decyzji ma być równie celowe, jak i miarodajne⁶⁷. W moim przekonaniu należy jednak zauważyć, że z treści art. 107 § 4 k.p.a. wynika jedynie możliwość odstąpienia od sporządzenia uzasadnienia decyzji przez organ, co zdaje się osłabiać krytykę takiego rozwiązania. Od pewnego „wycucia” organu zależy przeto skorzystanie przezeń z owych prawnie dopuszczalnych wyjątków i odstąpienie od zaopatrzenia decyzji w uzasadnienie faktyczne i prawne decyzji, określone w art. 107 § 3 k.p.a.

Na aprobatę zasługuje także konstrukcja z art. 107 § 4 k.p.a. *in fine*, z której wynika niedopuszczalność odstąpienia od uzasadnienia decyzji m.in. „rozstrzygającej sporne interesy stron”, choć zdekodowanie tego pojęcia może napotykać na pewne problemy interpretacyjne. Za pewnik należy przyjąć, że decyzja tego typu musi dotyczyć co najmniej dwóch stron, a samo rozstrzygnięcie sprowadzać się będzie do orzeczenia o – niemających charakteru wspólnego – interesach tych stron. Z natury rzeczy rozstrzygnięcie o tego typu interesach prowadzić będzie do sytuacji, w której decyzja najprawdopodobniej zostanie potraktowana przynajmniej przez jedną stronę za niekorzystną, to zaś będzie imperatywem jej zaskarżenia. Równie przekonująca jest niedopuszczalność odstąpienia od uzasadnienia decyzji „wydanej na skutek odwołania”. Katalog tego typu decyzji obejmuje wszystkie decyzje organu odwoławczego, w tym decyzję wydaną na skutek wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, wnoszonego na podstawie art. 127 § 3 k.p.a., za decyzję „wydaną na skutek odwołania” uznać należy ponadto decyzję autokontrolną organu pierwszej instancji⁶⁸, który uwzględni odwołanie w całości we własnym zakresie (art. 132 § 1).

Potrzeba ograniczonego formalizmu w załatwianiu spraw administracyjnych uzasadnia z kolei zniuansowaną regulację, w ramach której sprawy mniej skomplikowane będą załatwiane w procedurze uwzględniającej taki ich charakter. Nie jest chyba przypadkiem, że ustawodawca, biorąc pod uwagę tego typu uwarunkowania w art. 163f k.p.a., także zezwala (a nie przymusza) organowi ograniczyć uzasadnienie decyzji wydanej w postępowaniu uproszczonym do „wskazania faktów, które organ uznał za udowodnione, oraz przytoczenia przepisów prawa stanowiących podstawę prawną decyzji”. Treść przywoływanego przepisu jest mniej radykalna niż rezygnacja z uzasadniania decyzji w ogóle, sens „uproszczenia” procesu administracyjnego sprowadza się w tym przypadku do niższego standardu decyzyjnej formy załatwienia sprawy. Pozytywne

⁶⁶ *Prima facie* logiczne jest, że uzasadnianie decyzji, która jest w całości korzystna dla strony, czemu da ona wyraz w toku postępowania, np. po umożliwieniu wypowiedzenia się w sprawie „zgłoszonych żądań” (art. 10 § 1 *in fine*), jawić się będzie jako zbyteczne działanie organu.

⁶⁷ J. Zimmermann, *Znaczenie uzasadnienia rozstrzygnięcia...*, s. 513.

⁶⁸ Określenie tego typu zyskało aprobatę doktryny, por. monografię A. Krawiec, *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012.

wskazanie przez ustawodawcę katalogu spraw, które podlegają załatwieniu w trybie uproszczonym (art. 163b § 1), wnoszenie przez stronę podania z wykorzystaniem urzędowego formularza, w którym wskazuje ona okoliczności mające znaczenie dla sprawy oraz przedstawia dowody (art. 163c § 1), ograniczenie zakresu postępowania dowodowego (art. 163e § 1), zdaje się mieć znaczenie dla starania się o uniknięcie sytuacji, w których wydana w tym trybie decyzja będzie przedmiotem odwołania. W takich przypadkach, gdy wydając decyzję, organ nie uwzględnił żądania strony, winien rozważyć opatrzenie jej „standardowym” uzasadnieniem, uwzględniającym treść art. 107 § 3 k.p.a.

Krytycznie za to wypadnie ocena zaniechania ustawodawcy, gdy chodzi o wieloletnie tolerowanie zachowania treści art. 107 § 5 k.p.a. w brzmieniu – jak to uprzednio wskazano – ustalonym przepisem art. 51 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych. Słusznie w piśmiennictwie wskazuje się, że praktyczna doniosłość powyższego rozwiązania nie jest znaczna, bowiem przepisy wydane po wejściu w życie kodeksu dopuszczały i dopuszczają odstępianie od uzasadnienia decyzji⁶⁹, nadto znane są przypadki w różny sposób ograniczające uzasadnianie rozstrzygnięć z powoływaniem się np. na interes bezpieczeństwa państwa lub porządek publiczny, względnie wartości podobne⁷⁰. Nie ulega wątpliwości, że istnieje potrzeba kodeksowego i aktualnego unormowania odnoszącego się do ograniczenia obowiązku uzasadniania decyzji z punktu widzenia ochrony oznaczonych wartości. Takie rozwiązanie zostało zaproponowane w projekcie nowelizacji k.p.a., przedstawionym przez zespół do spraw opracowania koncepcji modyfikacji postępowania administracyjnego⁷¹. W propozycji tej zaprojektowano przepis o następującej treści: „Uzasadnienia faktycznego decyzji wydanej w sprawie, której akta zawierają informacje niejawne o klauzuli tajności »tajne« lub »ściśle tajne« lub w której dostęp do akt organ administracji publicznej wyłączył ze względu na ważny interes państwowy nie doręcza się. Z treścią uzasadnienia decyzji może zapoznać się wyłącznie pełnomocnik ustanowiony na podstawie art. 36 § 5 na zasadach i warunkach określonych w przepisach dotyczących ochrony informacji niejawnych”. Propozycja ta niestety nie została uwzględniona przy okazji znaczącej nowelizacji k.p.a. w 2017 r.

⁶⁹ A. Wróbel [w:] *idem*, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania...*, s. 659.

⁷⁰ Nie wymaga chociażby uzasadnienia decyzja szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego o skierowaniu jego funkcjonariusza na badania poligraficzne – art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 1921 ze zm.). Decyzja organu prowadzącego tzw. postępowanie sprawdzające i odmawiającego wydania poświadczenia bezpieczeństwa, podejmowana na podstawie art. 30 ust. 4 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 742 ze zm.) powinna zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, z tym że uzasadnienie faktyczne w części zawierającej informacje niejawne podlega ochronie na zasadach określonych w tej ustawie.

⁷¹ Szerzej por. Z. Kmiecniak, *Komentarz do założeń projektu nowego Kodeksu postępowania administracyjnego przygotowanego przez zespół ekspercki powołanych decyzją Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego nr 8 z 10 października 2012 r.*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2015, nr 3, s. 214–222; tam też por. projekt nowego kodeksu postępowania administracyjnego (s. 127–213).

VI. Rekapitulując powyższe rozważania, wypadałoby wyrazić ogólniejszą myśl. Niezsporne jest, że zasadnicze konstrukcje odnoszące się do kształtu instytucji uzasadnienia decyzji podejmowanej w ogólnym postępowaniu administracyjnym cechują się względną trwałością. Oceny tej zasadniczo nie zmienia wprowadzony w wyniku nowelizacji kodeksu w 2017 r. tryb uproszczony i ograniczona treść uzasadnienia decyzji wydanej w tym trybie. Przyjęcie jako reguły nakazu uzasadnienia faktycznego i prawnego każdej decyzji, przy jednoczesnym dopuszczeniu w racjonalnych przypadkach możliwości zaniechania sporządzenia uzasadnienia lub ograniczenia jej elementów, zdaje się wyczerpywać model uzasadniania władczych rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach administracyjnych wedle uznanych wzorców europejskich.

Przekonanie o poprawności kształtu normatywnego, gdy idzie o instytucję uzasadnienia decyzji wedle przepisów k.p.a., powściąga przed formułowaniem jakichś pilnych postulatów *de lege ferenda*. Utrzymanie dotychczasowej treści art. 107 § 5 k.p.a. skutkuje tym, że ustawodawca w licznych ustawach szczególnych powiększa katalog przypadków, w których – z powołaniem się chociażby na interesy państwa – obowiązek uzasadnienia decyzji doznaje ograniczeń. Rzeczą wykraczającą poza ramy niniejszego opracowania jest praktyka zarówno organów sporządzających uzasadnienia swych decyzji, jak i sądów dokonujących kontroli takich decyzji. Powszechnie są utyskiwania co do niekiedy znacznej obszerności uzasadnienia decyzji, braku ich komunikatywności, operowania slangiem urzędniczym⁷². *Non sunt iudicandae leges* – ustawy nie ulegają sądeniu; gdybyśmy jednak roztrząsali normatywny model uzasadnienia decyzji administracyjnej wyrażony przepisami k.p.a., to z pewnością można by dojść do wniosku, że kształt tej instytucji nie warunkuje ewentualnych ułomności praktyki administracyjnej, gdy idzie o prawidłowe tworzenie uzasadnienia decyzji administracyjnej.

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Organy kolegialne w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 3.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Łódź – Zielona Góra 1998.
- Chlebny J. [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2010.
- Chróścielewski W., Kmiecik Z., *Kodeks postępowania administracyjnego a prawo do dobrej administracji* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
- Czarnik Z., *Gwarancyjna funkcja uzasadnienia decyzji administracyjnej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2013, nr 2.

⁷² Na ten temat por. m.in. M. Wojtak, E. Malinowska, *Uzasadnienie decyzji administracyjnej w analizie lingwistycznej* [w:] *Uzasadnienie decyzji...*, s. 449.

- Czarny P., *Realizacja Konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w odniesieniu do sądów i Krajowej Rady Sądownictwa* [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa, 2006.
- Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.
- Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.
- Dobkowski J., *Kodeks dobrej administracji Rady Europy (geneza – charakter – treści)* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
- Dral A., *Szczególna ochrona stosunku pracy radnego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1992, z. 7.
- Głogowski P., *Uwagi na temat odmowy powołania na urząd sędziego przez Prezydenta RP*, „Iustitia” 2019, nr 1.
- Górzyńska T., *Zasada jawności w administracji*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 6.
- Graczyk B., *Postępowanie administracyjne. Zarys sytemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953.
- Iserzon E., *Postępowanie administracyjne. Komentarz. Orzecznictwo – Okólniki*, Kraków 1937.
- Janowicz Z., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1987.
- Jaśkowska M., *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998.
- Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
- Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010.
- Kmieciak Z., *Komentarz do założeń projektu nowego Kodeksu postępowania administracyjnego przygotowanego przez zespół ekspercki powołanych decyzją Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego nr 8 z 10 października 2012 r.*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2013, nr 2.
- Kmieciak Z.R., *O potrzebie uściślenia, korekty lub uzupełnienia niektórych regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
- Knysiak-Molczyk H., Krawiec A., Kamiński M., Kiełkowski T., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013.
- Knysiak-Molczyk H., *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013.
- Kodeks postępowania administracyjnego*, Komentarz, red. J. Borkowski, Warszawa 1989.
- Korzeniowska A., *Z problematyki kolegalności i kolejalnych organów administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 3.
- Krawczyk A. [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9 *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014.
- Krawiec A., *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012.
- Łaszczycza G., Martysz C., Matan A., *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003.
- Markiewicz S., *Zasady postępowania administracyjnego, na podstawie orzeczeń tegoż Trybunału*, Kraków 1913.
- Morawski L., *Argumentacja, racjonalność prawa i postępowanie dowodowe*, Toruń 1988.
- Ochendowski E., *Geneza, wejście w życie i nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.

- Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000.
- Pawlikowski M., *Kwestie praktyczne z dziedziny postępowania administracyjnego*, „Gazeta Administracji i Policji” 1931.
- Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2015.
- Radzikowski K., *Skutki procesowe wadliwości uzasadnienia decyzji administracyjnej*, „Glosa. Przegląd Prawa Gospodarczego” 2004, nr 9.
- Romańska M., *Uzasadnienie decyzji administracyjnej* [w:] *Uzasadnienia decyzji stosowania prawa*, red. I. Rzucidło-Grochowska, M. Grochowski, Warszawa 2015.
- Służewski J., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982.
- System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014.
- Sześciło D., *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 10.
- Taras W., *Informowanie obywateli przez administrację*, Wrocław 1992.
- Tarno J.P., *Psucie Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
- Wachholz W.S., *Zasada swobodnej oceny władzy administracyjnej w państwie prawnym*, „Gazeta Administracji i Policji” 1927, nr 4–6.
- Wojtak M., Malinowska E., *Uzasadnienie decyzji administracyjnej w analizie lingwistycznej* [w:] *Uzasadnienia decyzji stosowania prawa*, red. I. Rzucidło-Grochowska, M. Grochowski, Warszawa 2015.
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972.
- Zdyb M., *Istota decyzji*, Lublin 1993.
- Zimmermann J., *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981.
- Zimmermann J., *Znaczenie uzasadnienia rozstrzygnięcia organu administracji publicznej dla orzecznictwa sądowniczoadministracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6.
- Zimmermann J., *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 8.
- Zimmermann M., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1952.
- Żukowski L., Sawuła R., *Postępowanie administracyjne*, Przemyśl–Rzeszów 2012.

Streszczenie

Robert Sawuła

Instytucja uzasadnienia decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym – z perspektywy 60-lecia uchwalenia kodeksu postępowania administracyjnego

Autor starał się ukazać zasadnicze wątki związane z uzasadnieniem decyzji administracyjnej w polskim ogólnym postępowaniu administracyjnym, jako składnika generalnego nakazu uzasadniania rozstrzygnięć władzy publicznej. Zrekapitulowano kształtowanie się prawnych reguł uzasadnienia decyzji jako instytucji procesu administracyjnego, przekonując, że kwestia ta jest

jednym z istotnych zagadnień dla osiągnięcia prawidłowości rozstrzygnięcia indywidualnych spraw administracyjnych w reżimie przewidzianym przez kodeks postępowania administracyjnego. Regulacja ta zdaje się spełniać zasadnicze wymogi pożądanego modelu uzasadniania rozstrzygnięć prezentowanych w prawie europejskim, co nie uprawnia – w przekonaniu autora – by zgłaszać zdecydowane postulaty *de lege ferenda* w tym zakresie.

Summary

Robert Sawuła

Institution of the justification of decisions in general administrative proceedings – from the perspective of the 60th anniversary of the adoption of the Code of Administrative Procedure

The aim of the author was to present the basic issues related to the justification of an administrative decision in Polish general administrative proceedings as a component of the general obligation to provide reasons for the decisions of public authorities. The author has presented the formation of the legal basis of the justification of administrative decisions as an institution of the administrative process, arguing that this is one of the important issues for the correct settlement of individual administrative matters in the regime provided by the Code of Administrative Procedure. This regulation seems to meet the essential requirements of the desired model of the justification of decisions presented in European law, which does not entitle – in the author's opinion – to submit strong *de lege ferenda* demands in this respect.

Słowa kluczowe: uzasadnienie, decyzja administracyjna, instytucja postępowania administracyjnego, kodeks postępowania administracyjnego

Keywords: justification, administrative decision, institution of administrative procedure, Code of Administrative Procedure

Jan Zimmermann

Uniwersytet Jagielloński

jan.zimmermann@uj.edu.pl

ORCID 0000-0003-0268-1746

<https://doi.org/10.26881/gsp.2020.2.09>

Czy schyłek odwołania administracyjnego?

1. Sześćdziesięciolecie obowiązywania kodeksu postępowania administracyjnego jest m.in. okazją do przyjrzenia się tym jego podstawowym instytucjom, które nie tylko przetrwały próbę czasu, ale w nowej rzeczywistości demokratycznego państwa prawnego nabrały jeszcze większego znaczenia. Jedną z nich jest odwołanie administracyjne. W demokratycznym państwie prawnym cały system prawa, nie tylko system prawa administracyjnego, musi się opierać o zasadę, według której obywatel, do którego jest skierowana norma prawna, ma prawo ją zakwestionować. W takim państwie bowiem obywatel powinien być chroniony przed nadmierną jego ingerencją. Oczywiście, jeśli jest to norma generalna, a zwłaszcza powszechnie obowiązująca, środki służące do jej zakwestionowania są dla jednostki w istocie bardzo ograniczone albo praktycznie niemal abstrakcyjne. Jeśli jednak jest to norma indywidualna, skierowana do konkretnej osoby i wyznaczająca wprost uprawnienia lub obowiązki tej właśnie osoby, środki tego rodzaju powinny być mocne, konkretne i ustanowione przez akty najwyższego rzędu.

Obowiązująca Konstytucja spełnia ten wymóg w rozdziale zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, stanowiąc w jego części „Środki ochrony wolności i praw” m.in.: „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa” (art. 78). Z aksjologicznego punktu widzenia ustanowienie w Konstytucji takiej normy nawiązuje do podstawowych wartości, które mają w państwie demokratycznym znaczenie nadrzędne, takich jak sprawiedliwość społeczna czy uszanowanie praw obywatelskich. Z prawnego punktu widzenia norma ta jest fundamentem dla prawa podmiotowego – w zakresie prawa administracyjnego – fundamentem odrębnego publicznego prawa podmiotowego. Taka konstatacja jest zupełnie wystarczająca dla oparcia na niej twierdzenia, że odwołanie administracyjne, będące podstawowym środkiem zaskarżania decyzji administracyjnych, znajduje swoją niezaprzeczną podstawę w obowiązującej Konstytucji i jest przez nią w pełni legitymizowane. Jednakże twierdzenie o zasadniczym znaczeniu odwołania administracyjnego można wyprowadzić również bez nawiązywania *de lege lata* do obowiązujących unormowań konstytucyjnych. Jego uzasadnienie wynika równie dobrze z genezy prawa administracyjnego

i postępowania administracyjnego oraz z aksjologicznych założeń tego postępowania¹. Otóż prawo administracyjne jest tą gałęzią prawa, która w zasadniczej swojej części reguluje stosunki między państwem a obywatelem, istniejące w różnych dziedzinach życia i na różnych płaszczyznach. Prawo administracyjne jest więc zbudowane na założeniu nierówności między podmiotami stosunku prawnego, w którym jeden podmiot (najczęściej organ administracji publicznej) ma swoistą przewagę nad podmiotem drugim (jednostką, obywatelem), wobec którego dysponuje przydzieloną mu częścią władztwa państwowego. Ta oczywista prawda musiała spowodować powstanie konstrukcji prawnych, przy pomocy których podmiot słabszy mógłby się skutecznie bronić przed działaniami podmiotu silniejszego. Dlatego też pojawiła się instytucja rekursu hierarchicznego, która następnie przerodziła się w odwołanie administracyjne i została obudowana wieloma instytucjami procesowymi, dodatkowo (obok rekursu) chroniącymi obywatela. Nie trzeba więc specjalnie dowodzić, że i genetycznie, i aksjologicznie odwołanie administracyjne jest istotą postępowania administracyjnego, co więcej – jest ono istotą stosunków: państwo – obywatel. Wymyślono je po to, aby złagodzić nierówność tych stosunków. Ponieważ prawo administracyjne ze swojej istoty powoduje i zawsze będzie powodować taką nierówność, to odwołanie jest i zawsze będzie instrumentem nieodzownym dla jej łagodzenia. Wprawdzie poszczególne ustawodawstwa poszukują także innych rozwiązań służących temu łagodzeniu (mediacja, umowa lub ugoda administracyjna itd.), to jednak nie ma żadnych przesłanek, żeby twierdzić, że odwołanie administracyjne się przeżyło, czy też że jego znaczenie słabnie. Instytucja ta, należąca do istoty prawa administracyjnego i do kanonów postępowania administracyjnego, musi trwać. Jej ewentualne zniszczenie uczyni cały system tej gałęzi prawa niedemokratycznym, zakłóci wartości leżące u jej podstaw i zupełnie zmieni proporcje wewnątrz systemu prawa.

2. Wbrew powyższym, oczywistym stwierdzeniom, pojawiają się jednak w ostatnim czasie zapatrywania lub unormowania, które zmierzają może nie do zniszczenia instytucji odwołania administracyjnego, ale w każdym razie do zmniejszenia jego roli albo do dewaluacji procesowej tego środka prawnego. Niepokoją one zarówno z punktu widzenia teorii postępowania administracyjnego, jak i z punktu widzenia idei państwa prawnego i idei swobód oraz praw obywatelskich, a także z punktu widzenia aksjologicznego. Dano temu wyraz w jednym z najnowszych, kompleksowych opracowań dotyczących odwołania administracyjnego, pisząc, że opracowanie to „jest głosem w obronie odwołania jako instytucji prawnej o fundamentalnym znaczeniu dla postępowania administracyjnego i pozycji prawnej jednostki w tym postępowaniu”². Wyrażono tu pogląd, że „odwołanie w ogólnym postępowaniu administracyjnym jest prawniczym osiągnięciem cywilizacyjnym służącym ochronie jednostki, jest instytucją konieczną i - przy aktualnym modelu sądownictwa administracyjnego – niemożliwą

¹ O wartościach kształtujących prawo odwołania pisze obszernie B. Adamiak [w:] *eadem, System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, *Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. *eadem*, Warszawa 2019, s. 71 i n.

² M. Bąkowski, M. Bogusz [w:] *Postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, t. 1, red. M. Bogusz, Gdańsk 2019, s. 11.

do zastąpienia innymi środkami prawnymi". Całkowicie i mocno podzielam to zapatrywanie. Celem niniejszego opracowania jest pokazanie i pewne uporządkowanie tych widocznych tendencji, a w konsekwencji wskazanie na niebezpieczeństwa, jakie one ze sobą niosą.

3. Pierwszy element, jaki można tu dostrzec, dotyczy wskazanej wyżej regulacji konstytucyjnej. Prawidłowa, moim zdaniem, interpretacja cytowanego art. 78 Konstytucji oznacza przede wszystkim to, że zawarte w nim słowo „zaskarżenie” zawiera w sobie dwa elementy: element zakwestionowania decyzji pierwszej instancji i jednocześnie element poddania się orzeczeniu organu drugiej instancji, który w momencie wniesienia odwołania staje się właściwy do załatwienia sprawy administracyjnej³. Elementy te oznaczają, że regulacja konstytucyjna wymusza jako zasadę merytoryczne orzeczenie organu drugiej instancji, zostawiając możliwość orzeczenia kasacyjnego w sferze wyjątku. Analizowany przepis posługuje się również słowami „w pierwszej instancji”, co oznacza konieczność zorganizowania dwóch instancji zamiast jednej. Oznacza to, że próby całkowitego lub szerszego niż dotąd zastąpienia odwołania wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy należy uznać za niekonstytucyjne.

Powyższe zapatrywanie⁴ jest jednak podważane w literaturze, przez co regulacja art. 78 Konstytucji RP jest dezawuowana⁵. Argumentacja podawana przez przeciwników tej interpretacji cytowanego przepisu nie jest jednak przekonująca z kilku powodów. Po pierwsze, sięga ona do porównań diskutowanego uregulowania z jego odpowiednikiem zawartym w Konstytucji tzw. marcowej, czego nie uzasadnia upływ 76 lat i zupełnie inne realia prawne, w jakich Konstytucja z 1921 r. funkcjonowała. Po drugie, błędne jest zestawianie art. 78 z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, ustalającym, że postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne. Nie można na tej podstawie stwierdzać (wykracza to zdecydowanie poza granice wykładni systemowej), że skoro ustawodawca konstytucyjny wypowiedział się wyraźnie i dosłownie w kwestii dwuinstancyjności postępowania sądownoadministracyjnego, a nie zrobił tego tak wyraźnie wobec postępowania administracyjnego, to tym samym nie wprowadził do Konstytucji zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, czyli nie stworzył konstytucyjnej bazy dla odwołania. Po trzecie, nieprawidłowe jest traktowanie zawartości art. 78 Konstytucji jako „zasady ustrojowej”. Nie jest przecież kwestią ustrojową określanie zagadnienia przejścia sprawy administracyjnej z jednej do drugiej instancji, a taka

³ O interpretacji art. 78 Konstytucji RP jednoznacznie wyznaczającej administracyjny tok instancji: *ibidem*, s. 20–21. Por. też B. Adamiak, *Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego* [w:] *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, red. C. Martysz, E. Matan, Kraków 2005, s. 26 oraz *eadem*, *Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego w świetle zmian struktury organizacyjnej organów administracji publicznej. Miejsce zasady dwuinstancyjności w systemie gwarancji praw jednostki* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2016, s. 375 oraz J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 2017, z. 8, s. 13.

⁴ W pełni popierane przez B. Adamiak [w:] *eadem*, *Weryfikacja rozstrzygnięć w toku instancji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 202–204.

⁵ Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 309.

jest treść spornego przepisu. Jest to przepis materialny a jego ustrojowym odbiciem byłoby określanie organów mających być drugą instancją administracyjną. Kto inny trafnie zresztą zauważył, że „rekonstrukcja rozumienia pojęcia »pierwsza instancja« nie może zostać sprowadzona do znaczenia, jakie przypisują mu ustawy regulujące ustrój (...) władzy publicznej”⁶.

Przedstawiona tu kontrowersja pokazuje, że już na etapie analizy unormowań konstytucyjnych pojawiają się głosy zmierzające do pomniejszenia instytucji odwołania administracyjnego. Mogą one spowodować to niebezpieczeństwo, że w dyskusji o randze odwołania administracyjnego będziemy pozbawieni konstytucyjnego oparcia dla tej instytucji, co od razu znacznie osłabi jej rangę.

4. Podobne stanowiska można również znaleźć w oderwaniu od unormowań konstytucyjnych. Na płaszczyźnie teoretycznej należy tu wskazać na zapatrywania widzące w administracyjnym toku instancji jedynie walor procesowy i traktujące odwołanie administracyjne tylko jako środek uruchamiający kontrolę instancyjną. Już Emanuel Iserzon twierdził, że „celem postępowania odwoławczego (...) jest zarówno ocena, czy odwołanie strony jest uzasadnione, jaki i sprawdzenie, czy decyzja jest prawidłowa”⁷. Oczywiście takie sformułowanie jest prawdziwe i trudno się w nim dopatrywać błędu, jednak stawia ono pewien znak równości między merytorycznym a kontrolnym celem odwołania a nawet cel merytoryczny nieco osłabia, używając zwrotu: „ocena, czy odwołanie jest uzasadnione”. Oczywiście, jeżeli odwołanie jest uzasadnione, to otwiera drogę do wydania przez organ drugiej instancji decyzji merytorycznej, ale organ drugiej instancji wyda taką decyzję nie tylko z tego powodu, ale dlatego, że sam w swoim postępowaniu doszedł do konkluzji różniącej się od rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji. Dlatego widzę w zdaniu E. Iserzona pewne zachwianie równości między obydwojema celami odwołania, co oczywiście jeszcze samego odwołania nie sprowadza jedynie do roli środka inspirującego kontrolę. Jeżeli jednak pójdzie się dalej tym tropem, to można dojść do wniosku, że istotą odwołania administracyjnego jest tylko „żądanie oceny prawidłowości zaskarżonej decyzji, nie zaś żądanie ponownego rozpatrzenia sprawy administracyjnej”, i że „dopiero w ramach uprawnień kontrolnych organ odwoławczy może podejmować zarówno decyzje uchylające zaskarżoną decyzją (...) jak i decyzje kasacyjne”⁸. Wydaje się, że tego rodzaju tezy są sprzeczne nie tylko z ideą instancyjności administracyjnej, ale także z uregulowaniami k.p.a., z których wynika niezbitie, że z chwilą wniesienia odwołania przed organ drugiej instancji przenosi się sprawa administracyjna, a organem właściwym do jej rozpatrzenia staje się właśnie ten organ. Skoro nabywa on kompetencje do jej rozpatrzenia i załatwienia, to załatwienie to powinno polegać na tym samym, na czym może polegać załatwienie

⁶ M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjny status proceduralny jednostki jako adresata działań organów administracji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 288.

⁷ E. Iserzon [w:] *idem*, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 235.

⁸ A. Wróbel [w:] *idem*, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 734.

też sprawy przez organ pierwszej instancji. Przeniesienie sprawy oznacza, że decyzja instancji pierwszej upada a zastąpi ją decyzja instancji drugiej. Użyte przez kodeks określenia: „uchyla” lub „utrzymuje w mocy” stanowią tylko skróty myślowe, które w rozwiniętej formie znaczą tyle, co „pozbawia decyzję mocy obowiązującej, gdyż jego konkluzja jest odmienna” i „nie pozbawia jej mocy obowiązującej, gdyż jego konkluzja jest identyczna”. „Utrzymanie w mocy” nie oznacza więc odrodzenia się decyzji organu pierwszej instancji, ale wydanie decyzji nowej o takiej samej treści. Wchodzi tu zresztą w grę zasada bezwzględnego wiązania norm prawa administracyjnego, jak i często niedostrzegana zasada aktualności, która zobowiązuje organ drugiej instancji do decydowania według stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dacie wydawania decyzji przez niego właśnie. W sumie można powiedzieć, że administracyjny tok instancji ma charakter w istocie materialny, a procesowa jest tylko jego normatywna obudowa. Jednak nawet zaliczanie odwołania do tejsze obudowy nie pozwala na zaprzeczenie jego roli materialnej, skoro wyzwała merytoryczną (materialną właśnie) aktywność organu drugiej instancji. Tak samo zresztą każdy wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego, wniesiony przez stronę, nie uruchamia tylko czynności procesowych, ale zmierza do rozstrzygnięcia materialnego, sprzężonego z materialnym (opartym przeciw na prawie materialnym) interesem prawnym, będącym legitymacją tej strony do skutecznego wniesienia podania o zastosowanie prawa materialnego.

Oczywiście polemizując z przytoczonym poglądem, nie dezawuuje kontrolnego celu odwołania administracyjnego, który zresztą w niektórych unormowaniach kodeksu wysuwa się na pierwszy plan. Tak jest np. w przypadku regulacji dotyczącej zasady zakazu *reformationis in peius* (art. 139). Jednak uważam, że przypisywanie odwołaniu i działaniu organu drugiej instancji wyłącznie celu kontrolnego wypacza ideę odwołania administracyjnego i przyczynia się od strony teoretycznej do powstawania innych niepokojących prób ograniczania instytucji odwołania, o jakich mowa w tym opracowaniu.

5. Kolejnym kierunkiem zapatrywań zmierzających do osłabienia roli odwołania administracyjnego jest zestawianie administracyjnego toku instancji z kontrolą sądowno-administracyjną. Zanim powiem o szczegółach w tym zakresie, chcę zwrócić uwagę na pewne nieporozumienie tkwiące u źródła tego problemu. Otóż moim zdaniem, nie można porównywać tych dwóch instytucji, jednakowo w systemie merytorycznego sądownictwa administracyjnego i w systemie kontrolnym tego sądownictwa. W systemie merytorycznym, w którym sąd administracyjny jest władny do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, czyli do zastąpienia w tym zakresie organu administracji publicznej, istnienie instytucji odwołania można uznać za problematyczne lub nawet zbędne. Tu bowiem rzeczywiście mogłoby dojść do spiętrzenia nawet czterech instancji, w jakich sprawa administracyjna byłaby rozpatrywana. W tych systemach jest zatem słuszne ograniczanie odwołania albo budowanie konstrukcji alternatywnych, zakładających możliwość wyboru środka prawnego służącego od decyzji administracyjnej między odwołaniem a skargą sądową. Tam jednak, gdzie mamy do czynienia z kontrolnym systemem sądownictwa administracyjnego, w którym – tak jak w Polsce – sąd administracyjny tylko bada zgodność z prawem zaskarżanych do niego aktów,

obie możliwości zaskarżenia decyzji są w sposób oczywisty sobie nierówne. Wnosząc odwołanie, można bowiem osiągnąć nową decyzję administracyjną, która będzie wydana przy spełnieniu wszelkich zasad procesowych. Wnosząc skargę do sądu, można osiągnąć jedynie uchylene wydanej decyzji, i to tylko z powodu jej niezgodności z prawem, bez względu na wszelkie inne okoliczności. Taki obraz rzeczy przekonuje, moim zdaniem, że ograniczanie odwołania administracyjnego z tego powodu, że przecież istnieje sądownictwo administracyjne, jest w naszym systemie i błędne, i niebezpieczne dla obywatela.

Tymczasem w najnowszej literaturze pojawiają się takie właśnie zapatrywania. Na podstawie analizy rozwiązań wielu państw twierdzi się na przykład, że „tryb odwołania administracyjnego traktowany jest współcześnie jako rodzaj procedury wstępnej, uruchomienie której jest konieczne dla wniesienia skargi sądowej”⁹. Nie przeczę, że Autor przeprowadził w tej sprawie dokładną analizę prowadzącą do wniosku, że w wielu systemach skarga do sądu administracyjnego powinna być poprzedzona odwołaniem, a postępowanie odwoławcze ma poprzedzać postępowanie sądowe. Tyle tylko, że nie można na tej podstawie wyprowadzać generalnej tezy, że w takiej sytuacji postępowanie odwoławcze ma być uznawane za „procedurę wstępną”. Jest to stwierdzenie idące o wiele za daleko. W opisanych sytuacjach postępowanie odwoławcze ma swój cel do spełnienia (cel merytoryczny), a postępowanie sądowe – swój (cel kontrolny zawężony do kryterium zgodności z prawem). Nie trzeba tłumaczyć, że cele te różnią się od siebie, toteż sekwencja procedur nie jest tu motywowana merytorycznie. System odwoławczy w Polsce nie jest alternatywą dla postępowania sądowego, a jedynie może je poprzedzać.

6. Skoro postępowanie odwoławcze zmierza w zasadzie do wydania decyzji merytorycznej i w związku z tym ma formalnie przebiegać tak samo jak postępowanie toczone się w pierwszej instancji, niedopuszczalne wydaje się traktowanie instancyjności administracyjnej jako niepotrzebnej, czy nawet przeszkadzającej w ekonomicznym i sprawnym prowadzeniu postępowania administracyjnego, a traktowanie odwołania jako środka mogącego wręcz hamować tę szybkość i blokować sprawność działania organu. Poglądy zmierzające w tym kierunku są kolejną przyczyną dezawuowania odwołania administracyjnego i wyraźnego obniżania jego rangi kosztem uprawnień obywatela. Znamienne jest zdanie, że „ochrona zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego nie może być preferowana kosztem innych wartości procesowych, w tym wymagań szybkości i prostoty postępowania”¹⁰. Mamy tu do czynienia z nieporozumieniem wynikającym z odrywania od siebie procesowego i merytorycznego znaczenia odwołania administracyjnego, a także z błędnego podejścia aksjologicznego do instytucji administracyjnego toku instancji. Rozpatrując pierwszy z tych dwóch elementów, należy spojrzeć na pryncypia rządzące postępowaniem administracyjnym, którego celem zasadniczym jest osiągnięcie decyzji administracyjnej, czyli rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej. Na tym się zasadza materialny (merytoryczny)

⁹ Z. Kmieciak, *Zarys teorii...*, s. 283.

¹⁰ *Ibidem*, s. 383.

sens postępowania. Ma ono oczywiście także swój sens czysto procesowy, ale nakładający się na cel podstawowy. Tych elementów – celów nie można od siebie odrywać, gdyż m.in. podstawową cechą prawa administracyjnego jest szczególnie ściśle powiązanie ze sobą norm prawa materialnego i norm prawa procesowego. Ta właśnie jedność stanowi istotę prawnych podstaw wszelkiego administrowania. Dlatego też nie można odwołania administracyjnego traktować osobno jako instrumentu służącemu załatwieniu sprawy administracyjnej w drugiej instancji i osobno jako instrumentu jedynie wszczynającego postępowanie przed organem drugiej instancji albo – co gorsza – nie można traktować odwołania wyłącznie jako elementu procesowego. Łączy się to z drugim ze wskazanych elementów – z kwestią aksjologiczną. Otóż, wskazana tu dwoistość postępowania administracyjnego (w tym dwoistość postępowania odwoławczego) przekłada się na pewien podział wartości, jakie tu występują. Zbudowanie zasady dwuinstancyjności i służącej jej instytucji odwołania preferuje wartość, jaką jest ochrona obywatela-strony przed nieprawidłowym rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej. Jest to niewątpliwie wartość materialna. W warstwie procesowej występują inne wartości – takie, jak np. szybkość, prostota i upraszczanie działania organu administracyjnego, choć Autor powyższej wypowiedzi – moim zdaniem błędnie – jedne i drugie nazywa wartościami procesowymi. Normy postępowania mają charakter instrumentalny wobec norm procesowych, toteż symetrycznie wartości procesowe powinny ustępować wartościom materialnym. W rezultacie nie chodzi tu akurat o preferowanie wartości materialnych wobec procesowych, ale o to, że z zasady mają one treść istotniejszą niż wartości instrumentalne. Nasuwa się wniosek, że przyspieszanie lub upraszczanie postępowania administracyjnego nie może się odbywać kosztem podstawowych wartości tego postępowania i wynikających z nich zasad ochrony obywatela-strony. W szczególności nie można poświęcać odwołania administracyjnego dla osiągnięcia takich celów, a także dla celów ekonomicznych lub innych celów pozaprawnych. Nie jest to bynajmniej jakikolwiek stan wyższej konieczności, w którym należałoby poświęcić pewne dobro dla ratowania innego dobra większej wartości. Szybkość i prostota postępowania jest oczywiście dobrem, ale dobrem procesowym i większej wartości od tamtego mieć nie może.

7. Jedną z istotnych cech każdego toku instancji, w tym postępowania odwoławczego, a jednocześnie istotnym celem samego odwołania jest to, żeby sprawa administracyjna, przenoszona do kompetencji organu drugiej instancji, była rozpatrywana przez inny organ. Jak się wydaje, zasada dewolutywności odwołania pozwala najlepiej chronić tę wartość, jaką jest obiektywizm oceny i obiektywizm wymagany przy wydawaniu decyzji administracyjnej. Wydanie decyzji po raz drugi przez ten sam organ czy nawet przez organ usytuowany w poziomie, przeczy tej wartości i od razu nasuwa różnego rodzaju podejrzenia o – mówiąc eufemistycznie – nierzetelność lub nieuczciwość wydawanej decyzji. Dlatego wszelkie formy spłaszczenia administracyjnego toku instancji, wprowadzane zwłaszcza poprzez instytucję wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, powinny mieć charakter zupełnie wyjątkowy tym bardziej, że jak była o tym mowa wyżej, można im zarzucić niekonstytucyjność. Można najwyżej przyjąć, że mogą być one wymuszane przez normy ustrojowe, nieznajdujące organu szczebla wyższego

nad organem wydającym decyzję, a także ewentualnie przez argument racjonalnego spojrzenia. W tej sytuacji rezygnacja z dewolutywności odwołania, poza sytuacjami koniecznymi, jawi się jako kolejny pomysł zmniejszający rangę tego środka prawnego, pozbawiający go jednej z podstawowych cech¹¹. Nieco łagodząc to kategoryczne stwierdzenie, da się najwyżej przyjąć, że w istocie odwołania administracyjnego nie leży dosłowna jego dewolutywność (dewolutywność ustrojowo-organizacyjna), ale przynajmniej potrzeba działania w drugiej instancji innego organu niż ten, który decyzję wydał (tzw. dewolutywność personalna)¹².

W tym kontekście trzeba negatywnie ocenić dążenia do szerszego niż dotąd albo i zupełnego zastąpienia odwołania administracyjnego wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, który pierwotnie był umotywowany tylko względami ustrojowymi. Jednak, jak trafnie zaznaczono w literaturze, założenia tego wniosku „wydają się dziś stanowić wypadkową różnych czynników, pośród których względy ustrojowe są tylko częścią z nich (...) – liczne przykłady dowiodły, że ustawodawca traktuje decyzję o powierzeniu kompetencji do rozpatrzenia środka zaskarżenia jako dowolną, niezrządkiem kierując się względami partykularnymi”¹³. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy nie spełnia nawet wspomnianego wyżej, kompromisowego postulatu dewolutywności personalnej, a jego preferowanie może się przyczynić do kolejnego nieporozumienia aksjologicznego, o jakim była już mowa: do zrównania wartości procesowych, polegających na upraszczaniu i przyspieszaniu postępowania z wartościami materialnymi, tkwiącymi w istocie administracyjnego toku instancji. Nie wystarcza tu dbałość o to, żeby decyzję odwoławczą wydawał inny pracownik danego organu, gdyż „oczywiste jest, że pracownicy organu pozostają w służbowej zależności, a przy tym tworzą wspólnie korporację urzędniczą”¹⁴. Popieranie instytucji wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie powinno również bazować na argumentacji wywodzącej się z zasady samodzielności i niezależności jednostek samorządu terytorialnego. Ta szlachetna i ważna skądinąd zasada nie może sięgać do sfery jurysdykcji administracyjnej, w ramach której stosowane jest bezwzględnie obowiązujące prawo materialne. Jeżeli organ gminy lub powiatu wydaje decyzję administracyjną, czyniąc to nawet w zakresie zadań własnych, to po prostu stosuje prawo, a nie wyraża w ten sposób

¹¹ Zastrzeżenia wobec rezygnacji z dewolutywności odwołania zgłasza B. Adamiak [w:] *eadem, Weryfikacja rozstrzygnięć w toku...* [w:] *System Prawa...*, s. 213, a także *eadem, System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu...*, s. 150. W innym miejscu tej pracy Autorka to stwierdza, że „dewolutywność prawa odwołania należy do konstytucyjnych elementów tego prawa”, *ibidem*, s. 141.

¹² Por. Z. Kmiecik: *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 45.

¹³ P. Dąbrowski: *Niedewolutywność środka zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym a motywy aktualnego ustawodawcy* [w:] *Jakość prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012, s. 630–631.

¹⁴ M. Oleś, *Aksjologia administracyjnego toku instancji jako instrumentu ochrony podmiotu administrowanego w zetknięciu z jurysdykcyjnym działaniem organu administracji publicznej* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 1022. Por. także P. Dąbrowski, *Granice prawa do odwołania administracyjnego w świetle Konstytucji RP* [w:] *Samorządowe kolegia odwoławcze – przeszłość i przyszłość*, red. K. Sieniawska, Kraków 2011, s. 163; *idem, Niedewolutywność środka zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym a motywy aktualnego ustawodawcy* [w:] *Jakość prawa...*, s. 611 i n.

swojej samodzielności lub niezależności. Te dwie sfery się ze sobą mijają: samodzielność i niezależność nie wynika z jakiejś specjalnej swobody przy wydawaniu decyzji administracyjnych i odwrotnie: ewentualne luzy decyzyjne nie są wyznaczane przez rozmiar samodzielności lub niezależności organu. W konsekwencji pozbawione jest sensu wymaganie, żeby ograniczać dewolutywność odwołania dlatego, że narusza ona samodzielność lub niezależność. Na marginesie warto zauważyć, że m.in. na takim założeniu zasadzała się koncepcja stworzenia samorządowych kolegiów odwoławczych. Powstały one także dlatego, żeby z jednej strony w sprawach własnych samorządu terytorialnego nie angażować w toku instancji organów administracji rządowej, ale z drugiej strony, właśnie dlatego, żeby tok instancji nie zostawał w danej jednostce samorządowej.

8. Jak już była o tym mowa, mechanizm administracyjnego toku instancji ustalony w kodeksie postępowania administracyjnego polega na wprowadzeniu odpowiednich proporcji między merytorycznymi i kasacyjnymi działaniami organu drugiej instancji, czyli między merytorycznym a kontrolnym celem odwołania administracyjnego. Obydwa cele są tu istotne, ale ustawodawca słusznie preferuje cel merytoryczny, który jest sensem i największą wartością odwołania. Wartość tę deprecjonują twierdzenia dążące do zwiększenia roli decyzji kasacyjnych organu drugiej instancji, które dążą tym samym do uwypuklenia kontrolnego charakteru postępowania odwoławczego. Odwrócenie obowiązującej zasady merytorycznego orzekania w drugiej instancji, albo nawet jej zanegowanie¹⁵, może prowadzić do złamania istoty zaskarżalności decyzji administracyjnych, i sądzę, że może być tym samym uznane za sprzeczne z Konstytucją.

9. Dotychczas przedstawione postulaty osłabiające rolę i rangę odwołania administracyjnego mają charakter doktrynalny i teoretyczny. Są one ostatnio dość często wyrażane w niektórych pracach dotyczących tych zagadnień. W większości nie zgadzam się z tymi poglądami, jednak można z nimi polemizować, posługując się właśnie argumentami teoretycznymi i doktrynalnymi. Zagadnienie to jednak staje się trudniejsze, jeśli się zauważy, że aktualne rozwiązania prawne również zmierzają do takiego właśnie celu. W takim wypadku nie chodzi tylko o spory akademickie: chodzi o żywe prawo, które w wielu przypadkach szkodzi w sposób oczywisty tej absolutnie podstawowej idei postępowania administracyjnego, jaką jest istnienie odwołania administracyjnego.

Pierwszą regulacją, z którą nie sposób się zgodzić, jest wprowadzona nowelizacją k.p.a. w 2017 r.¹⁶ możliwość zrzeczenia się odwołania. Kwestii tej poświęcono już wiele miejsca w literaturze, pojawiły się głosy aprobujące¹⁷ i krytykujące¹⁸ tę instytucję. Rzecz

¹⁵ Por. W. Chróścielewski, *Kasacyjny czy reformacyjny model administracyjnego postępowania odwoławczego?*, PIP 2015, z. 1, s. 3 i n.

¹⁶ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych aktów (Dz. U. z 2017 r., poz. 935).

¹⁷ M. Masternak-Kubiak, *Zrzeczenie się prawa do odwołania w postępowaniu administracyjnym [w:] Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, red. J. Korczak, K. Sobieralski, Wrocław 2019, s. 335 i n.

¹⁸ Zwłaszcza praca W. Jakimowicza, *O normatywnej konstrukcji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 9, bardzo głęboko wchodząca w istotę zagadnienia. Por. też B. Adamiak [w:] *System Prawa Administracyjnego procesowego...*,

przy tym znamienne, że wypowiedzi te, często trafne, a na pewno głębokie, dotyczą najczęściej szczegółów, tzn. przede wszystkim różnego rodzaju skutków procesowych, jakie ta instytucja może wywoływać. Szczególne znaczenie ma tutaj refleksja, że zrzeczenie się odwołania może uniemożliwić późniejsze wniesienie skargi do sądu administracyjnego, gdyż w jego efekcie decyzja staje się ostateczna i prawomocna. Tamuje ono zatem konstytucyjne prawo do sądu. Są to analizy na pewno konieczne, jeśli się zważy, że zrzeczenie się odwołania figuruje w prawie pozytywnym, obowiązuje i doktryna, a także orzecznictwo sądowe ma obowiązek jej interpretacji¹⁹. W tym miejscu nie chodzi mi jednak o praktyczne znaczenie lub o konsekwencje instytucji zrzeczenia się odwołania administracyjnego *de lege lata*, ale o podstawową zasadę, jaka powinna rządzić w takiej sytuacji, będącą konsekwencją konstytucyjnego usytuowania administracyjnego toku instancji²⁰.

Jestem zdania²¹ – i nie wycofam się z niego pomimo krytyki dotyczącej tego zapartywania²² – że skoro odwołanie administracyjne jest publicznym, formalnym prawem podmiotowym²³ (co do takiej jego kwalifikacji nikt nie ma wątpliwości), to jego zrzeczenie się nie jest możliwe. Cechą każdego prawa podmiotowego, w tym publicznego prawa podmiotowego, jest przecież to, że jest ono indywidualne i przypisane do danego podmiotu przez ustawę (także Konstytucję). Nie można go przekazać innemu podmiotowi i nie może być przedmiotem sukcesji. Te jego cechy nie wystarczają jednak dla wykluczenia możliwości zrzeczenia się tego prawa²⁴. Kwestią przesądzającą jest to, że o istnieniu czyjegoś prawa podmiotowego stanowi ustawa, a nie wola podmiotu,

s. 93–96. Autorka pisze, że „wprowadzenie instytucji zrzeczenia się prawa odwołania (...) jest rozwiązaniem, które budzi podstawowe zastrzeżenia zwłaszcza z punktu widzenia obrony praw jednostki”; *ibidem*, s. 93.

¹⁹ *Nota bene* jest to niestety w ostatnim czasie pewna cecha prac prawniczych, zwłaszcza wielu doktoratów lub habilitacji z zakresu prawa administracyjnego, polegająca na tym, że nie analizuje się sedna, wartości, aksjologii i znaczenia danej instytucji albo powodów jej wprowadzenia, ale przystępuje się od razu do bezkrytycznego omawiania jej szczegółów, przyjmując, że ona istnieje, istnieć musi i że nie ma wątpliwości w kwestii tego istnienia. Taka metoda bardzo spłyca wywody naukowe i obniża jakość przedstawianych prac.

²⁰ Prawo do wniesienia odwołania jest m.in. konstytucyjnym środkiem ochrony wolności i praw. W tym kontekście umożliwienie zrzeczenia się odwołania administracyjnego i pozwalanie na kształtowanie tego prawa podmiotom innym niż ustawodawca, jest niekonstytucyjne. Por. W. Jakimowicz, *O normatywnej konstrukcji...*, s. 47.

²¹ Por. J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 201 i n. oraz *idem*, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 2017, z. 8, s. 15–16.

²² Por. brutalną krytykę Z. Kmieciaka, *Oblicza nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego (w odpowiedzi prof. Janowu Zimmermannowi)*, PiP 2018, z. 2, s. 105, a także pogląd tego Autora o tym, że poszukiwanie w art. 176 ust. 1 Konstytucji publicznego prawa podmiotowego do zaskarżania orzeczeń administracyjnych „stanowi przejaw uproszczonego pojmowania prawa” – *idem*, *Konstytucyjne podstawy prawa do odwołania w postępowaniu administracyjnym*, ZNSA 2013, nr 2, s. 14. Nie sposób jednak zrozumieć, na czym to uproszczenie miałoby polegać.

²³ W. Jakimowicz, *O normatywnej konstrukcji...*, s. 36. Na dalszych stronach cyt. artykułu Autor rozpatruje charakter zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania w kontekście celów publicznych praw podmiotowych.

²⁴ O szerszej dyskusji na temat ewentualności zrzeczenia się uprawnień administracyjnych pisze W. Jakimowicz; *ibidem*, s. 42 i n.

który tym prawem ma się legitymować. W pewnym sensie jest to więc prawo „przymusowe”, z którego można wprawdzie nie korzystać, ale nie można go samemu odrzucić. Podmiot obdarzony tym prawem z mocy ustawy nie może przecież z prawa tego rezygnować, gdyż tym samym sprzeniewierzyłby się tejże ustawie. Tę regułę uzupełnia w ramach prawa administracyjnego spostrzeżenie, że normy tego prawa są bezwzględnie obowiązujące, toteż wszelkie prawa lub uprawnienia nabyte na podstawie takich norm nie mogą być odrzucane przez ich adresatów. W tej sytuacji uważam, że nie ma usprawiedliwienia dla kroku ustawodawcy, wprowadzającego możliwość zrzeczenia się odwołania. Nie mogą tu mieć większego znaczenia inne zastrzeżenia, jakie można zgłosić do tej instytucji, mające w istocie charakter drugorzędny. Można bowiem zastanawiać się nad charakterem decyzji pierwszej instancji, wobec której strona zrzekła się odwołania i nad pytaniem, czy taka decyzja staje się rzeczywiście ostateczna lub nawet prawomocna. Można dyskutować nad charakterem prawnym i o skutkach „oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania”²⁵, a także nad celem tej instytucji, która miałaby powodować przyspieszenie postępowania o całe czternaście dni. Te kwestie stają się otwarte wtedy, gdy uzna się omawianą instytucję za słuszną. W przeciwnym jednak razie należy zauważyć, że jej zastosowanie nie może mieć charakteru ostatecznego i wiążącego, i że z deklaracji o zrzeczeniu się odwołania strona może się wycofać. Jej publiczne prawo podmiotowe wygasa bowiem dopiero po upływie czternastu dni od daty doręczenia decyzji²⁶.

Mojej ogólnej tezy nie da się podważyć twierdzeniem, że dopuszczenie zrzeczenia się odwołania „nie godzi w konstytucyjne prawo podmiotowe do wniesienia odwołania, gdyż w żaden sposób nie niweczy istoty tego prawa. Nie znosi tego prawa, jak również nie stanowi jakiegokolwiek ograniczenia uniemożliwiającego skorzystanie z prawa do złożenia odwołania. Strona postępowania administracyjnego ma bowiem nadal zagwarantowaną ustawowo swobodę w kwestii odwołania się od decyzji wydanej w I instancji”²⁷. Twierdzenie to, mające niewątpliwie za zadanie opartą na Konstytucji obronę prawa do zrzeczenia się odwołania, jest wyraźnie niekonsekwentne, i tym samym traci walor argumentu. Jego Autorka twierdzi bowiem sama, że zrzeczenie się

²⁵ Wprowadzenie instytucji tego oświadczenia dodatkowo komplikuje całą sprawę choćby dlatego, że ustawa nie zastrzega żadnej formy dla takiego oświadczenia, a także nie określa ewentualnej możliwości wycofania się z takiego oświadczenia – por. M. Bąkowski, M. Bogusz, *Postępowanie odwoławcze...*, s. 33.

²⁶ Już przed laty, komentując dawny art. 113 § 4 pkt 2 k.p.a., wprowadzający instytucję zrzeczenia się odwołania, nie kto inny, ale W. Dawidowicz stwierdzał, że „zrzeczenie się odwołania należy traktować jako każde inne złożone przez stronę w toku postępowania oświadczenie, które strona może w każdej chwili zmienić lub uzupełnić; oświadczenie takie wyraża jedynie istniejący w określonym momencie zamiar strony, natomiast nie może ograniczyć, a tym bardziej znieść (...) prawa do wniesienia odwołania [oraz] (...) wniesienie odwołania wbrew poprzedniemu zrzeczeniu się należy uważać za całkowicie dopuszczalne”; *idem*, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 216. Później, choć jeszcze przed wprowadzeniem tej spornej instytucji do k.p.a., jednoznacznie w tej kwestii wypowiedział się NSA w składzie siedmiu sędziów, stwierdzając, że oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania jest prawnie bezskuteczne – wyrok z dnia 11 stycznia 2010 r., I OPS 5/09. Por. też wyrok NSA z dnia 21 lutego 2006 r., I OSK 542/05, CBOSA.

²⁷ M. Masternak-Kubiak, *Zrzeczenie się prawa do odwołania...*, s. 345.

prawa podmiotowego wcale go nie niweczy, nie znosi a nawet nie ogranicza możliwości skorzystania z niego. Skoro tak, to zrzeczenie takie nie może być skuteczne – i o to właśnie chodzi w tej kwestii. Ustawodawca wprowadził więc instytucję bez znaczenia, gdyż jej adresat, nawet w przypadku skorzystania z możliwości zrzeczenia się odwołania, może w otwartym terminie odwołanie to złożyć właśnie dlatego, że posiada prawo podmiotowe.

Istotniejszych wątpliwości w kwestii przedstawionej tezy o wadliwości instytucji zrzeczenia się odwołania dostarcza analiza prawa innych i to wielu państw, w których zrzeczenie się odwołania jest od lat dopuszczalne a nawet jest uznawane za uprawnienie w sposób naturalny powiązane z odwołaniem administracyjnym²⁸. Ten przegląd, dotyczący kilku ważnych krajów europejskich, mógłby być dla mnie ostrzeżeniem i spowodować zmianę wyrażonego poglądu. Tak jednak nie jest. Autorka tej analizy bowiem też wyraża pogląd, że „dobrowolna rezygnacja strony z prawa do zaskarżenia decyzji wydanej w konkretnej sprawie w pierwszej instancji (...) nie pozbawia strony publicznego prawa podmiotowego, ale przyznaje jej jedynie swobodę wyboru między możliwością uruchomienia toku instancji (...) a możliwością szybszego uzyskania wiążącego ją rozstrzygnięcia”²⁹. Swoboda wyboru jest odrębnym zagadnieniem, niemogącym naruszyć istoty prawa podmiotowego, a dotyczącym tylko korzystania z tego prawa. Autorka sama to zresztą słusznie przyznaje. Tak więc nawet stwierdzenie, że „zrzeczenie się odwołania jest instytucją trwale i mocno osadzoną w postępowaniu administracyjnym niektórych państw europejskich”³⁰, nie może mnie zniechęcić z przyjętej drogi. Prawo podmiotowe do wniesienia odwołania jest i – nawet z wywodów moich adwersarzy wynika, że – ono obiektywnie istnieje. Można z niego korzystać lub nie. Dana ustawa procesowa może je obudowywać warunkami, terminami, obowiązkami składania oświadczeń, komplikacjami procesowymi, zawiłościami dotyczącymi charakteru decyzji, wobec której nastąpiło takie zrzeczenie się itd., jednak ono nie znika i trwa – można więc z niego skorzystać nawet po złożeniu wcześniejszego oświadczenia o jego zrzeczeniu się.

10. Inne wątpliwości, a wręcz protest³¹ powoduje druga instytucja dotycząca odwołania administracyjnego, wprowadzona cytowaną nowelizacją k.p.a. z 2017 r. Znowelizowana ustawa dopuszcza bowiem możliwość wprowadzania wyjątków od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego przez przepis szczególny. Tego rodzaju furtka w omawianej zasadzie jest sama w sobie niebezpieczna, a została ona niestety uzupełniona przez art. 15 samej ustawy nowelizującej. Otóż według ust. 1 tego artykułu, w terminie dwóch lat od dnia wejścia w życie ustawy (do końca maja 2019 r.) ministrowie mieli dokonać przeglądu aktów prawnych regulujących postępowania

²⁸ A. Skóra: *Zrzeczenie się odwołania w niektórych państwach europejskich. Uwagi na tle prawno-porównawczym* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 209, s. 803 i n.

²⁹ *Ibidem*, s. 804

³⁰ *Ibidem*, s. 816

³¹ J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 2017, z. 8, s. 17.

administracyjne w zakresie dwuinstancyjności postępowań. Mieli to uczynić po to, żeby na tej podstawie inni ministrowie, a w ślad za nimi – Rada Ministrów przygotowała „zbiorczy raport dotyczący dwuinstancyjności postępowań administracyjnych”. Ma on posłużyć do opracowania ustaw, które zlikwidują odwołanie w postępowaniach toczących się w danej dziedzinie. Z punktu widzenia wartości, jaka jest odwołanie administracyjne taka wizja jest szokująca. Okazuje się, że organy administracji publicznej mogą same określać, od jakich decyzji administracyjnych przez nie wydawanych służy lub nie służy odwołanie. Administracja publiczna może więc, poprzez swoje działania wewnętrzne, ustalać zakres, w jakim obywatele (strony) dysponują swoim publicznym prawem podmiotowym. W ten sposób zaprzepaszcza się jedną z zasad demokratycznego państwa prawnego i narusza się unormowania konstytucyjne. Daje się też do ręki samej administracji instrument blokujący zastrzeżenia, jakie obywatel może wyrażać w stosunku do działań tejże administracji. Ponadto posłużenie się w omawianej regulacji słowami „odwołanie jest konieczne” sugeruje, że ustawodawca traktuje ten środek prawny jako zło konieczne, a użycie zwrotu: „zasadne jest odstąpienie” sugeruje, że mogą istnieć przesłanki pozaprawne lub pozakonstytucyjne, mające być podstawą oceny zasadności odstąpienia od odwołania.

11. Jeszcze inne wątpliwości budzą wprowadzane instytucje, które faktycznie negują możliwość posługiwania się odwołaniem, wskazując wyraźnie tylko na środki nadzwyczajne lub surogat środka zwykłego w postaci zażalenia od zaświadczenia. Dotyczy to „milczącego załatwienia sprawy” (rozdział 8a, art. 122–122h k.p.a.), które, pełniąc rolę domniemanego aktu administracyjnego, wywołuje spory co do możliwości jego zaskarżenia w drodze odwołania³².

12. Przedstawiony obraz zapatrywań części polskiej doktryny prawa i postępowania administracyjnego, jak i obraz pociągnięć ustawodawczych dotyczących problematyki odwołania administracyjnego nie napawa optymizmem. Jest to jedno z tych zagadnień, w których uwydatnia się wyraźnie szkodliwe zjawisko instrumentalizacji prawa i odchodzenia od jego aksjologicznych pryncypiów. Część autorów, w tym niektórzy wybitni przedstawiciele doktryny prawa i postępowania administracyjnego nie zauważają, że ich twierdzenia prowadzą do znacznego obniżenia, jeśli nie do zaniegowania rangi odwołania administracyjnego. Nie zauważają, że robić tego nie wolno w systemie, w którym sądownictwo administracyjne przybrało model kontrolny i nie zauważają, że w ten sposób zmierzają do drastycznego ograniczania praw obywatelskich. Co więcej, stawiają oni na jednym poziomie wartość, jaką w sobie niesie możliwość pełnego zaskarżenia decyzji administracyjnej i wartość oczywiście drugorzędną, jaką stanowi uproszczenie i przyspieszenie postępowania administracyjnego. Z kolei ustawodawca najwyraźniej dąży do ograniczenia odwołania administracyjnego, które od stulecia było zawsze instrumentem ochrony praw obywatela. Zaczyna tu dominować interes samej administracji publicznej, co jest sprzeczne z ideologią państwa

³² Por. M. Jaśkowska, *Nowe instytucje w Kodeksie postępowania administracyjnego a ochrona uprawnień jednostki* [w:] *Tempora mutantur cum legibus. Księga Jubileuszowa z okazji 20-lecia Wydziału Prawa i Administracji UKSW*, red. A. Tarwacka, Warszawa 2019, s. 28–29.

prawnego, która zakłada komplementarność interesu publicznego i interesów indywidualnych, dając administracji publicznej prawo ich wyważania, ale nie dając możliwości ich ignorowania. Jest to jeszcze jedno z aktualnych zagrożeń konstytucyjnej zasady państwa prawnego i trudno się oprzeć wrażeniu, że wszystkie te kroki mają charakter polityczny. Trzeba wyrazić nadzieję, że doktryna prawa administracyjnego i orzecznictwo sądów administracyjnych nie dopuszczą do degradacji odwołania, będącego najbardziej demokratycznym środkiem prawnym w obrębie prawa administracyjnego. Nie dopuszczą do pozbawienia obywatela – jednostki, podstawowego instrumentu, przy pomocy którego może on bronić swoich praw i interesów podczas postępowania administracyjnego.

Literatura

- Adamiak B., *Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego* [w:] *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, red. C. Martysz, E. Matan, Kraków 2005.
- Adamiak B., *Weryfikacja rozstrzygnięć w toku instancji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Adamiak B., *Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego w świetle zmian struktury organizacyjnej organów administracji publicznej. Miejsce zasady dwuinstancyjności w systemie gwarancji praw jednostki* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2011.
- Adamiak B. [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, *Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. eadem, Warszawa 2019.
- Bąkowski M., Bogusz M., *Postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, t. 1, red. M. Bogusz, Gdańsk 2019.
- Chróścielewski W., *Kasacyjny czy reformacyjny model administracyjnego postępowania odwoławczego?*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 1.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Dąbrowski P., *Granice prawa do odwołania administracyjnego w świetle Konstytucji RP* [w:] *Samorządowe kolegia odwoławcze – przeszłość i przyszłość*, red. K. Sieniawska, Kraków 2011.
- Dąbrowski P., *Niedewelutywność środka zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym a motywy aktualnego ustawodawcy* [w:] *Jakość prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, A. Suławkowski-Karetko, Warszawa 2012.
- Iserzon E. [w:] *idem, J. Starościak, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.
- Jakimowicz W., *O normatywnej konstrukcji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 9.
- Jaśkowska M., *Nowe instytucje w Kodeksie postępowania administracyjnego a ochrona uprawnień jednostki* [w:] *Tempora mutantur cum legibus. Księga Jubileuszowa z okazji 20-lecia Wydziału Prawa i Administracji UKSW*, Warszawa 2019, s. 28–29.
- Kmiecik Z., *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
- Kmiecik Z., *Konstytucyjne podstawy prawa do odwołania w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 2.

- Kmiecik Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Kmiecik Z., *Oblicza nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego (w odpowiedzi prof. Janowi Zimmermannowi)*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 2.
- Masternak-Kubiak M., *Zrzeczenie się prawa do odwołania w postępowaniu administracyjnym [w:] Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, red. J. Korczak, K. Sobieralski, Wrocław 2019.
- Oleś M., *Aksjologia administracyjnego toku instancji jako instrumentu ochrony podmiotu administrowanego w zetknięciu z jurysdykcyjnym działaniem organu administracji publicznej [w:] Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Skóra A., *Zrzeczenie się odwołania w niektórych państwach europejskich. Uwagi na tle prawno-porównawczym [w:] Fenomen prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2009.
- Wróbel A. [w:] *idem*, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000.
- Wyrzykowski M., Ziółkowski M., *Konstytucyjny status proceduralny jednostki jako adresata działań organów administracji [w:] System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Zimmermann J., *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017.
- Zimmermann J., *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 8.

Streszczenie

Jan Zimmermann

Czy schyłek odwołania administracyjnego?

Odwołanie w postępowaniu administracyjnym jest podstawowym środkiem prawnym i jednocześnie najważniejszym instrumentem chroniącym w tym postępowaniu prawa obywatelskie. Znaczenia i funkcji tej instytucji w demokratycznym państwie prawnym nie da się przecenić. W ostatnim czasie pojawiają się jednak niebezpieczne zapatrywania doktrynalne i kroki ustawodawcze, zmierzające do zmniejszenia roli tej instytucji. W artykule dokonano przeglądu i oceny tych niepokojących zjawisk. Kontrowersyjne poglądy doktryny polegają na jednostronnej interpretacji przepisów konstytucyjnych, na przyznawaniu wyłącznie znaczenia procesowego odwołaniu administracyjnemu, a także na porównywaniu administracyjnego toku instancji z działaniami sądów administracyjnych. Autor zauważa również błędne traktowanie w doktrynie odwołania jako swoistej przeszkody w realizacji zasady szybkości postępowania administracyjnego oraz niebezpieczne postulaty rezygnacji z dewolutywności odwołania i dawania przewagi kompetencjom kasacyjnym organu odwoławczego. W zakresie ustawodawczym odnotowuje on kontrowersje związane z nową instytucją zrzeczenia się odwołania, a także z unormowaniem umożliwiającym organom administracji publicznej rezygnację z odwołania w wybranych dziedzinach. Przeprowadzona analiza prowadzi do pesymistycznego wniosku wskazującego na wyraźną obecnie tendencję do deprecjonowania instytucji odwołania administracyjnego. Artykuł ostrzega przed tymi niebezpieczeństwami, godzącymi w prawa obywatelskie.

Summary

Jan Zimmermann

Will the administrative appeal decline?

The appeal in administrative proceedings is the basic legal measure and at the same time the most important instrument protecting civil rights in this proceeding. The significance and functions of this institution in a democratic state of law cannot be overestimated. Recently, however, there are dangerous doctrinal views and legislative steps aimed at reducing the role of this institution. The article reviews and evaluates these disturbing phenomena. The controversial views of the doctrine concerns the unilateral interpretation of constitutional provisions, granting administrative appeal only procedural significance, as well as comparing the administrative course of instance with the actions of administrative courts. The author also points to the erroneous treatment of the appeal in the doctrine as a kind of an obstacle to the implementation of the principle of speed of administrative proceedings as well as dangerous postulates of resigning from the devolutive effect of the appeal and giving an advantage to the cassation competence of the appeal body. In regard to legislation, the author points to the controversy related to the new institution of the waiver of the appeal as well as the regulation enabling public administration bodies to resign from the appeal in selected areas. The analysis leads to a pessimistic conclusion indicating a current trend to depreciate the institution of administrative appeal. The article warns of these dangers that violate civil rights.

Słowa kluczowe: demokratyczne państwo prawne, tok instancji, środek prawny, odwołanie, dewolutywność, kasacyjność, zrzeczenie się odwołania

Keywords: democratic state ruled by law, instance procedure, legal remedy, appeal, devolutive effect, cassation, waiver of appeal

GLOS Y

Obowiązek przeprowadzenia przez organ administracji publicznej konfrontacji biegłych w przypadku istotnych rozbieżności pomiędzy ich opiniami

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2019 r., II OSK 1217/19

W sytuacji gdy niezbędne jest przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego, zaś opinie biegłych poddane ocenie organów mają diametralnie różne konkluzje, obowiązkiem organów jest skonfrontowanie biegłych będących autorami tych opinii, przy jednoczesnym zapewnieniu stronom możliwości zadawania pytań – stosownie do dyspozycji art. 10 w zw. z art. 79 § 1 i 2 k.p.a. W tym celu konieczne wydaje się przeprowadzenie rozprawy administracyjnej.

Adam Bochentyn

Uniwersytet Gdański

adam.bochentyn@prawo.ug.edu.pl

ORCID: 0000-0002-8234-1786

<https://doi.org/10.26881/gsp.2020.2.10>

Glosa

Glosowane orzeczenie¹ i sformułowana w nim teza odnoszą się do konfrontacji biegłych – zagadnienia o dużym znaczeniu praktycznym, niezwykle istotnego dla przebiegu i wyniku postępowania administracyjnego. Wartość poglądu przyjętego przez Naczelnego Sąd Administracyjny (NSA) nie wyraża się w jego kontrowersyjności czy też w przełamaniu lub utrwaleniu określonej linii orzeczniczej, lecz w tym, że dotyczy on instytucji, która – jeżeli chodzi o ogólne postępowanie administracyjne – nie została przez ustawodawcę w ogóle uregulowana. Wiąże się to z ogólną cechą polskiego kodeksu postępowania administracyjnego², charakteryzującą akt ten od momentu jego uchwalenia 60 lat temu. Już w tekście pierwotnym³ kodeks charakteryzował

¹ Wyrok NSA z dnia 17 października 2019 r., II OSK 1217/19, LEX nr 2759117.

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 256; dalej: k.p.a.).

³ Zob. Dz. U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168.

się znaczną lakonicznością, widoczną szczególnie w porównaniu z przyjętymi w tym samym okresie ustawami regulującymi postępowanie cywilne⁴ i karne⁵. Lapidarność k.p.a. jest szczególnie zauważalna w zakresie przepisów regulujących postępowanie dowodowe, w tym udział biegłego w postępowaniu administracyjnym⁶. Zatem tym bardziej należy się pochylić nad wyrokiem NSA z dnia 17 października 2019 r.

Glosowane orzeczenie NSA zapadło w następującym stanie faktycznym. Decyzją z czerwca 2018 r., Samorządowe Kolegium Odwoławcze w L. uchyliło w całości decyzję wójta gminy K. z kwietnia 2018 r. oraz nakazało Generalnej Dyrekcji Dróg i Autostrad (GDDKiA) oddział w W. wykonanie w terminie do listopada 2018 r. odwodnienia liniowego na zjeździe z kostki brukowej w bezpośrednim sąsiedztwie z bramą zjazdową i na północ od niej oraz na linii korytek z profili betonowych biegnących wzdłuż północnego jej ogrodzenia. W toku postępowania poprzedzającego wydanie wskazanych decyzji pięciokrotnie orzekały w sprawie organy obu instancji, a Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Lublinie wydał cztery wyroki⁷. W toku postępowania, na przestrzeni kilku lat, zebrano materiał dowodowy, w skład którego wchodziło m.in. osiem opinii biegłych. Część z tych opinii została sporządzona na zlecenie organu prowadzącego postępowanie administracyjne lub na zlecenie GDDKiA, ale w toku tego postępowania, jak również w toku prowadzonego równoległe postępowania przed Sądem Okręgowym I Wydział Cywilny w L. opinie te zostały przez organ pierwszej instancji (wójta gminy K.) włączone do materiału rozpoznawanej sprawy. W wyroku z dnia 23 maja 2017 r. WSA w Lublinie wskazał na błąd organów, polegający na pominięciu niektórych (sporządzonych na wcześniejszym etapie postępowania) opinii biegłych oraz na konieczności poddania ich ocenie. Z uwagi na diametralnie różne wnioski formułowane w opiniach, WSA zaakcentował konieczność dokonania konfrontacji biegłych będących autorami tych opinii. Z uwagi na potrzebę zapewnienia udziału stron w tej konfrontacji, sąd uznał za konieczne przeprowadzenie rozprawy administracyjnej⁸.

⁴ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296).

⁵ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 13, poz. 96). Kodeks postępowania karnego z 1969 r. został uchylony przez art. 3 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 556, ze zm.).

⁶ W tekście pierwotnym k.p.a. dowodom poświęcone były przepisy art. 70–81 (obecnie są to art. 75–88a), natomiast dowód z opinii biegłego był regulowany przez art. 78 (obecnie art. 84). Z kolei w kodeksie postępowania cywilnego, zarówno w jego tekście pierwotnym, jak i obecnie obowiązującym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1460, ze zm.; dalej: k.p.c.), dowodom poświęcone zostały przepisy art. 227–315, w tym art. 278–289 dotyczące biegłego i jego opinii. Natomiast w kodeksie postępowania karnego z 1969 r. dowody były uregulowane w przepisach art. 152–204, z czego do opinii biegłego odnosiły się przepisy art. 176–184. Lakoniczność k.p.a. jest jeszcze bardziej widoczna w zestawieniu z obecnie obowiązującą ustawą z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 30, ze zm.; dalej: k.p.k.), w której dowodom poświęcono przepisy art. 167–242 (dowodu z opinii biegłego dotyczą przepisy art. 193–203).

⁷ Wyroki WSA w Lublinie z dnia: 3 kwietnia 2012 r., II SA/Lu 45/12, LEX nr 2878986; 3 grudnia 2013 r., II SA/Lu 351/13, LEX nr 1407083; 13 sierpnia 2015 r., II SA/Lu 1089/14, LEX nr 2835139 oraz 23 maja 2017 r., II SA/Lu 1134/16, LEX nr 2342075.

⁸ Zwrócić należy uwagę, że wyrok WSA w Lublinie z dnia 23 maja 2017 r., II SA/Lu 1134/16, jako orzeczenie prawomocne, jest wiążący, zgodnie z treścią przepisu art. 170 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r.,

W skardze do sądu administracyjnego na decyzję z czerwca 2018 r. skarżąca zarzuciła organom naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie art. 7 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a., art. 80 k.p.a., art. 107 § 3 k.p.a. W wyroku⁹ z dnia 4 grudnia 2018 r., WSA w Lublinie orzekł o oddaleniu skargi. W jego ocenie organ pierwszej instancji podjął właściwe kroki w zakresie konfrontacji biegłych, w tym przeprowadził dwie rozprawy administracyjne, na które wezwani zostali wszyscy biegli. Stanowisko WSA w Lublinie podzielił NSA i glosowanym wyrokiem oddalił skargę kasacyjną.

Stanowisko NSA przedstawione w komentowanym orzeczeniu, odnoszące się do obowiązku przeprowadzenia przez organ prowadzący postępowanie administracyjne konfrontacji biegłych w przypadku istotnych rozbieżności pomiędzy ich opiniami, zasługuje na aprobatę. Zastrzec należy jednak, że o ile w stanie faktycznym, w którym zapadło orzeczenie, konfrontacja była konieczna, o tyle nie zawsze rozbieżność pomiędzy opiniami biegłych będzie jednoznaczna z obowiązkiem skonfrontowania biegłych. Podobnie podzielić należy pogląd sądu o konieczności przeprowadzenia rozprawy w celu dokonania konfrontacji oraz zapewnienia stronie udziału w przeprowadzonej czynności. W tym miejscu poczynić należy jednak pewną uwagę natury ogólnej, odnoszącą się do samego charakteru biegłego oraz jego opinii. Za biegłego w rozumieniu art. 84 k.p.a. może zostać uznana jedynie osoba, która została powołana w tym charakterze przez organ administracji publicznej i tylko opinia takiej osoby stanowi dowód z opinii biegłego w świetle wskazanego przepisu. Natomiast nie wszystkie opinie, do których odnosił się NSA w komentowanym orzeczeniu, powstały na zlecenie organu administracji publicznej. Nie zmienia to jednak faktu, że możliwe jest, jak to przyjął sąd, skonfrontowanie ze sobą autorów wszystkich opinii przygotowanych w sprawie.

Konfrontacja stanowi specyficzną formę przesłuchania biegłych, polegającą na bezpośrednim i jednoczesnym przesłuchiowaniu co najmniej dwóch biegłych na tę samą okoliczność, w celu wyjaśnienia sprzeczności pomiędzy wydanymi przez nich

poz. 2325, ze zm.), nie tylko dla strony i sądu, który go wydał, lecz również dla innych sądów i innych organów państwowych, a w przypadkach przewidzianych w ustawie – także dla innych osób. Naczelny Sąd Administracyjny, wydając komentowane orzeczenie, podobnie jak sąd orzekający w pierwszej instancji, nie mógł zatem abstrahować od sformułowanych we wskazanym wyroku wskazań co do dalszego postępowania. Obowiązkiem sądów obu instancji było odniesienie się do tego, czy organy administracji publicznej prawidłowo wykonały te wskazania, gdyż były one dla nich wiążące, na co wprost wskazuje przepis art. 153 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Nie zmienia to jednak faktu, że oceniając zgodność z prawem „nowych” decyzji, wydanych na podstawie wskazań sformułowanych w wyroku WSA w Lublinie z dnia 23 maja 2017 r., sądy administracyjne, pierwszej i drugiej instancji, mogły formułować własne oceny co do tego, jakie działania powinien podjąć organ w przypadku dysponowania kilkoma opiniami biegłych o diametralnie różnych konkluzjach. W związku z tym teza przyjęta przez NSA w glosowanym orzeczeniu pomimo tego, że jest zbieżna z poglądem wyrażonym przez WSA w Lublinie w wyroku z dnia 23 maja 2017 r., nie może być traktowana jedynie jako jego mechaniczne powtórzenie. Zbieżność ta ma jednak to znaczenie, że sformułowane w głosie uwagi dotyczące tezy komentowanego orzeczenia NSA można również odnieść do poglądu wyartykułowanego przez WSA w Lublinie w wyroku z dnia 23 maja 2017 r., II SA/Lu 1134/16.

⁹ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 4 grudnia 2018 r., II SA/Lu 715/18, LEX nr 2629070.

uprzednio opiniami¹⁰. Do konfrontacji powinno dochodzić, jak zauważyła Justyna Żylińska, wówczas „gdy ocenie organu poddane zostały dwie (lub więcej) opinie, z których każda analizowana oddzielnie ma, według oceny organu procesowego, przymiot jasności, zupełności i jest logiczna, a mimo to zachodzi rozbieżność między istotnymi elementami porównywanych opinii. Organowi w tej sytuacji trudno jest sprecyzować istotę sprzeczności”¹¹. Konfrontację uznaje się, zależnie od sytuacji dowodowej, za optymalne narzędzie służące wyjaśnieniu zaistniałych sprzeczności, a tym samym dokonaniu prawidłowych ustaleń faktycznych¹². Na niezwykle ważne jej aspekty zwrócili uwagę Grzegorz Kopczyński i Łukasz Cora. Pierwszy z Autorów wskazał, że jednym z celów konfrontacji jest „umożliwienie stronom na zasadzie kontrydiktoryjności kontroli dowodu z opinii biegłych”¹³. Łukasz Cora podkreślił z kolei, że celowość jej przeprowadzenia „jest szczególnie uzasadniona w dowodowo złożonych i skomplikowanych sprawach”¹⁴.

Zalety konfrontacji biegłych trafnie wyeksponował Tadeusz Tomaszewski. W jego ocenie, po pierwsze, może ona „doprowadzić do uzgodnienia stanowisk biegłych czy nawet uznania przez jednego z nich racji drugiego eksperta, co na ogół jest możliwe tylko w wyniku ich osobistego kontaktu. Praktyka dowodzi jednak, że biegli nie zawsze mogą lub potrafią uzgodnić swoje poglądy albo nawet przyznać się do błędu w opiniowaniu”. Po drugie, przy uzasadnionym podtrzymaniu przez biegłych swoich stanowisk konfrontacja może „umożliwić organowi procesowemu – w ramach swobodnej oceny dowodów, przez porównanie użytych argumentów i stopnia kategoryczności prezentowanych w przesłuchaniu wniosków – określenie wiarygodności każdej z opinii. Konfrontacja zatem może pozwolić na wyeliminowanie konieczności powołania nowego biegłego w celu przeprowadzenia ponownej ekspertyzy”¹⁵. Wymienione zalety występują niezależnie od tego, w jakim postępowaniu – sądowym czy administracyjnym, instytucja ta jest wykorzystywana.

Możliwość prowadzenia konfrontacji przewidują *expressis verbis* przepisy kodeksu postępowania karnego oraz kodeksu postępowania cywilnego. Zgodnie z treścią art. 172 k.p.k.: „Osoby przesłuchiwane mogą być konfrontowane w celu wyjaśnienia sprzeczności. Konfrontacja nie jest dopuszczalna w wypadku określonym w art. 184”.

¹⁰ G. Kopczyński, *Konfrontacja biegłych w polskim procesie karnym*, Warszawa 2008, s. 107–108. W doktrynie postępowania karnego przyjmuje się przeważnie, że w konfrontacji, co do zasady, powinny uczestniczyć jedynie dwie osoby. Przeprowadzenie konfrontacji grupowej dopuszcza się jednak w przypadku konfrontowania biegłych; por. D. Jagiełło, *Glosa do wyroku s.apel. z dnia 3 października 2012 r., II Aka 260/12, „Ius Novum”* 2013, nr 4, s. 152. Podkreśla się, że jest to spowodowane potrzebami praktyki, ponieważ niejednokrotnie powołuje się trzech lub więcej biegłych, których opinie są ze sobą sprzeczne; zob. T. Tomaszewski, *Dowód z opinii biegłego w procesie karnym*, Kraków 2000, s. 97.

¹¹ J. Żylińska, *Przesłanki konfrontacji*, Prok. i Pr. 2013, nr 2, s. 157.

¹² D. Orkiszewska, *Glosa do postanowienia SN z dnia 20 sierpnia 2014 r., II KK 204/14*, Prok. i Pr. 2016, nr 2, s. 187.

¹³ G. Kopczyński, *Konfrontacja biegłych...*, s. 113–114.

¹⁴ Ł. Cora, *Charakter prawny czynności kontrolujących dowody*, „Przegląd Sądowy” 2018, nr 11–12, s. 76.

¹⁵ T. Tomaszewski, *Dowód z opinii...*, s. 95.

Abstrahując od treści art. 184 k.p.k., który odnosi się do świadków anonimowych, zaznaczyć należy, że do kategorii osób przesłuchiwanym należą także powołani w sprawie biegli¹⁶. Natomiast w postępowaniu cywilnym przepis art. 272 k.p.c. wskazuje: „Świadkowie, których zeznania przeczą sobie wzajemnie, mogą być konfrontowani”. Przepis ten wprawdzie nie odnosi się wprost do biegłych, jednakże sąd może na jego podstawie przeprowadzić konfrontację pomiędzy biegłymi, których opinie „przeczą sobie wzajemnie”, ze względu na odesłanie zawarte w art. 289 k.p.c. („Do wezwania i przesłuchania biegłych stosuje się ponadto odpowiednio przepisy o świadkach, z wyjątkiem przepisów o przymusowym sprowadzeniu”).

Jak zauważyła J. Żylińska, pomimo tego, że „konfrontacja stanowi szczególną formę przesłuchania, ustawodawca nadał jej odpowiednią rangę przez uregulowanie w odrębnej podstawie prawnej – art. 172 k.p.k.”¹⁷. Podobnie polski prawodawca uczynił w odniesieniu do konfrontacji w postępowaniu cywilnym. Zabiegu takiego nie dokonał wprawdzie w odniesieniu do kodeksu postępowania administracyjnego, jednakże w żadnym razie nie można negować możliwości przeprowadzenia konfrontacji w ogólnym postępowaniu administracyjnym, a jej znaczenia dla wyników tego postępowania – bagatelizować.

Odnosząc się do prowadzenia konfrontacji biegłych w postępowaniu administracyjnym, w pierwszej kolejności zaznaczyć należy, że przepis art. 84 § 1. k.p.a. wyraźnie dopuszcza możliwość zwrócenia się przez organ o wydanie opinii nie tylko do jednego biegłego, lecz również do kilku biegłych (formuła: „może zwrócić się do biegłego lub biegłych o wydanie opinii”). Powołując w sprawie co najmniej dwóch biegłych, organ może zlecić im przygotowanie opinii łącznej (wspólnie)¹⁸ bądź też zlecić każdemu przygotowanie osobnej opinii, nawet jeżeli miałyby ona dotyczyć tego samego zagadnienia. W takim właśnie przypadku, jeżeli organ zleca przygotowanie odrębnych opinii kilku biegłym, a ich zakres i przedmiot przynajmniej w części są tożsame, dojsć może pomiędzy nimi do rozbieżności. Różnice pomiędzy opiniami mogą być spowodowane m.in. dysponowaniem przez biegłych różnym materiałem badawczym, stosowaniem odmiennych metod badawczych, przeprowadzaniem badań w różnych warunkach, reprezentowaniem odmiennych szkół naukowych, przeprowadzaniem badań w różnym okresie od momentu zaistnienia zdarzenia, różnym zakresem dostępu do dokumentacji potrzebnej do przeprowadzenia badań, różną interpretacją uzyskanych wyników oraz różnicą w stosowanej przez biegłych terminologii¹⁹.

Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, pozwalając na powołanie w sprawie kilku biegłych, nie przewidują wprost instrumentów umożliwiających

¹⁶ L.K. Paprzycki [w:] *Kodeks postępowania karnego*, t. 1, *Komentarz do art. 1–424*, red. *idem*, Warszawa 2013, s. 586.

¹⁷ J. Żylińska, *Konfrontacja biegłych jako metoda wyjaśnienia sprzeczności między różnymi opiniami w tej samej sprawie*, PiP 2013, z. 10, s. 75.

¹⁸ Zdaniem Filipa Elżanowskiego, brak jest możliwości sporządzenia przez biegłych opinii łącznej, zob. *idem* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 670.

¹⁹ J. Żylińska, *Konfrontacja biegłych...*, s. 76.

wyjaśnienie rozbieżności pomiędzy ich opiniami. Nie oznacza to jednak, że nie dają żadnej podstawy do rozwiązania wskazanej sytuacji. Po pierwsze, przepisy k.p.a. przewidują możliwość przesłuchania biegłego (art. 67 § 2 pkt 2 k.p.a., art. 77 § 3 k.p.a., art. 79 § 1 i 2 k.p.a.). Nie ma żadnego powodu wynikającego z przepisów prawnych, a tym bardziej żadnych argumentów natury praktycznej, które uzasadniałyby brak możliwości przesłuchania w tym samym miejscu i czasie większej liczby biegłych. Po drugie, jedną z przesłanek przeprowadzenia rozprawy administracyjnej jest potrzeba „wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin” (art. 89 § 2 k.p.a.). Tym samym rozprawa może zostać przeprowadzona w sytuacji zaistnienia potrzeby wyjaśniania sprawy z udziałem biegłych i ich przesłuchania.

Przesłuchanie biegłych może przybrać formę konfrontacji, nawet jeżeli nie wynika ona wprost z przepisów k.p.a. Zaakcentowania wymaga, że przyjęcie takiego poglądu w żadnym stopniu nie oznacza nałożenia bez podstawy prawnej dodatkowego obowiązku na osobę powołaną w charakterze biegłego. Obowiązek przedstawienia opinii na wezwanie organu administracji publicznej wynika z art. 84 § 2 zdanie drugie k.p.a., zgodnie z którym „do biegłych stosuje się przepisy dotyczące przesłuchania świadków”, w związku z art. 83 § 1 k.p.a., który wskazuje, że nikt – oprócz wyliczonych w przepisie osób – nie ma prawa odmówić zeznań w charakterze świadka. W związku z treścią wskazanych przepisów przyjąć należy, że nikt nie ma prawa, z wyjątkiem ściśle określonych osób²⁰, odmówić wydania opinii w charakterze biegłego, jeżeli zwraca się do niego o to organ administracji publicznej. Ponadto, osoba wezwana na przesłuchanie, którą może być również biegły, obowiązana jest do osobistego stawienia się w obrębie gminy lub miasta, w którym zamieszkuje albo przebywa (art. 51 § 1 k.p.a.) oraz w sąsiedniej gminie albo mieście (art. 51 § 2 k.p.a.). Dodatkowo, jeżeli charakter sprawy lub czynności wymaga dokonania czynności przed organem administracji publicznej prowadzącym postępowanie, to ograniczenia wskazanego w art. 51 k.p.a. nie stosuje się²¹. Dodać należy, że – zgodnie z treścią przepisu art. 88 § 1 k.p.a. – biegły, który mimo prawidłowego wezwania nie stawił się bez uzasadnionej przyczyny lub bezzasadnie odmówił wydania opinii albo udziału w innej czynności urzędowej, może być ukarany grzywną do 50 zł, a w razie ponownego niezastosowania się do wezwania – grzywną do 200 zł.

Organ administracji publicznej powinien sięgnąć po formę konfrontacji, jeżeli będzie to niezbędne do prawidłowego wyjaśnienia sprawy. Chodzi o takie sytuacje, w których nie będzie on zdolny do samodzielnego rozstrzygnięcia wątpliwości wynikłych na tle rozbieżnych opinii biegłych. Przypomnieć należy, że przepis art. 7 k.p.a.

²⁰ Na marginesie rozważań zaznaczyć należy, że osoby, które posiadają prawo do odmowy wydania opinii, na podstawie art. 84 § 2 zdanie drugie k.p.a. w związku z art. 83 § 1 k.p.a., podlegają jednocześnie wyłączeniu od udziału w sprawie na podstawie art. 84 § 2 zdanie pierwsze k.p.a. w związku z art. 24 § 1 pkt 2 i 3 k.p.a.

²¹ Przyjąć należy, że w przypadku konfrontacji biegłych, przeprowadzanej przez organ prowadzący postępowanie administracyjne, charakter czynności uzasadnia zastosowanie art. 53 k.p.a. Biegły będzie w takiej sytuacji zobowiązany do osobistego stawiennictwa, niezależnie od miejsca zamieszkania lub miejsca pobytu.

zobowiązuje organ do podejmowania w toku postępowania wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. Jeżeli wyjaśnienie rozbieżności pomiędzy opiniami biegłych wymaga skonfrontowania ze sobą autorów tych opinii, organ obowiązany jest dokonać przesłuchania biegłych w formie konfrontacji.

Do stanu faktycznego, w jakim zapadło komentowane orzeczenie NSA, odnieść można przywołany już w pracy pogląd Ł. Cory, zgodnie z którym szczególnie uzasadnione jest przeprowadzenie konfrontacji w dowodowo złożonych i skomplikowanych sprawach²². Wprawdzie zacytowana opinia odnosi się wprost do konfrontacji w postępowaniu karnym, jednakże należy nadać jej znaczenie uniwersalne. Sprawę, w której organy administracji publicznej na określonym etapie postępowania dysponowały ośmioma różnymi opiniami biegłych, które dodatkowo miały diametralnie różne konkluzje, można niewątpliwie uznać za skomplikowaną. Świadczy o tym również fakt, że w sprawie, w której wydane zostały opinie, pięciokrotnie orzekały organy obu instancji, a czterokrotnie wypowiadał się sąd administracyjny.

Doprecyzować należy, w odniesieniu do obowiązku przeprowadzenia konfrontacji biegłych, że nie zawsze w przypadku otrzymania przez organ dwóch lub więcej sprzecznych opinii celowe będzie przeprowadzenie takiej konfrontacji. Odnosząc się do treści art. 172 k.p.k., Sąd Najwyższy (SN) stwierdził²³, że przepis ten nie nakłada na sąd obowiązku przeprowadzenia konfrontacji świadków w każdym wypadku sprzeczności w ich zeznaniach, lecz jedynie w sytuacji, gdy może to się przyczynić do prawidłowego ustalenia stanu faktycznego. Podobnie, w wyroku²⁴ z 2004 r. SN przyjął, że konfrontacja osób przesłuchiwanymi, wskazana w art. 172 k.p.k., nie jest czynnością obligatoryjną. Ma ona na celu, w ocenie sądu, ewentualne wyjaśnienie sprzeczności w oświadczeniach osób przesłuchiwanymi, dla ustalenia wiarygodności poszczególnych osobowych źródeł dowodowych. W glosie do pierwszego ze wskazanych wyżej orzeczeń Józef Gurgul stwierdził, że „kryterium sprzeczności jako przesłanka zarządzenia konfrontacji nie jest na tyle jednoznaczne, żeby mogło działać mechanicznie. Przede wszystkim trzeba mieć na uwadze, że werbalna niezgodność zeznań (wyjaśnień, opinii biegłych) jest efektem wielu przyczyn. Na przykład, niekiedy wynika ona z pomyłki, a kiedy indziej znowu z celowego kłamstwa jednego lub obu świadków (podejrzanych, biegłych). Przeciwnostawność relacji to także skutek błędnego spostrzegania, zapamiętywania lub odtwarzania, przy czym wnioski co do zachowań organu procesowego w każdym z tych przypadków rozbieżności muszą być indywidualizowane”²⁵. Trafnie przyjął SN w postanowieniu²⁶ z 2006 r., że prowadzenie konfrontacji będzie niepotrzebne „w sytuacji, gdy jedna z opinii zostanie w sposób niebudzący zastrzeżenia zdyskwalifikowana. Sprzeczność pomiędzy opiniami biegłych uzasadniać

²² Ł. Cora, *Charakter prawny...*, s. 76.

²³ Postanowienie SN z dnia 27 lutego 2001 r., III KKN 484/99, LEX nr 48854.

²⁴ Wyrok z dnia 1 kwietnia 2004 r., III KK 198/03, LEX nr 109498.

²⁵ J. Gurgul, *Glosa do postanowienia SN z dnia 27 lutego 2001 r., III KKN 484/99*, Prok. i Pr. 2002, nr 2, s. 121.

²⁶ Postanowienie z dnia 3 kwietnia 2006 r., III KK 294/05, LEX nr 182990.

może konieczność ponownego wezwania tych samych lub nowych biegłych tylko wtedy, gdy owe sprzeczności uniemożliwiają sądowi orzekającemu zajęcie stanowiska w kwestiach będących przedmiotem opinii i mających znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy". Wprawdzie przywołane poglądy odnosiły się do przepisów kodeksu postępowania karnego, nie ma jednak żadnych powodów, aby rozważaniom na temat celowości przeprowadzenia konfrontacji nie można było nadać znaczenia uniwersalnego, wspólnego dla różnych procedur. Podkreślenia wymaga, że w stanie faktycznym, w jakim wydane zostało komentowane orzeczenie, przeprowadzenie konfrontacji było warunkiem prawidłowej oceny opinii sporządzonych w toku sprawy.

Niezwykle interesującym wątkiem podniesionym w komentowanym orzeczeniu, wykraczającym w ocenie autora glosy poza sam problem konfrontacji biegłych, jest stosowanie w postępowaniu administracyjnym przepisów procedury karnej lub cywilnej. Jak podkreślił NSA w uzasadnieniu do wyroku: „Błędne jest tym samym stanowisko autora skargi kasacyjnej o nienależytym wykonaniu przez organ obowiązku skonfrontowania biegłych w drodze rozprawy administracyjnej. Odnosząc się zaś do argumentacji o konieczności sięgnięcia w tym zakresie do innych procedur cywilnej (art. 289 k.p.c., art. 262–265 k.p.c., art. 271–273 k.p.c.) i karnej (art. 172 k.p.k.), stwierdzić trzeba, że autor skargi kasacyjnej nie wskazał, który konkretnie przepis – jego zdaniem – zawiera odesłanie do stosowania przepisów k.p.c. i k.p.k., w trakcie rozprawy administracyjnej, powołując się ogólnie w tym zakresie na »analogię«. W szczególności trudno upatrywać takiej podstawy w sformułowanych w treści zarzutu przepisach art. 84 § 1 i art. 89 § 2 k.p.a.” Odnosząc się do wskazanego fragmentu uzasadnienia orzeczenia NSA, zaznaczyć należy, że faktycznie żaden z przepisów k.p.a. nie nakłada na organ administracji publicznej obowiązku stosowania przepisów k.p.c. i k.p.k. w tych przypadkach, w których k.p.a. danej kwestii nie reguluje. Jak już w pracy zaznaczono, k.p.a. cechuje się w porównaniu z k.p.c. i k.p.k. wyraźną lapidarnością. Przepisy k.p.a., inaczej niż przepisy ustaw regulujących postępowania karne i cywilne, m.in. nie określają formy, w jakiej powinna zostać przedstawiona przez biegłego opinia oraz elementów jej treści, nie normują zagadnienia opinii uzupełniającej oraz opinii instytutu naukowego, naukowo-badawczego lub innej specjalistycznej instytucji. Nie zmienia to jednak faktu, że bez przepisu odsyłającego nie może organ administracji publicznej stosować przepisów procedury innej niż administracyjna, a strona nie może skutecznie podnosić wobec niego zarzutów niestosowania tych przepisów. Nie oznacza to jednak, że prowadząc postępowanie administracyjne, organ nie może korzystać, np. w zakresie konfrontacji biegłych, z pewnych rozwiązań przyjętych w przepisach k.p.c. lub k.p.k., w kwestiach, których przepisy k.p.a. nie regulują. Ponadto zaznaczyć należy, że niezwykle istotny jest dla prowadzenia postępowania administracyjnego dorobek judykatury i doktryny, który pozwala na skompensowanie niedoskonałości przepisów regulujących ogólne postępowanie administracyjne. Pojęciem „dorobku judykatury i doktryny” objąć należy nie tylko poglądy sądów administracyjnych i doktryny postępowania administracyjnego, lecz również orzecznictwo sądów powszechnych oraz osiągnięcia nauki postępowania karnego i cywilnego. Konstrukcja dowodu z opinii biegłego jest w procedurach sądowych oraz administracyjnej zbliżona, w związku

z tym przy rozstrzyganiu problemów wynikłych na tle postępowania administracyjnego za dopuszczalne, a niekiedy nawet konieczne, uznać należy sięganie do poglądów przyjętych w doktrynie postępowania cywilnego i karnego. Jest to szczególnie istotne w tych obszarach, w których nie ma szczegółowej regulacji k.p.a., takich właśnie jak konfrontacja biegłych.

Zgodzić należy się z Naczelnym Sądem Administracyjnym, że konfrontacja biegłych powinna zostać przeprowadzona w zaistniałym stanie faktycznym na rozprawie administracyjnej. Zwrócić należy jednocześnie uwagę, że posługując się sformułowaniem „wydaje się”, NSA nie nadał swojemu stanowisku charakteru wypowiedzi kategorycznej (podobnie uczynił WSA w Lublinie w przywołanym już wyroku z dnia 23 maja 2017 r.). Ponieważ obowiązek przeprowadzenia rozprawy administracyjnej w sytuacji, w której istnieje potrzeba przesłuchania w sprawie co najmniej dwóch biegłych, nie jest w świetle treści przepisu art. 89 § 2 k.p.a. jednoznaczny, zgodzić należy się z NSA również w kwestii sposobu samego sformułowania poglądu zaprezentowanego w orzeczeniu.

Zgodnie z treścią przepisu art. 89 § 2 k.p.a., organ powinien przeprowadzić rozprawę, gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz gdy jest to potrzebne do wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin. W doktrynie postępowania administracyjnego nie ma zgody co do tego, czy w przypadku zaistnienia potrzeby wykorzystania środków dowodowych wskazanych w art. 89 § 2 k.p.a. rozprawa jest obligatoryjną formą prowadzenia postępowania wyjaśniającego. Zgodnie z jednym z poglądów, przyjętym przez Wacława Dawidowicza, w przypadku wyjaśniania sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin, organ prowadzący postępowanie obowiązany jest zawsze posłużyć się formą rozprawy²⁷. W doktrynie pogląd ten poddany został krytyce. Zbigniew Janowicz²⁸ oraz Andrzej Wróbel²⁹ uznali, że wykładnia przepisu art. 89 § 2 k.p.a. nie prowadzi do wniosku, że przeprowadzenie rozprawy jest obligatoryjne w każdym przypadku wyjaśniania sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin. Wskazani autorzy podzielili pogląd sformułowany przez Emanuela Iserzona, który zwrócił uwagę na dodatkowy warunek przeprowadzenia rozprawy, poza warunkiem udziału świadków, biegłych lub dokonania oględzin – „warunek potrzeby rozprawy”. Jak zaznaczył E. Iserzon, „jeżeli np. należy zbadać dwóch świadków, potrzeba rozprawy – w świetle intencji autorów k.p.a. uzewnętrznionej w całości redakcji art. 82 [obecnie art. 89 k.p.a. – przyp. A.B.] – wydaje się wątpliwa”³⁰. Jak zauważył Grzegorz Łaszczycza, cel, jakim jest wyjaśnienie sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin, może zostać osiągnięty także w postępowaniu gabinetowym³¹.

²⁷ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 164.

²⁸ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 257.

²⁹ A. Wróbel [w:] *idem*, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 508.

³⁰ E. Iserzon [w:] *idem*, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego: komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 183.

³¹ G. Łaszczycza, *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 58.

Pogląd, zgodnie z którym przesłuchanie biegłych jest możliwe również poza rozprawą administracyjną, zasługuje na uwzględnienie. Pamiętać przy tym należy jednak o korzyściach, jakie niesie ze sobą rozprawa administracyjna. Jest ona niewątpliwie doskonalszą formą postępowania wyjaśniającego, która sprzyja koncentracji w postępowaniu środków dowodowych. Organ administracji publicznej powinien rozważyć prowadzenie postępowania wyjaśniającego w formie rozprawy, jeżeli korzysta z dowodu ze świadków lub biegłych, albo z dowodu z oględzin, niezależnie od braku obowiązku przeprowadzenia rozprawy. Jak trafnie przyjął E. Iserzon: „Praktyczne względy przemawiają za zaleceniem, by organ w wątpliwych w świetle art. 82 [obecnie art. 89 k.p.a. – przyp. A.B.] wypadkach przeprowadził rozprawę wobec jej wyższości nad »kameralną« postacią postępowania dowodowego”³².

Odnosząc zaprezentowane poglądy do stanu faktycznego, w którym wydane zostało komentowane orzeczenie NSA, zaakcentować należy istnienie „potrzeby rozprawy”. W sytuacji, gdy konieczne jest jednoczesne przesłuchiwanie ośmiu biegłych w celu wyjaśnienia rozbieżności pomiędzy opiniami, niewątpliwie wyjaśnienie sprawy będzie możliwe przy przeprowadzeniu rozprawy. W przypadku tym bowiem konieczna jest koncentracja środków dowodowych, a umożliwia ją właśnie rozprawa³³.

Wydaje się, że większego komentarza nie wymaga podkreślenie przez NSA, że przy konfrontacji biegłych należy zapewnić stronom możliwości zadawania biegłym pytań, stosownie do dyspozycji art. 10 w zw. z art. 79 § 1 i 2 k.p.a. Przypomnieć w tym miejscu należy, że ważnym celem konfrontacji jest, co wynika z przywołanego już poglądu G. Kopczyńskiego, umożliwienie stronom kontroli dowodu z opinii biegłych³⁴. Ponadto treść przepisów art. 79 § 1 i 2 k.p.a. nie pozostawia wątpliwości co do prawa strony do czynnego udziału w czynności przesłuchania biegłego. Dodatkowo prawo strony do zadawania biegłym pytań wynika pośrednio z przepisu art. 95 § 2 k.p.a.³⁵ Uniemożliwienie stronie udziału w istotnych czynnościach postępowania wyjaśniającego należy uznać za wyczerpanie przesłanki wznowienia postępowania administracyjnego, wskazanej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. („strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu”)³⁶. Niewątpliwie przeprowadzenie konfrontacji biegłych stanowi istotną czynność postępowania wyjaśniającego.

³² E. Iserzon [w:] *idem*, J. Starościak, *Kodeks postępowania...*, s. 183.

³³ Przepis art. 89 § 2 k.p.a. powinien znaleźć zastosowanie, jak zaznaczył NSA w wyroku z dnia 22 listopada 2007 r., I OSK 1635/06, LEX nr 417729: „Wtedy, gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz gdy przeprowadzenie rozprawy jest potrzebne do wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków, biegłych albo w drodze oględzin, a zwłaszcza gdy konieczne jest przesłuchanie więcej niż jednego świadka, kilku biegłych. Rozprawa zapewnia bowiem możliwość ich konfrontacji”.

³⁴ G. Kopczyński, *Konfrontacja biegłych...*, s. 113–114.

³⁵ Przepis art. 95 § 2 k.p.a. przyznaje kierującemu rozprawą kompetencję do uchylania zadawanych świadkom, biegłym i stronom pytań, jeżeli nie mają one istotnego znaczenia dla sprawy. Na żądanie strony osnowa treści uchylonego pytania powinna zostać zamieszczona w protokole.

³⁶ Zob. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 232; B. Adamiak [w:] *eadem*, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 661.

W kontekście stanu faktycznego, w którym zostało wydane komentowane orzeczenie NSA, rozważenia wymaga dopuszczalność przeprowadzenia w postępowaniu administracyjnym tzw. konfrontacji pośredniej, polegającej na skonfrontowaniu zeznań lub wyjaśnień jednej osoby z protokołem przesłuchania innej osoby³⁷. W nauce prawa karnego procesowego przeprowadzanie takiej konfrontacji poddane zostało krytyce. Podkreśla się, że w jej miejsce organ powinien dążyć do bezpośredniego przesłuchania biegłych lub spowodowania ich równoczesnego przesłuchania³⁸. Wydaje się, że w postępowaniu administracyjnym, w którym obowiązuje zasada pisemności postępowania (art. 14 k.p.a.), a podstawową formą postępowania wyjaśniającego jest postępowanie gabinetowe, prowadzenie konfrontacji pośredniej może być w niektórych sytuacjach uzasadnione. Nie chodzi jednak o takie przypadki, w których istnieje potrzeba jednoczesnego przesłuchania kilku biegłych, a zarazem zachodzi „potrzeba rozprawy” wynikająca z konieczności koncentracji środków dowodowych. Prowadzenie konfrontacji pośredniej należy natomiast dopuścić wówczas, gdy organ dysponuje w sprawie jedną opinią biegłego i dokonuje w toku rozpatrywania tej sprawy czynności przesłuchania innego biegłego. W takiej sytuacji nie ma przeszkód, aby podczas przesłuchania organ zwrócił się do biegłego o ustosunkowanie się do treści opinii, której ten nie jest autorem. Konfrontacja pośrednia może być także prowadzona w przypadku, gdy jednoczesne przesłuchanie biegłych jest z jakiegoś powodu utrudnione lub niemożliwe (np. z powodu uchylania się biegłego, pomimo zastosowania środków przymusu, od udziału w przesłuchaniu lub z powodu jego choroby). Podkreślenia wymaga, że w stanie faktycznym, w którym zapadło komentowane orzeczenie NSA, ze względu na liczbę opinii, którymi dysponowały organy administracji publicznej, jak również potrzebę zapewnienia stronie udziału w postępowaniu dowodowym, organ zobowiązany był do skorzystania z formy konfrontacji bezpośredniej, czyli jednoczesnego przesłuchania autorów sprzecznych ze sobą opinii. Zwrócić należy jednak uwagę, że w analizowanej sprawie, pomimo wezwania na rozprawę wszystkich biegłych, dwóch z nich nie stawilo się na wezwanie. Z uzasadnienia komentowanego orzeczenia NSA wynika, że do tych biegłych, którzy byli obecni na rozprawie, zwrócono się o ustosunkowanie się do opinii jednego z nieobecnych biegłych. Zatem organ prowadzący postępowanie skorzystał również w pewnym zakresie z formy konfrontacji pośredniej. Ponadto, do nieobecnego biegłego, na jego wniosek, organ skierował na piśmie pytania, które dotyczyły również oceny innych opinii³⁹. Takie działania organu uznaje się za prawidłowe, ponieważ nie miały one na celu uniknięcia bezpośredniej konfrontacji biegłych, lecz umożliwienie – w przypadku gdy bezpośrednie skonfrontowanie wszystkich biegłych było niemożliwe – kompleksowej oceny wydanych w sprawie opinii, a tym samym prawidłowego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy.

³⁷ J. Widacki [w:] *Kryminalistyka*, red. *idem*, Warszawa 2008, s. 142.

³⁸ G. Kopczyński, *Konfrontacja biegłych...*, s. 107.

³⁹ Ostatecznie, jak wynika z uzasadnienia glosowanego wyroku NSA, biegły w swojej pisemnej odpowiedzi na pytania organu stwierdził, że „ocena innych opinii może zostać przezeń przeprowadzona na podstawie dodatkowego zlecenia za stosownym wynagrodzeniem”.

Reasumując rozważania podjęte w glosie, po pierwsze, podkreślić należy trafność przyjętej przez NSA tezy – co do samej potrzeby przeprowadzenia konfrontacji biegłych, gdy ich opinie mają diametralnie różne konkluzje, co do rozprawy jako właściwej formy przeprowadzenia konfrontacji, jak również co do konieczności respektowania uprawnień procesowych strony. Po drugie, docenić należy orzeczenie NSA z tego powodu, że jest ono doskonałym przykładem na to, jak orzecznictwo sądów administracyjnych kompensować może pewne mankamenty wynikające z lapidarności przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Cora Ł., *Charakter prawny czynności kontrolujących dowody*, „Przegląd Sądowy” 2018, nr 11–12.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.
- Gurgul J., *Glosa do postanowienia SN z dnia 27 lutego 2001 r.*, III KKN 484/99, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 2.
- Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego: komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.
- Jagięło D., *Glosa do wyroku s.apel. z dnia 3 października 2012 r.*, II Aka 260/12, „Ius Novum” 2013, nr 4.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.
- Kodeks postępowania karnego*, t. 1, *Komentarz do art. 1–424*, red. L.K. Paprzycki, Warszawa 2013.
- Kopczyński G., *Konfrontacja biegłych w polskim procesie karnym*, Warszawa 2008.
- Kryminalistyka*, red. J. Widacki, Warszawa 2008.
- Łaszczycza G., *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Orkiszewska D., *Glosa do postanowienia SN z dnia 20 sierpnia 2014 r.*, II KK 204/14, „Prokuratura i Prawo” 2016, nr 2.
- Tomaszewski T., *Dowód z opinii biegłego w procesie karnym*, Kraków 2000.
- Żylińska J., *Konfrontacja biegłych jako metoda wyjaśnienia sprzeczności między różnymi opiniami w tej samej sprawie*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 10.
- Żylińska J., *Przesłanki konfrontacji*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 2.

Streszczenie

Adam Bochentyn

Obowiązek przeprowadzenia przez organ administracji publicznej konfrontacji biegłych w przypadku istotnych rozbieżności pomiędzy ich opiniami

W komentowanym wyroku z dnia 17 października 2019 r., II OSK 1217/19, Naczelny Sąd Administracyjny odniósł się do konfrontacji biegłych, którzy w tej samej sprawie wydali opinie o diametralnie różnych konkluzjach. W ocenie sądu, w przypadku uzyskania takich opinii, obowiązkiem organu jest przeprowadzenie konfrontacji biegłych, podczas której stronie należy zapewnić możliwość zadawania biegłym pytań. Konfrontacja powinna zostać przeprowadzona na rozprawie. Autor glosy, podzielając pogląd przedstawiony przez NSA, przytacza argumenty potwierdzające jego trafność. Akcentuje również znaczenie komentowanego orzeczenia ze względu na brak regulacji k.p.a. w zakresie konfrontacji biegłych.

Summary

Adam Bochentyn

Obligation of the public authority to confront experts in the case of significant differences between their opinions

In the commented judgment of 17 October 2019, II OSK 1217/19, the Supreme Administrative Court referred to the confrontation between experts who, in the same case, delivered opinions with diametrically different conclusions. According to the Court, in the case of obtaining such opinions, the authority is obliged to confront the experts and provide the party with the opportunity to ask them questions during the confrontation. The confrontation should be held at the administrative hearing. The author, sharing the opinion expressed by the Supreme Administrative Court, presents arguments confirming its accuracy. He also emphasizes the importance of the commented judgment because of the lack of regulation in the Code of Administrative Procedure regarding the confrontation of experts.

Słowa kluczowe: biegły, konfrontacja biegłych, postępowanie dowodowe, rozprawa administracyjna, udział strony w przesłuchaniu biegłego

Keywords: expert, confrontation of experts, evidentiary process, administrative hearing, participation of a party in the hearing of an expert

Test decyzji administracyjnej i dopuszczalność modyfikacji trybu jej wydawania aktem podstawowym

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2019 r.,
I OSK 1222/17

Przyznanie przez jednostkę samorządu terytorialnego stypendiów, nagród i wyróżnień, o których mowa w art. 31 ustawy z dnia 2 czerwca 2010 r. o sporcie, nie następuje w formie decyzji w rozumieniu art. 104 k.p.a.

Aleksander Jakubowski

Uniwersytet Warszawski

ajakubowski@uw.edu.pl

ORCID: 0000-0002-5937-9591

<https://doi.org/10.26881/gsp.2020.2.11>

Glosa

1. Sześćdziesiąta rocznica uchwalenia kodeksu postępowania administracyjnego¹ skłania do refleksji przede wszystkim nad tymi koncepcjami i problemami prawnymi, z którymi przez te lata się musiały – i wciąż muszą – mierzyć nauka i praktyka postępowania administracyjnego. Idzie tu zatem o zagadnienia pierwszorzędne, niezmiennie potwierdzające swoją aktualność. Do nich należy niewątpliwie kwestia kwalifikowania danego fenomenu, będącego przejawem działania administracji publicznej, jako decyzji administracyjnej. Wyznacza bowiem zakres przedmiotowy normowania kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z jego art. 1 pkt 1 i 2. Mimo upływu lat i znaczącego dorobku doktryny i judykatury na tym gruncie – brak jest wciąż w tym obszarze konsensusu, który byłby konsekwentnie realizowany w praktyce. Symptomatyczne dla tego stanu rzeczy jest właśnie orzeczenie będące przedmiotem niniejszej glosy. Omawiany wyrok² Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) jest przy tym interesujący z jeszcze jednego względu – stwarza mianowicie przyczynek do rozważenia

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.; dalej: k.p.a.).

² Wyrok NSA z dnia 19 marca 2019 r., I OSK 1222/17, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA).

dopuszczalności modyfikowania lub wyłączenia przepisów k.p.a. przez przepisy podstawowe, w świetle przyjętych w teorii prawa reguł kolizyjnych.

2. Głosowane orzeczenie miało za przedmiot akt prawa miejscowego – uchwałę rady gminy w sprawie zasad i trybu przyznawania oraz pozbawiania stypendiów sportowych – jednak w związku z nią sąd poczynił uwagi dotyczące formy rozstrzygnięcia, w jakiej jednostki samorządu terytorialnego przyznają stypendia, nagrody i wyróżnienia sportowe. W tym przypadku NSA przyjął, że działanie to nie przybiera formy decyzji administracyjnej.

Sąd podniósł, że skoro w art. 32 ust. 5 ustawy o sporcie³ prawodawca wprost postanowił, że „przyznanie, wstrzymanie oraz pozbawienie stypendium sportowego przez ministra właściwego do spraw sportu następuje w drodze decyzji”, zaś takiej regulacji nie zawiera art. 31 tej ustawy, przewidujący możliwość przyznawania stypendiów, nagród i wyróżnień przez jednostki samorządu terytorialnego, to przyznanie ich nie następuje w formie decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 104 k.p.a. Jak dodał NSA, „ustawa nie przewiduje także stosowania przepisów K.p.a.” Sąd odnotował, że w myśl art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie w przypadku powzięcia zamiaru przyznawania takich stypendiów, nagród i wyróżnień, organ stanowiący jednostki samorządu określa tryb ich przyznawania w uchwale. Tym samym w ocenie NSA, to jednostkom samorządu terytorialnego przyznano kompetencje do określenia procedury związanej z przyznaniem stypendium. Sąd ten spostrzegł końcowo, że „określenie rozstrzygnięcia organu wykonawczego mianem decyzji nie oznacza, że jest to decyzja w rozumieniu K.p.a., akt załatwiający w sposób władczy sprawę administracyjną, podlegający rygorom procedury administracyjnej, w tym trybom zaskarżenia i kontroli sądowej”.

3. Rozważania na temat przedmiotowego orzeczenia przychodzi rozpocząć od oceny, czy zasadnie NSA wykluczył uznanie za decyzję administracyjną rozstrzygnięcia w sprawie samorządowego stypendium sportowego.

Doktryna decyzji administracyjnej jest w swych założeniach prosta, by nie rzec – banalna. Została ona ukuta już u zarania odtworzonego sądownictwa administracyjnego w Polsce⁴. Związłe ujął ją Sąd Najwyższy (SN) stwierdzając⁵, iż „powszechnie uznana dyrektywa interpretacyjna przyjmuje, że o kwalifikowaniu danego aktu prawnego jako decyzji nie decyduje nazwa występująca w przepisie prawnym czy w nagłówku pisma, lecz wyłącznie jego treść i wynikający z niej merytoryczny charakter aktu⁶. Kryterium kwalifikującym dany akt organu jako decyzję jest władcze i jednostronne

³ Ustawa o sporcie z dnia 25 czerwca 2010 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1468 ze zm.; dalej: ustawa o sporcie).

⁴ Nie znaczy to jednak, że wówczas była bezsporna. Przegląd stanowisk prezentuje W. Taras [w:] *idem*, *Glosa do wyroku SN z dnia 28 listopada 1990 r.*, III ARN 30/90, OSP 1992, z. 5, s. 237–239. Rzecz jasna, doktryna ta bazuje na funkcjonujących już wcześniej w nauce koncepcjach.

⁵ Uchwała SN z dnia 5 lutego 1988 r., III AZP 1/88, OSPiKA 1989, z. 3, poz. 59.

⁶ Jak stwierdził SN w wyroku z dnia 18 października 1985 r., II CR 320/85, OSNC 1986, nr 10, poz. 158, użycie tej czy innej nazwy nie ma znaczenia dla charakteru prawnego danego aktu jako decyzji, jeżeli jest to zgodnie z art. 104 k.p.a. akt rozstrzygający merytorycznie indywidualną sprawę należącą do właściwości organu administracji państwowej. Podobnie NSA w postanowieniu z dnia 11 lipca 1984 r., SA/Wr 309/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 61.

rozstrzygnięcie kształtujące indywidualną sytuację prawną jednostki, niepodporządkowanej organowi bądź poprzez przyznanie lub odmowę przyznania jej uprawnień, bądź nałożenie obowiązków bądź stwierdzenie istnienia prawnego uprawnienia lub obowiązku w sferze prawa administracyjnego czy finansowego⁷. Tę generalną dyrektywę należy także odnieść do tych przypadków, w których ustawodawca nie sprecyzował formy prawnej załatwienia indywidualnych spraw⁸. Wywód ten stanowi w istocie rozwinięcie myśli wyrażonej przez NSA już w wyroku⁹ z 1983 r., że jeżeli strona posiadająca w tym interes prawny wystąpiła do organu administracji państwowej o załatwienie sprawy indywidualnej, a mające w niej zastosowanie normy są normami prawa administracyjnego, to ustalenie ich wiążących konsekwencji względem indywidualnie określonych podmiotów w konkretnej sprawie powinno odbywać się w formach prawnych właściwych dla działań tych organów. Skoro zaś przepis prawa materialnego nie określa takiej formy konkretyzacji sytuacji prawnej obywatela, to wówczas organ powinien dokonać jej w formie decyzji administracyjnej, która umożliwiając instancyjną i ewentualnie sądowoadministracyjną kontrolę rozstrzygnięcia, najlepiej chroni występujące w sprawie interesy: indywidualny i społeczny¹⁰.

Ten – oparty na weryfikacji cech badanego aktu – sposób ustalenia bytu decyzji administracyjnej znalazł potwierdzenie w orzecznictwie NSA w węzłowym wyroku z 1994 r.¹¹ Podkreślono w nim, że o istocie aktu prawnego przesądza jego treść, a nie forma, wobec czego pismo niemające formy decyzji jest decyzją administracyjną, jeżeli pochodzi od organu administracji, skierowane jest na zewnątrz i w sposób władczy rozstrzyga o prawach lub obowiązkach prawnych osób (fizycznych lub prawnych) w sprawie indywidualnej, choćby dla rozstrzygnięcia takiego brak było podstawy prawnej.

Również doktryna od dziesięcioleci przyjmuje, że decyzja administracyjna jest zewnętrznym aktem władczym (jednostronnym) organu administracji publicznej (organu „administrującego”), skierowanym na wywołanie skutków prawnych, określającym sytuację prawną konkretnie oznaczonego podmiotu prawnego w konkretnie oznaczonej sytuacji (sprawie)¹²; rozstrzyga sprawę administracyjną lub kończy ją w danej

⁷ Stanowisko to potwierdził SN w uchwale z dnia 18 listopada 1992 r., III AZP 20/92, OSNCP 1993, nr 3, poz. 27, w której jest już mowa o jednolitym orzecznictwie na gruncie wskazanej koncepcji.

⁸ „Brak wyraźnego określenia prawnej formy załatwienia sprawy (...) nie może przesądzać o tym, że sprawa ta nie podlega załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej” – zob. uchwała NSA z dnia 28 maja 2001 r., OPK 10/01, ONSA 2001, nr 4, poz. 159.

⁹ Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 1983 r., SAB/Wr 6/83, PiP 1984, z. 8, s. 150 i n., z głosem J. Grabowskiego.

¹⁰ *Materiały do nauki prawa administracyjnego*, red. M. Kulesza, Warszawa 1985, s. 244–249. Zob. też NSA w wyroku z dnia 13 lipca 1983 r., II SA 983/83, ONSA 1983, nr 2, poz. 57; wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 1984 r., SA/Wr 430/84, OSP 1986, z. 9–10, poz. 176, z głosem S. Biernata.

¹¹ Wyrok z dnia 21 lutego 1994 r., I SAB 54/93, OSP 1995, z. 11, poz. 221, z głosem B. Adamiak i J. Borkowskiego.

¹² Por. R. Orzechowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1985, s. 24; Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1987, s. 30; M. Bogusz, *Zaskarżenie decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1997, s. 79; C. Martysz [w:] *idem*, G. Łaszczycza, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Art. 1–104, Warszawa 2010, s. 30–31; K. Klonowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, s. 44–45.

instancji¹³. Nie dziwi zatem, że definicję decyzji, proponowaną w projekcie przepisów ogólnych prawa administracyjnego z 2008 r.¹⁴ jako „jednostronny, władczy akt organu administracji publicznej rozstrzygający konkretną sprawę indywidualnego podmiotu nie wynikającą z organizacyjnego lub służbowego podporządkowania organowi, który go wydał, niezależnie od nazwy nadanej w przepisach temu aktowi” (art. 5 ust. 1 pkt 1) – Zbigniew Kmiecik określa mianem syntezującej poglądy doktryny¹⁵.

Niekiedy dodaje się – jako cechy decyzji administracyjnej – wydanie jej na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego i z zachowaniem wymaganej prawem procedury¹⁶, co trudno jednak uznać za elementy konstytutywne (materialne) pojęcia; wszak niezgodna z prawem decyzja administracyjna zachowuje swój charakter, wymagając ewentualnie eliminacji z obrotu prawnego. Gdyby przestawała być z tego tytułu decyzją administracyjną, konsekwentnie nieuzasadnione byłoby jej weryfikowanie przez pryzmat przepisów określających tę formę, co prowadziłoby *ad absurdum*¹⁷. Odnotować można również definicje określające decyzję administracyjną jako „oświadczenie woli” lub jako rozstrzygnięcie o wiążących konsekwencjach normy prawa administracyjnego¹⁸. To pierwsze jest o tyle mylące, że zwłaszcza w przypadku decyzji związanych trudno jest mówić o jakiegokolwiek „woli” organu¹⁹, z kolei cecha w postaci konkretyzacji norm prawnych nazbyt zawęża pojęcie decyzji, wyłącza bowiem poza jego nawias istniejące przecież decyzje administracyjne nieposiadające podstawy prawnej, o których mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., a zatem pozbawione normy, którą mogłyby konkretyzować.

Materialna koncepcja decyzji administracyjnej urzeczywistnia zasadę prawa do procesu na drodze administracyjnej oraz wynikającego z niego domniemania załatwiania spraw administracyjnych w formie decyzji administracyjnej. Barbara Adamiak wywodzi je z art. 2 Konstytucji²⁰. Zasada prawa do procesu polega na przyznaniu jednostce prawa do obrony interesu prawnego w unormowanym przepisami prawa

¹³ Zob. E. Iserzon [w:] *idem*, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1961, s. 136.

¹⁴ <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12059280660.pdf>

¹⁵ Z. Kmiecik [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. *idem*, W. Chróścielewski, Warszawa 2019, s. 38.

¹⁶ J. Borkowski, B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 29; R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 38, s. 618; A. Wróbel [w:] *idem*, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 71; Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1987, s. 30. Por. też J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, s. 92.

¹⁷ Na kwestię tę zwracał już uwagę M. Bogusz, *Zaskarżenie...*, s. 83–84.

¹⁸ Zob. C. Martysz [w:] *idem*, G. Łaszczyca, A. Matan, *Kodeks...*, s. 30–31.

¹⁹ Por. J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź – Zielona Góra 1998, s. 19–20.

²⁰ B. Adamiak, *Prawo do procesu w świetle regulacji prawa procesowego administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017, s. 110. Krytyczny wobec tych koncepcji jest Z. Kmiecik, zob. *idem*, *W poszukiwaniu modelu postępowania odpowiadającego naturze administracji publicznej*, PiP 2015, nr 11, s. 10–12.

procesowego postępowaniu²¹, w tym za pomocą środków zaskarżenia²², z zagwarantowaniem prawa do wysłuchania i czynnego udziału w ustaleniu stanu faktycznego²³. Stąd w razie gdy norma prawa materialnego wymaga autorytatywnej konkretyzacji, a przepis prawa nie kształtuje stosunku materialnoprawnego za pomocą innej formy działania, obowiązywać ma zasada domniemania formy decyzji administracyjnej²⁴.

Koncepcja materialna decyzji administracyjnej w istocie zdeterminowała w ostatnich dziesięcioleciach zakres stosowania kodeksu postępowania administracyjnego, wyznaczany jedynie ogólnie i niesamodzielnie przez jego przepisy początkowe. Szesćdziesiąta rocznica uchwalenia kodeksu rodzić może pytania o zasadność przyjmowania wskazanej idei, którą zdaje się podważać nie tylko glosowany wyrok, ale i część doktryny. W tej ostatniej odnotować należy głosy, że zakładanie formy decyzji administracyjnej nie jest już potrzebne czy celowe, a to z uwagi na poszerzenie właściwości rzeczowej sądów administracyjnych²⁵. Argumentację tę można by było podzielić, gdyby ustawodawca stworzył formę alternatywą względem decyzji administracyjnej, której procedura stosowania byłaby odpowiednio zupełna i zapewniała gwarancje wymagane przez wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę sprawiedliwości procesowej. Tak się jednak dotychczas nie stało, zatem odstępowanie od formy decyzji administracyjnej na rzecz bliżej niedookreślonej formy innego aktu czy czynności rodzić może wątpliwości co do zgodności z konstytucyjnymi wymaganiami państwa prawnego. Brak bowiem dostatecznego określenia procedury formułowania tych innych aktów czy czynności pozbawia sąd administracyjny wzorców kontroli, według których mógłby ocenić proceduralną legalność działania organu. W takim przypadku prawo do sądu staje się iluzoryczne. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na zjawisko, które można określić jako „efekt bumerangu” – aby wyeliminować opisany brak, sądy stwierdzają, że gwarancje wynikające z zasad ogólnych k.p.a. „stanowią w istocie odbicie państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)”²⁶, a w konsekwencji i tak uznają je za pewien wzorzec kontroli legalnościowej również aktów czy czynności, w których przepisy k.p.a. mają nie mieć zastosowania. Nie można też pominąć problemów dość prozaicznych, np. związanych z doręczaniem innych niż wydawane w trybie k.p.a. aktów.

²¹ B. Adamiak, *Prawo do procesu w świetle...*, s. 109.

²² B. Adamiak, *Prawo do procesu na drodze administracyjnej jako gwarancja realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. nadzw. dr hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Połtusznym, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemysł–Rzeszów 2009, s. 29.

²³ B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 16.

²⁴ B. Adamiak, *Prawo do procesu na drodze administracyjnej...*, s. 33; *eadem*, *Prawo do procesu w świetle...*, s. 112.

²⁵ Por. J.P. Tarno, *Glosa do uchwały NSA z 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05, ZNSA 2006, nr 1*, s. 150–151; Z. Kmiecik [w:] *Kodeks...*, s. 39–40. Por. J. Borkowski, B. Adamiak, *Kodeks...*, s. 20.

²⁶ Zob. postanowienie NSA z dnia 28 czerwca 2016 r., I OSK 1328/16, OSP 2017, z. 4, poz. 37 z glosą W. Czerwińskiego.

Rewersem stanowiska materialnego jest wciąż aktualna²⁷ koncepcja formalna, zgodnie z którą o decyzji administracyjnej można mówić, jeżeli pismo posiada oznaczenie organu administracji wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji²⁸. Jak wskazał SN²⁹, brak niektórych składników decyzji w danym rozstrzygnięciu powziętym przez upoważniony organ, a określonych w art. 107 § 1–3 k.p.a., nie uzasadnia traktowania takiego rozstrzygnięcia jako innej formy działania administracji, gdyż „w wypadkach spornych należy przyjąć ogólne domniemanie działania w formie decyzji”. Koncepcja materialna i formalna dopełniają się wzajemnie³⁰, jednak ta pierwsza – jako zasadniczo szersza – powinna mieć rolę wiodącą.

Akt, jakim jest decyzja administracyjna, odróżnić należy materialnie od czynności, zwłaszcza materialno-technicznych. Dystynkcja opiera się nie na formie³¹, lecz na kwestii nakierowania bezpośrednio na wywołanie określonych skutków prawnych³². Cechę tę posiadają akty, brak jej zaś w przypadku czynności. Ponadto za decyzję administracyjną z woli ustawodawcy nie może być uznany rezultat milczącego załatwienia sprawy przez organ³³.

Mając na uwadze powyższe, można skonstruować „test decyzji administracyjnej”. Sprowadza się on do odpowiedzi na następujące pytania:

- 1) czy przedmiot testu pochodzi od organu administracji publicznej, choćby w znaczeniu funkcjonalnym (podmiotu wykonującego pozasądowe i pozaprawodawcze zadania publiczne)?
- 2) czy przedmiot testu jednostronnie rozstrzyga o sytuacji prawnej (obowiązках, uprawnieniach lub ich braku) innego podmiotu (tj. czy jest władczy)?
- 3) czy rozstrzygnięcie to wynika samo przez się (wywołuje skutki bezpośrednio z przedmiotu testu (jest on aktem), a nie wskutek niego (nie jest czynnością materialno-techniczną) lub upływu czasu (nie jest tzw. milczącym załatwieniem)?

²⁷ Zob. postanowienie NSA z dnia 14 lutego 2017 r., I OSK 211/17, CBOSA.

²⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1163/81, OSPiKA 1982, z. 9–10, poz. 169, z glosą J. Borkowskiego; wyrok NSA z dnia 5 października 1982 r., II SA 969/82, ONSA 1982, nr 2, poz. 94; P. Gołaszewski, K. Wąsowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 14–15.

²⁹ Wyrok SN z dnia 28 listopada 1990 r., III ARN 30/90, OSP 1992, z. 5, poz. 116.

³⁰ A. Wróbel [w:] *idem*, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 72.

³¹ J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław 1978, s. 109.

³² Zob. uchwała NSA z dnia 26 czerwca 2014 r., I OPS 14/13, ONSAiWSA 2015, nr 1, poz. 2. Por. K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny – jego istota* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 175; K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 100–107. J. Starościak twierdził z kolei, że czynności kształtują nowe stosunki prawne przez fakty, a akty administracyjne przez bezpośrednie tworzenie nowej normy obowiązującego porządku prawnego – *idem*, *Prawne formy...*, s. 109–110. Szerzej przegląd stanowisk na czynność jako prawną formę przedstawia Ł.M. Wyszomirski [w:] *idem*, *Sądowa kontrola innych niż decyzje i postanowienia aktów i czynności zakresu administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 51–64.

³³ Por. Z. Kmiecik [w:] *Kodeks...*, s. 37.

- 4) czy rozstrzygnięcie to dotyczy istoty (art. 104 § 1 k.p.a.) konkretnej (niehipotetycznej, istniejącej) sytuacji adresata?
- 5) czy podmiot, o którego sytuacji prawnej akt rozstrzyga (adresat aktu), jest możliwy do określenia indywidualnie?

Odpowiedź twierdząca na wszystkie powyższe pytania oznacza, że ma się do czynienia z decyzją administracyjną.

Zwrócić warto uwagę na dwa elementy powyższego testu. Po pierwsze, dla uznania przedmiotu testu za decyzję administracyjną nie musi być on sformułowany zgodnie z przepisami prawa czy na ich podstawie. Legalność czy nielegalność przedmiotu testu jest irrelevantna dla jego kwalifikacji jako decyzji administracyjnej. Kwestia ta będzie dopiero determinowała rezultat ewentualnej kontroli decyzji. Dla wyniku testu nie ma też znaczenia, czy ustawodawca wykluczył w danej kategorii spraw stosowanie k.p.a. W istocie wyłączenie takie będzie dodatkowo potwierdzało wynik testu, gdyby bowiem przedmiot testu nie był decyzją administracyjną, wówczas wyłączenie k.p.a. byłoby zbędne, bezprzedmiotowe, a tak materialnie przedmiot testu jest decyzją administracyjną, jednak ustawodawca wyłącza stosowanie art. 1 pkt 1 lub pkt 2 k.p.a. przepisem szczególnym. Po wtóre, opisany test nie wymaga dla uznania jego przedmiotu za decyzję administracyjną, aby ów przedmiot był fizycznie zmaterializowany. Dopuszcza zatem decyzję administracyjną, która nie będzie ujęta na żadnym nośniku, lecz którą stwierdzać będziemy konkludentnie przez jej skutki. Godzi się wszak zauważyć, że sam k.p.a. dopuszcza decyzje administracyjne wydawane ustnie³⁴, bez uzasadnienia, jedynie z adnotacją w aktach sprawy (zob. art. 14 § 2 w zw. z art. 107 § 4 k.p.a.). Nieutrwalenie decyzji administracyjnej może być ocenione jako daleko idące naruszenie prawa, ale oznacza to, że musimy przedtem stwierdzić, iż w ogóle ma się do czynienia z decyzją administracyjną niezależnie od jej ujęcia fizycznego.

Aby potwierdzić, że do tak ustalonej decyzji administracyjnej stosuje się przepisy k.p.a., należy dodać jeszcze jeden element testu, wynikający z art. 3 k.p.a., w postaci pytania:

- 6) czy sytuacja prawna, o której akt rozstrzyga, nie odnosi się do relacji podległości służbowej lub organizacyjnej między organem administracji publicznej albo innej, w której ustawodawca wyklucza wyraźnie przepisem szczególnym stosowanie k.p.a.?

Spróbujmy zatem zastosować proponowany test do przypadku glosowanej sprawy.

Potwierdzić można, że przedmiot testu pochodzi od organu administracji publicznej, niewątpliwie organy jednostek samorządu terytorialnego się bowiem do nich zaliczają (art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.). Rozstrzyga on o tym, czy danemu podmiotowi przysługuje czy nie przysługuje uprawnienie do otrzymania stypendium, bez potrzeby uzyskania zwrotnej zgody tego podmiotu ani bez czynienia go dysponentem tego prawa, zatem jest to akt władczy i jednostronny. Przedmiot testu jest nakierowany na przyznanie lub odmowę przyznania stypendium, nie dochodzi zaś do tego jedynie wtórnym skutkiem

³⁴ Akt administracyjny może być bowiem aktem ustnym – zob. J. Starościak, *Prawne formy...*, s. 63.

niego czy upływu czasu – jest zatem aktem. Dotyczy on istoty sprawy przyznania stypendium, nie zaś kwestii wypadkowych, i odnosi się do konkretnej sytuacji wyznaczonej osiągnięciami danego – określonego indywidualnie – podmiotu (adresata). Jednocześnie kwestia stypendium sportowego dla niego nie jest materią z zakresu podległości służbowej lub organizacyjnej względem organu rozstrzygającego sprawę. Oznacza to, że prawidłowa jest odpowiedź twierdząca na wszystkie pytania testu.

Tym samym rozstrzygnięcie w przedmiocie przyznania samorządowego stypendium sportowego jest decyzją administracyjną. Tak też było kwalifikowane w poprzedzającym głosowany wyrok orzecznictwie nie tylko wojewódzkich sądów administracyjnych³⁵, ale też i samego Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wskazywał, że sprawa w przedmiocie przyznania, jak i odmowy przyznania stypendium sportowego dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe na podstawie przepisu aktu prawa miejscowego, wydanego na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, stanowi indywidualną sprawę administracyjną, której rozstrzygnięcie powinno nastąpić w drodze decyzji administracyjnej³⁶. Tę linię orzeczniczą NSA obecnie zresztą wyraźnie kontynuuje wbrew tezie komentowanego wyroku³⁷. Przedstawione stanowisko nie budziło też wątpliwości doktryny³⁸.

Podniesiony w głosowanym wyroku argument systemowy z porównania art. 32 ust. 5 – określającego jednoznacznie formę przyznania, wstrzymania oraz pozbawienia stypendium sportowego przez ministra – z art. 31 ustawy o sporcie, którego przepisy takiej formy wprost nie podają, nie wydaje się trafny. Skoro bowiem nie ma materialnej różnicy między decyzją o przyznaniu stypendium sportowego przez ministra i aktem w tym przedmiocie wydawanym przez organ jednostki samorządu terytorialnego – oba, jak wykazano, władczo rozstrzygają o istocie konkretnej sprawy przyznania stypendium sportowego indywidualnemu podmiotowi – to nie ma powodów do przypisywania im odmiennych form. Tę kwestię można skwitować znanym rozumowaniem abdukcyjnym: *If it looks like a duck, swims like a duck, and quacks like a duck, then it probably is a duck* (ang.)³⁹. Jeżeli akt ma wszystkie cechy decyzji administracyjnej (a te można już wywieść, ustalając cechy decyzji stypendialnej ministra, będącej niewątpliwie decyzją administracyjną), to najprawdopodobniej jest decyzją

³⁵ Zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 1 września 2011 r., II SA/Lu 579/11, CBOSA; wyroki WSA w Białymstoku z dnia: 14 kwietnia 2016 r., II SA/Bk 134/16, CBOSA; 24 maja 2016 r., II SA/Bk 170/16, CBOSA.

³⁶ Wyroki NSA z dnia: 7 lutego 2019 r., II GSK 5072/16, CBOSA; 4 grudnia 2018 r., II GSK 1702/18, CBOSA. Por. jednak wyrok NSA z dnia 17 sierpnia 2017 r., II GSK 1041/17, CBOSA, w którym Sąd dopuścił uznanie omawianego aktu za formę, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2325; dalej: p.p.s.a.).

³⁷ Zob. wyroki NSA z dnia: 28 sierpnia 2019 r., II GSK 2836/17, CBOSA; 5 listopada 2019 r., II GSK 3015/17, CBOSA. Może to pozwolić wyeliminować groźbę rozbieżności w orzecznictwie, a w konsekwencji potrzebę podejmowania uchwały przez NSA, stosownie do art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a.

³⁸ Zob. T. Dauerman, *Stypendia sportowe ustanawiane przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 7–8, s. 16.

³⁹ „Jeżeli coś wygląda jak kaczką, chodzi jak kaczką, pływa jak kaczką i kwacze jak kaczką, to jest to najprawdopodobniej kaczką”.

administracyjną. I tak jest w analizowanym przypadku. Naczelny Sąd Administracyjny w komentowanym wyroku nie przedstawił żadnej rodzajowej różnicy. Aby podważyć wskazane stanowisko w ramach wykładni systemowej, sąd ten powinien był tymczasem wykazać, że akt w sprawie przyznania stypendium sportowego nie posiada cech, które implikowałyby stosowanie do jego wydania przepisów k.p.a. (z mocy jego art. 1 pkt 1 k.p.a.), wobec czego znajdują one zastosowanie w przypadku aktów ministra na mocy przepisu szczególnego w postaci art. 32 ust. 5 ustawy o sporcie, zaś brak jego odpowiednika w odniesieniu do aktów organów jednostek samorządu terytorialnego nie pozwala traktować ich jako decyzji administracyjnej. Jak wspomniano, NSA tego nie uczynił, co zresztą z uwagi na tożsamość cech aktów stypendium ministerialnego i samorządowego, nie wydaje się, aby było możliwe do wykonania. W konsekwencji sąd zobowiązany był dokonać tu wykładni z podobieństwa aktów, nie zaś z przeciwieństwa norm, co doprowadziłoby go do odmiennych wniosków niż przedstawione w wyroku.

4. Zwrócić kolejno należy uwagę, że w myśl art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa „szczegółowy” tryb przyznawania i pozbawiania stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień. Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „szczegółowy” oznacza, że regulacja ustawowa określa ogólny tryb. Lektura ustawy o sporcie unaocznia jednak, że brak jest w niej regulacji dotyczących procedury przyznawania stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień przez jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to, że wynika ona z innego aktu. *De lege lata* jedynym aktem normatywnym, który będzie w tym zakresie odpowiedni, pozostaje kodeks postępowania administracyjnego.

W ten sposób dochodzimy do jednego z istotniejszych problemów, nie dość omówionego w nauce prawa. Mianowicie powstaje pytanie, czy dopuszczalne jest rozwiązanie, w którym akt podustawowy wprowadza modyfikacje i odmienności w konkretnej kategorii spraw w odniesieniu do regulacji kodeksu postępowania administracyjnego (postępowanie administracyjne szczególne).

Jak się wydaje, jeżeli ustawa zawiera delegację do uregulowania trybu (postępowania) w danej kategorii spraw w akcie podustawowym – rozporządzeniu, akcie prawa miejscowego, a nawet niekiedy w akcie zakładu administracyjnego (np. cieszącej się wynikającą z art. 70 ust. 5 Konstytucji autonomią uczelni)⁴⁰ – to właśnie norma szczególna derogująca normę ogólną wynikającą z kodeksu postępowania administracyjnego jest tworzona przez ów równy w hierarchii źródeł prawa przepis upoważniający, w związku z mieszczącymi się w granicach zawartego w nim upoważnienia przepisami podustawowymi. Tym samym norma ustawowa kodeksowa nie jest wypierana przez normę podustawową⁴¹ (*lex inferiori non derogat legi superiori*), lecz przez normę tej

⁴⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2016 r., I OSK 2929/15, OSP 2017, z. 6, poz. 55, z glosą P. Dańczaka i A. Jakubowskiego.

⁴¹ Co byłoby niezgodne z zasadą *lex superior derogat legi inferiori* – K.J. Kaleta, A. Kotowski, *Podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 2019, s. 191; T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2019, s. 151; L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 348, s. 352–353; por. K. Ziemiński, *Rola i miejsce reguł kolizyjnych w procesie dekodowania tekstu*

samej rangi pozostającą w związku z regulacją podustawową. Nie dochodzi zatem do naruszenia w wykładni reguły kolizyjnej *lex superior derogat legi inferiori*, a zachowana zostaje reguła *lex specialis derogat legi generali*. Odpowiedź na zadane pytanie jest wobec tego twierdząca. Rzecz jasna, nie dotyczy to sytuacji, gdy norma jest współtworzona przez przepis podustawowy wykraczający poza obszar upoważnienia ustawowego, albowiem w tym zakresie nie uzyskuje rangi hierarchicznie równej normom kodeksu postępowania administracyjnego, wobec czego, zgodnie z regułą *lex inferiori non derogat legi superiori*, nie może ich zastąpić. Nie budzi też wątpliwości, że wywiedziona z przepisów upoważniającego i wykonawczego norma, uznawana za normę rangi ustawowej, nie może naruszać norm konstytucyjnych.

Przedstawiony model wykładni systemowej i stosowania reguł kolizyjnych znalazł odbicie także w praktyce sądów administracyjnych⁴², jak też zdaje się być dopuszczany przez teorię prawa. Jak stwierdza bowiem Leszek Leszczyński, wyjątkiem od ogólnych reguł wykładni hierarchicznej jest „sytuacja upoważnienia do konkretyzacji przepisu wyższego hierarchicznie przez przepis o niższej mocy prawnej. Przepis wydany w wyniku delegacji ma wówczas charakter regulacji szczególnej, a konkretyzacja może prowadzić do korekty zakresu zastosowania czy normowania wyrażonych w przepisie hierarchicznie wyższym. (...) Zakres tej korekty w przypadku delegacji kompetencji prawodawczych może być jednak rozległy i istotnie wpływać na zrekonstruowany wzór zachowania”⁴³.

Przyjęte zapatrywanie ma walor porządkujący, uelastyczniający i harmonizujący⁴⁴. Z jednej strony, pozwala nie tylko samemu ustawodawcy dostosowywać procedurę do potrzeb danej kategorii spraw, z drugiej – wymusza, aby w zakresie nieokreślonym przepisami szczególnymi – choćby wydanymi na podstawie ustawowej przepisami niższymi w hierarchii źródeł prawa – znajdowały zastosowanie regulacje kodeksowe. Umożliwia to, z jednej strony, uniknięcie luki prawnej, z drugiej – stwarza mechanizm mobilizujący do dokładnego konstruowania regulacji szczególnych. Ich brak lub niepełność nie będą bowiem poszerzały w danych sprawach dyskrecjonalności organu, lecz wprost przeciwnie – będą go wiązały reżimem kodeksowym. Rozwiązanie to

prawnego, RPEiS 1978, z. 2, s. 7; K. Opatek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 101–102.

⁴² Zob. wyroki NSA z dnia 28 sierpnia 2007 r., I OSK 1801/06 i I OSK 1802/06, CBOSA.

⁴³ L. Leszczyński, *Wykładnia systemowa przepisów prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 249. Autor ten zauważa, że „w przypadku przepisów tzw. blankietowych, upoważniających do wydania innych przepisów, zwykle te ostatnie będą występować jako przepisy uzupełniające wzór podstawowy, chociaż skala uzupełniania może być różna i obejmować także składniki istotne. (...) Dotyczy to także tzw. delegacji ustawowych, mających istotne znaczenie dla stosowania prawa administracyjnego przez organy administracji. Z racji konkretności wzorów w aktach wykonawczych może mieć tu miejsce funkcjonalne odwrócenie hierarchii, co prowadzi do uwzględnienia przede wszystkim przepisów rozporządzenia, a nie bardziej ogólnej (i wymagającej większego wysiłku interpretacyjnego) ustawy” – *ibidem*, s. 244, por. też s. 243, s. 245–247, s. 250.

⁴⁴ Por. Z. Kmiecik [w:] *Kodeks...*, s. 44, który akcentuje uniwersalny charakter k.p.a. oraz jego funkcję porządkującą i projektującą.

odpowiada w rezultacie wymogom państwa prawnego⁴⁵. Uniemożliwia ucieczkę od procedury właściwą dla państwa policyjnego, narażającą jednostki na arbitralność organów władzy publicznej.

Odnosząc powyższe do analizowanej sprawy, art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie nadaje wydanej na jego podstawie regulacji prawa miejscowego charakteru prawa szczególnego, mającego pierwszeństwo przed prawem powszechnie obowiązującym ogólnym⁴⁶ w postaci przepisów k.p.a. Odrębności muszą być jednak sformułowane precyzyjnie⁴⁷, gdyż w razie wątpliwości lub luki znajdzie zastosowanie regulacja ogólna k.p.a.

5. Komentowany wyrok daje okazję do jeszcze jednego spostrzeżenia ogólniejszej natury. Wypracowane w nauce koncepcje kwalifikowania danego działania jako decyzji administracyjnej zdają się częstokroć upadać w konfrontacji z praktyką. Lektura niektórych orzeczeń rodzi wprost wątpliwość, czy sąd nie kierował się maksymą *video meliora proboque, deteriora sequor* (łac.)⁴⁸ – widzi i pochwała spójną i gwarancyjną koncepcję materialną decyzji administracyjnej, jednak w konkretnych sprawach uznaje ją (niezasadnie w mojej ocenie) za prowadzącą do zbytniego sformalizowania postępowania czy niepozwalającą uwzględnić specyfiki określonej kategorii spraw. Stąd woli uznać dane rozstrzygnięcie za wolny od reżimu k.p.a. (i wynikających z tego kodeksu wzorców kontroli) „inny akt”, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., lub zgoła traktować je za bliżej nieokreśloną formę nieobjętą właściwością sądów administracyjnych, niż zmierzyć się z trudem jego kontroli i uzgodnienia z wymogami k.p.a. Ta preferencja pojawia się w szczególności w sytuacjach nowych (nieprzetartych orzecznictwo), nietypowych, pozbawionych określenia wprost przez ustawodawcę jako właściwej formy decyzji administracyjnej, w których do tego sam organ kształtuje swój akt tak, aby zewnętrznie (budową) nie przypominał decyzji administracyjnej. Rośnie w konsekwencji ryzyko błędnej kwalifikacji, która może nieść daleko idące konsekwencje proceduralne dla organu. Psychologicznie zrozumiałe jest, że w tym stanie rzeczy składy orzekające mogą się kusić na rozwiązania pozwalające uniknąć kategoriycznego przypisania danego aktu do kategorii decyzji administracyjnych⁴⁹. Być może owa wizja – wójta gminy bez zbędnych formalności przyznającego ustnie stypendium i ściskającego dłonie honorowanych sportowców – zwiódła także w głosowanej sprawie. Ta ucieczka od formy decyzji administracyjnej⁵⁰ trudna jest jednak do zaakceptowania.

⁴⁵ Por. wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, OSNCP 1994, nr 9, poz. 181; B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania...*, s. 16.

⁴⁶ Por. B. Wojciechowski, *Reguły kolizyjne i inferencyjne w interpretacji prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4..., s. 383.

⁴⁷ Zob. J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne ogólne i szczególne* [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 77.

⁴⁸ „Widzę i pochwalam lepsze, podążam za gorszym” – Owidiusz, *Metamorfozy*, rozdział VII, wers 20–21.

⁴⁹ A. Zieliński w nieco innym kontekście określił to jako „*primum spylandum est*” – por. A. Zieliński, *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, PiP 2003, z. 4, s. 21.

⁵⁰ Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 292; C. Martysz [w:] *idem*, G. Łaszczycza, A. Matan, *Kodeks...*, s. 30.

Z tego względu zaaprobować należy orzeczenia idące w kierunku przeciwnym do glosowanego, niedające się zwieść organom administracyjnym pragnącym zrzucić pracochłonne, lecz zabezpieczające prawa obywateli, więzy kodeksu. Do tego nurtu zaliczyć można chociażby wydany zaledwie miesiąc przed komentowanym – wyrok⁵¹ NSA z lutego 2019 r. W szczegółowym uzasadnieniu sąd wykazał, że sprawa dotycząca przyznania nagrody za odkrycie lub przypadkowe znalezienie zabytku archeologicznego jest sprawą indywidualną (sprawą administracyjną), o której mowa w art. 1 pkt 1 k.p.a., podlegającą załatwieniu w formie decyzji administracyjnej, gdyż sposób jej załatwienia odpowiada właśnie materialnej koncepcji decyzji administracyjnej, a ponadto za taką kwalifikacją przemawia prawo do procesu administracyjnego. Zdaje się zresztą, że przedstawione w komentowanym orzeczeniu zapatrywanie odnośnie charakteru rozstrzygnięcia w przedmiocie przyznania stypendium sportowego przez organ jednostki samorządu terytorialnego – nie przyjęło się w samym Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Nie podzielił go bowiem NSA w zapadłych później wyrokach⁵² z sierpnia oraz z listopada 2019 r., gdyż – jak skonstatował w ostatnim z nich – rozstrzygnięcie w omawianym przedmiocie „jest to indywidualne i władcze działanie organu jednostki samorządu terytorialnego (...), a więc decyzja w rozumieniu k.p.a.”, na rzecz którego to poglądu w ocenie składu orzekającego „przemawia i to, że tylko w ramach takiej formy działania prawa strony (stypendysty) są najpełniej chronione”. Wypada wyrazić nadzieję, że właśnie takie rozumowanie w siódmej dekadzie obowiązywania k.p.a. stanie się wreszcie konsekwentnie realizowanym w praktyce modelem.

Literatura

Adamiak B., *Prawo do procesu na drodze administracyjnej jako gwarancja realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Institucje procesu administracyjnego i sądownictwo administracyjne. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. nadzw. dr hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Połuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemysław–Rzeszów 2009.

Adamiak B., *Prawo do procesu w świetle regulacji prawa procesowego administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego t. 9, Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017.

Adamiak B., *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.

Adamiak B., Borkowski J., *Glosa do wyroku z 21 lutego 1994 r., I SAB 54/93, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1995, z. 11, poz. 221.*

Borkowski J., Adamiak B., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.

Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970.

Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Łódź – Zielona Góra 1998.

⁵¹ Wyrok NSA z dnia 13 lutego 2019 r., II OSK 731/17, ONSAiWSA 2020, nr 2, poz. 20.

⁵² Wyroki NSA z dnia: 28 sierpnia 2019 r., II GSK 2836/17, CBOSA; oraz 5 listopada 2019 r., II GSK 3015/17, CBOSA.

- Borkowski J., *Postępowanie administracyjne ogólne i szczególne* [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999.
- Biernat S., *Glosa do wyroku NSA z 31 sierpnia 1984 r., SA/Wr 430/84*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1986, z. 9–10, poz. 176.
- Bogusz M., *Zaskarżenie decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1997.
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2019.
- Dauerman T., *Stypendia sportowe ustanawiane przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 7–8.
- Gołaszewski P., Wąsowski K. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.
- Iserzon E. [w:] *idem*, Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1961.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1987.
- Leszczyński L., *Wykładnia systemowa przepisów prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015.
- Kaleta K.J., Kotowski A., *Podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 2019.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Klonowski K. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019.
- Kmieciak Z. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmieciak, W. Chrościelewski, Warszawa 2019.
- Kmieciak Z., *W poszukiwaniu modelu postępowania odpowiadającego naturze administracji publicznej*, PiP 2015, z. 11.
- Materiały do nauki prawa administracyjnego*, red. M. Kulesza, Warszawa 1985.
- Martysz C. [w:] *idem*, G. Łaszczycza, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Art. 1–104, Warszawa 2010.
- Morawski L., *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002.
- Opalek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.
- Orzechowski R. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1985.
- Owidiusz, *Metamorfozy*, rozdział VII, wers 20–21.
- Starościak J., *Prawne formy i metody działania administracji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław 1978.
- Taras W., *Glosa do wyroku SN z dnia 28 listopada 1990 r., III ARN 30/90*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1992, z. 5.
- Tarno J.P., *Glosa do uchwały NSA z 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 1.
- Wojciechowski B., *Reguły kolizyjne i inferencyjne w interpretacji prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015.
- Wróbel A. [w:] *idem*, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Wyszomirski Ł.M., *Sądowa kontrola innych niż decyzje i postanowienia aktów i czynności z zakresu administracji publicznej*, Warszawa 2018.

- Zieliński A., *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 4.
- Ziemski K.M., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005.
- Ziemski K., *Indywidualny akt administracyjny – jego istota* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
- Ziemski K., *Rola i miejsce reguł kolizyjnych w procesie dekodowania tekstu prawnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1978, z. 2.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.

Streszczenie

Aleksander Jakubowski

Test decyzji administracyjnej i dopuszczalność modyfikacji trybu jej wydawania przepisami podustawowymi

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że rozstrzygnięcie w sprawie przyznania stypendium sportowego przez jednostkę samorządu terytorialnego nie jest decyzją administracyjną wydaną w trybie kodeksu postępowania administracyjnego. W glosie przedstawiono krytyczną analizę tego stanowiska. Akt ten rozstrzyga o prawach indywidualnego podmiotu w sprawie stypendium finansowanego przez samorząd terytorialny. Posiada zatem cechy kwalifikujące go jako decyzję administracyjną. Na kanwie sprawy autor konstruuje test decyzji administracyjnej.

Summary

Aleksander Jakubowski

Administrative decision test and the admissibility to modify the procedure for issuance a decision by sub-statutory legal acts

The Supreme Administrative Court stated that the decision on granting a sport scholarship by a local government unit is not an administrative decision issued under the Code of Administrative Procedure. The commentary presents a critical analysis of this statement. The act analyzed by the Court decides about rights of an individual in regard to a sport scholarship financed by local government. Therefore, it has features which justify its qualification as an administrative decision. On the basis of this case, the author proposes an administrative decision test.

Słowa kluczowe: decyzja administracyjna, postępowanie administracyjne, stypendium sportowe

Key words: administrative decision, administrative procedure, sport scholarship

Termin na wydanie decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej (art. 145 ust. 2 u.g.n.)

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 października 2019 r.,
I OSK 85/18

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2019 r.,
I OSK 200/18

1. Decyzją określoną w art. 145 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o gospodarce nieruchomościami (o treści obowiązującej przed 23 sierpnia 2017 r.) jest decyzja organu pierwszej instancji niezależnie od tego, czy decyzja ta w wyznaczonym przez ustawodawcę terminie trzech lat stała się ostateczna i niezależnie od tego, czy to ta decyzja stała się ostateczna.
2. W sytuacji, w której przed upływem trzyletniego terminu, o którym mowa w tym przepisie, wydana została decyzja organu pierwszej instancji, późniejsze jej uchylenie nie wyłącza możliwości ustalenia opłaty adiacenckiej poprzez wydanie kolejnej decyzji.

Andrzej Matan

Uniwersytet Śląski w Katowicach

andrzej.matan@gmail.com

ORCID: 0000-0003-1155-2495

<https://doi.org/10.26881/gsp.2020.2.12>

Glosa

1. Oba wyroki¹ Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) stanowią wspólny przedmiot glosy, dotyczą bowiem identycznego stanu faktycznego i prawnego². Łączy je pogląd wyrażany w uzasadnieniu przez składy orzekające, zgodnie z którym

¹ Wyrok NSA z dnia 8 października 2019 r., I OSK 85/18, LEX nr 2734948 (dalej: pierwszy); oraz wyrok NSA z dnia 16 października 2019 r., I OSK 200/18, LEX nr 2748529 (dalej: drugi).

² Wyroków takich zapadło ponad 40, były podejmowane w różnych terminach, dotyczyły jednej z gmin województwa śląskiego. Wybrane do głosowania wyroki są opatrzone uzasadnieniami reprezentującymi dwa nurty, zbieżne co do konkluzji, odmienne jednak po części, jeśli chodzi o argumentację.

trzyletni termin do wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej, przewidziany w art. 145 ust. 2 zdanie drugie ustawy o gospodarce nieruchomościami³, oznacza wydanie w tym terminie decyzji przez organ pierwszej instancji „niezależnie od tego, czy decyzja ta w wyznaczonym przez ustawodawcę terminie trzech lat stała się ostateczna i niezależnie od tego, czy to ta decyzja stała się ostateczna”⁴.

2. Stan faktyczny i prawny sprawy, zrekonstruowany na podstawie uzasadnienia wyroku drugiego, był następujący⁵.

Organ pierwszej instancji, działając na podstawie art. 145 i 146 u.g.n., w związku z uchwałą rady gminy w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej, w drodze decyzji doręczonej przed upływem terminu trzyletniego ustalił opłatę adiacencką z tytułu wzrostu wartości nieruchomości gruntowej spowodowanej stworzeniem warunków do podłączenia tej nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej – sieci kanalizacji sanitarnej.

Organ drugiej instancji, po rozpatrzeniu odwołania decyzją wydaną już po upływie terminu trzyletniego, utrzymał rozstrzygnięcie pierwszoinstancyjne w mocy.

W wyniku skargi wniesionej przez stronę, WSA w Gliwicach wyrokiem, wydanym już po zmianie art. 145 ust. 2 u.g.n., uchylił decyzje organów obu instancji oraz umorzył postępowanie administracyjne. W ocenie sądu, operat obarczony był zarówno formalnymi, jak i merytorycznymi wadami powodującymi, iż nie mógł on stanowić podstawy ustalenia przez organ opłaty adiacenckiej. Z tego powodu zostały uchylone decyzje organów administracji obu instancji.

Ponadto, sąd pierwszej instancji w pkt 2 wyroku umorzył postępowanie administracyjne, stwierdzając brak przesłanek określonych w art. 145 ust. 2 u.g.n. w zw. z art. 4 ust. 3 ustawy zmieniającej⁶ u.g.n. do prowadzenia postępowania, albowiem upłynął termin trzech lat, w trakcie których organ ma kompetencje do wydania decyzji określającej opłatę adiacencką. Sąd podkreślił, że wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji ustalającej wysokość opłaty adiacenckiej, jeżeli upłynął już trzyletni termin do jej wydania, powoduje, że organ traci kompetencje do ponownego wydania ustalającego opłatę rozstrzygnięcia.

Od powyższego wyroku skargę kasacyjną złożył organ odwoławczy, zaskarżając go w części określonej w pkt 2, tj. w zakresie orzeczenia o umorzeniu postępowania administracyjnego. Wyrokowi zarzucono naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 145 ust. 2 u.g.n. poprzez nieprawidłowe przyjęcie, że wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji ustalającej wysokość opłaty adiacenckiej, jeżeli upłynął już trzyletni termin do jej wydania, powoduje, że organ traci kompetencje do ponownego wydania rozstrzygnięcia ustalającego opłatę.

³ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 2147 ze zm.; dalej: u.g.n.).

⁴ Zob. wyżej teza nr 1 (pierwszego glosowanego orzeczenia).

⁵ Typowy stan faktyczny i prawny dla analizowanych wyroków, a także dla pozostałych wyroków wskazanych w przyp. 2.

⁶ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1509, dalej: ustawa zmieniająca u.g.n., ustawa z dnia 20 lipca 2017 r.).

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej powołano się na uchwałę NSA z dnia 27 lipca 2009 r., I OPS 4/09. Według organu odwoławczego, po uchyleniu przez sąd administracyjny decyzji ustalającej opłatę adiacencką, możliwe jest dalsze prowadzenie postępowania administracyjnego. Powołano się na ustawę zmieniającą u.g.n. – wskazano, że zmianie uległ m.in. art. 145 ust. 2 u.g.n. Zdaniem autora skargi kasacyjnej, intencją ustawodawcy było i jest umożliwienie prowadzenia postępowań i wydawanie decyzji ustalających opłaty adiacenckie także po upływie trzech lat po dniu stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo od dnia stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi. Podniesiono także, że przy rozpoznawaniu sprawy wyłoniło się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, wobec czego zasadne byłoby rozważenie przez sąd przedstawienia tej kwestii do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA w trybie art. 187 § 1 oraz art. 264 i n. prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷.

W obu głosowanych sprawach NSA uchylił zaskarżony wyrok w części dotyczącej umorzenia, przy czym w pierwszym wyroku orzekł także o przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu (WSA) w Gliwicach, zaś w drugim poprzestał tylko na umorzeniu.

Aby odnieść się do wyroków, trzeba zapoznać się z ich uzasadnieniami, które są różne, ale jednocześnie typowe dla dwu „linii” orzeczniczych, które zostały ukształtowane w analogicznym stanie faktycznym i prawnym, jak również jednolitej linii prezentowanej przez WSA w Gliwicach w zakresie dopuszczalności orzekania przez organ pierwszej instancji po uchyleniu jego decyzji przez WSA.

Poniżej argumentacja przywołana w uzasadnieniu pierwszego wyroku (z dnia 8 października 2019 r., I OSK 85/18).

„Spór dotyczy rozumienia treści cytowanego wyżej art. 145 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie pojęcia: »wydanie decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do 3 lat«. Wykładnia tego pojęcia budziła w przeszłości wątpliwości prawne, dlatego w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 27 lipca 2009 r., I OPS 4/09, Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że: »Trzyletni termin, o którym mowa w art. 145 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.), dotyczy rozstrzygnięcia przez organ pierwszej instancji o ustaleniu opłaty adiacenckiej«. Z cytowanej treści sentencji uchwały nie wynika, aby zachowanie ustawowo określonego terminu trzech lat dotyczyło wydania decyzji ostatecznej. Wręcz przeciwnie, w uzasadnieniu tej uchwały wskazano, że upływ tego terminu należy wiązać z wydaniem decyzji przez organ administracji orzekający w pierwszej instancji niezależnie od tego, czy decyzja ta stanie się w tym terminie ostateczna, czy też stanie się ostateczna dopiero po upływie tego terminu na skutek np. wniesienia odwołania i rozpatrzenia sprawy przez organ odwoławczy.

⁷ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270; dalej: p.p.s.a.).

Z powyższego wynika, że decyzją określoną w art. 145 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o gospodarce nieruchomościami (o treści obowiązującej przed 23 sierpnia 2017 r.) jest decyzja organu pierwszej instancji niezależnie od tego, czy decyzja ta, w wyznaczonym przez ustawodawcę terminie trzech lat, stała się ostateczna i niezależnie od tego, czy to ta decyzja stała się ostateczna.

(...) Sąd pierwszej instancji błędnie uznał, że postępowanie administracyjne o ustalenie opłaty adiacenckiej w niniejszej sprawie należało umorzyć, jako bezprzedmiotowe. Postępowanie to mogło się bowiem toczyć, skoro określony przez ustawodawcę warunek samego wydania decyzji przez organ pierwszej instancji w terminie trzech lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej został spełniony, a następnie organ odwoławczy mógłby skorzystać ze swojego ustawowego uprawnienia do wydania decyzji na podstawie art. 138 § 2 kpa.

W związku z powyższym Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 185 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.) – dalej ppsa, uchylił pkt 2 zaskarżonego wyroku i w tym zakresie przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji“.

Nieco inaczej rozłożono akcenty w uzasadnieniu drugiego wyroku (z dnia 16 października 2019 r., I OSK 200/18).

„Przypomnieć należy w tym miejscu, że obowiązek uiszczenia opłaty adiacenckiej o której mowa w art. 145 ustawodawca powiązał ze stworzeniem warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo ze stworzeniem warunków do korzystania z wybudowanej drogi i jednocześnie ze wzrostem wartości nieruchomości. Nie jest wystarczające samo stworzenie warunków do podłączenia nieruchomości do określonych urządzeń infrastruktury technicznej, czy też możliwości korzystania z wybudowanej drogi. Elementem koniecznym jest również wzrost wartości nieruchomości. Dla obowiązku poniesienia opłaty adiacenckiej nie ma przy tym znaczenia, czy dany właściciel nieruchomości zamierza korzystać z nowej infrastruktury czy drogi, istotne jest jedynie że taką możliwość uzyskał i że w jej następstwie wzrosła wartość jego majątku.

Dodatkowo należy mieć na względzie, że przepisy rozdziału 7 ustawy z 21 sierpnia 1997 roku stosuje się jeżeli urządzenia infrastruktury technicznej zostały wybudowane z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi (art. 143 ustawy z 21 sierpnia 1997 roku).

Jak wskazuje się w doktrynie, »opłaty adiacenckiej nie wskazano wprost jako dochodu gminy w ustawie z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1530 ze zm.). Jest to jednak wymieniona w art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f tej ustawy jedna z innych opłat stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów« (por. Ewa Bończak-Kucharczyk, Art. 144. W: Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany. System Informacji Prawnej LEX, 2019.).

Opłata adiacencka uiszczana w związku z zaistnieniem okoliczności o których mowa w art. 145 i 146 ustawy z 21 sierpnia 1997 roku jest więc powiązana z faktem zwiększenia wartości nieruchomości przy wykorzystaniu środków publicznych.

Dla ochrony interesów właściciela nieruchomości wystarczające jest zatem, aby w okresie trzech lat od dnia stworzenia warunków, o których mowa w art. 145 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 roku doszło do wydania decyzji ustalającej wysokość opłaty adiacenckiej, bez względu na to, czy decyzja ta zostanie następnie uchylona przez organ drugiej instancji czy też przez sąd administracyjny. Z chwilą wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej przez organ pierwszej instancji ulega konkretyzacji zamiar jednostki samorządu terytorialnego do skorzystania z uprawnienia przewidzianego w art. 145 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 roku. Ustaje zatem stan niepewności co do tego, czy opłata adiacencka zostanie nałożona czy też nie. Sytuacji tej nie zmienia ewentualne późniejsze uchylene decyzji organu pierwszej instancji czy to przez organ odwoławczy, czy to przez sąd administracyjny.

Przyjęcie odmiennej wykładni prowadziłyby, jak słusznie wskazało Kolegium, do różnicowania sytuacji stron postępowania w zależności od tego, czy sąd administracyjny uchylił decyzję wyłącznie organu drugiej instancji czy też organów obu instancji. Mogłoby również doprowadzić do sytuacji, w której dany właściciel nie uczestniczyłby w kosztach budowy infrastruktury wpływającej na wartość jego nieruchomości tylko z tego względu, że w jego przypadku organ odwoławczy rozstrzygał na podstawie art. 138 § 2 K.p.a., bądź sąd dodatkowo skorzystał z dyspozycji art. 135 p.p.s.a. Należy też zwrócić uwagę, że późniejsze uchylene decyzji ustalającej opłatę adiacencką nie uprawnia do przyjęcia fikcji prawnej, że nie została ona wydana. Jej wydanie przed upływem trzech lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej spowodowało, że organ zachował kompetencje do załatwienia sprawy. Tylko brak jego decyzyjności w podanym okresie wskazywałby na utratę kompetencji.

Należy mieć również na względzie, że zgodnie z art. 145 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 roku, w brzmieniu obowiązującym do 22 września 2004 roku, ustalenie opłaty adiacenckiej mogło nastąpić w terminie do 3 lat od dnia urzędzenia lub modernizacji drogi albo od stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. Z użycia sformułowania »ustalenie« opłaty adiacenckiej wyprowadzono pogląd, iż w terminie wskazanym w owym przepisie musiało nastąpić wydanie decyzji ostatecznej. Wobec wprowadzonej od 22 września 2004 roku zmiany brzmienia tego przepisu i wskazania, że wystarczające jest samo wydanie decyzji (które nie obejmuje nawet jej doręczenia) uznać należy, że intencją ustawodawcy było umożliwienie ustalenia wysokości opłaty adiacenckiej nawet po upływie trzech lat licząc od daty stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej lub stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi.

W realiach niniejszej sprawy oznacza to zatem, że brak było podstaw do zastosowania przez sąd pierwszej instancji art. 145 § 3 p.p.s.a i umorzenia postępowania administracyjnego. Organ pierwszej instancji wydał decyzję o ustaleniu opłaty adiacenckiej

na podstawie art. 145 i 146 ustawy z 21 sierpnia 1997 roku przed upływem trzech lat od dnia zaistnienia warunków do podłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej. Uchylenie tej decyzji przez sąd administracyjny nie powoduje wygaśnięcia kompetencji organu do ustalenia opłaty adiacenckiej. Oznacza to, że sąd pierwszej instancji dokonał wadliwej wykładni art. 145 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 roku poprzez przyjęcie, że uchylenie decyzji organu pierwszej i drugiej instancji po upływie terminu wskazanego w powołanym artykule skutkuje niemożnością ustalenia opłaty adiacenckiej. Prawidłowa wykładnia analizowanego artykułu, w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania decyzji (...) wskazuje, że w sytuacji, w której przed upływem trzyletniego terminu o którym mowa w tym przepisie wydana została decyzja organu pierwszej instancji, późniejsze jej uchylenie nie wyłącza możliwości ustalenia opłaty adiacenckiej poprzez wydanie kolejnej decyzji”.

4. Przepis art. 145 ust. 2 zdanie pierwsze u.g.n., będący podstawą prawną decyzji w dacie ich podjęcia, stanowił: „Wydanie decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do 3 lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo od dnia stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi, jeżeli w dniu stworzenia tych warunków obowiązywała uchwała rady gminy, o której mowa w art. 146 ust. 2”. Na mocy art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej u.g.n. uległ on zmianie, uzyskując brzmienie: „Wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do 3 lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo od dnia stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi, jeżeli w dniu stworzenia tych warunków obowiązywała uchwała rady gminy, o której mowa w art. 146 ust. 2”.

Już pobieżna analiza obu przepisów prowadzi do wniosku, że była to zmiana o zasadniczym charakterze, skoro – ogólne rzecz ujmując – pierwotny termin do ustalenia opłaty adiacenckiej, mający charakter materialnoprawny i przedawniający, stał się terminem procesowym, co tym samym oznacza, że utracił on swoje przedawniające znaczenie.

Postępowanie organów administracji orzekających w sprawach opłaty adiacenckiej, które następnie stały się przedmiotem kontroli sądowej zakończonej glosowanymi wyrokami NSA, były prowadzone na podstawie art. 145 ust. 2 w brzmieniu obowiązującym do dnia 22 sierpnia 2017 r. Przepis międzyczasowy, zawarty w art. 4 ust. 3 ustawy zmieniającej u.g.n. nakazał stosować przepisy dotychczasowe, „do postępowania, o których mowa w art. 98a ust. 1 i art. 145 ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, w zakresie terminów oraz poziomu cen nieruchomości uwzględnianych w procesie wyceny nieruchomości na potrzeby ustalenia opłaty adiacenckiej”.

5. Wykładnia art. 145 ust. 2 u.g.n. w części dotyczącej terminu do wydania decyzji ustalającej opłatę adiacencką budziła od początku kontrowersje, których efektem były rozbieżności w orzecznictwie sądowym, dotyczące zwłaszcza tego, czy w terminie wskazanym w przepisie wystarczy samo wydanie decyzji, czy też wydanie i doręczenie

decyzji przez organ pierwszej instancji, czy też wreszcie tego, że w tym terminie powinna być wydana decyzja ostateczna.

W szeregu orzeczeń sądy administracyjne prezentowały pogląd o konieczności wydania w tym terminie ostatecznej decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej⁸. W wielu orzeczeniach dominował pogląd przeciwny, aprobujący wydanie w tym terminie decyzji przez organ pierwszej instancji⁹. Także w doktrynie zwracano uwagę na to, że opłata adiacencka nie jest podatkiem, lecz daniną publiczną, z którą ustawodawca wiąże powstanie roszczenia przysługującego gminie, podlegającego przedawnieniu, a zatem wszczęcie postępowania administracyjnego i wydanie decyzji przed upływem przedawnienia jest skuteczne także wówczas, gdy decyzja taka staje się ostateczna po upływie trzech lat¹⁰.

Rozbieżności z orzecznictwie miała niwelować uchwała NSA¹¹, w której przyjęto, że trzyletni termin, o którym mowa w art. 145 ust. 2 u.g.n., dotyczy rozstrzygnięcia przez organ pierwszej instancji o ustaleniu opłaty adiacenckiej¹².

Uchwała powinna była w zasadzie zakończyć okres niejednolitego orzekania i spowodować ugruntowania stanowiska, iż do zachowania trzyletniego terminu określonego w art. 145 ust. 2 u.g.n. powinno istnieć w obrocie prawnym rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji ustalające wysokość opłaty adiacenckiej, wydane przed upływem trzech lat, przy czym rozstrzygnięcie to nie musi mieć przymiotu ostateczności¹³.

Orzecznictwo jednak dalej było podzielone w tej kwestii. Ilustracją tego jest wyrok WSA w Poznaniu¹⁴, w którym sąd wyraża następujący pogląd: „Do zachowania terminu określonego w art. 145 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami musi istnieć w obrocie prawnym rozstrzygnięcie ustalające wysokość opłaty adiacenckiej wydane przed upływem okresu trzyletniego. Późniejsze wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji ustalającej wysokość tej opłaty, jeżeli upłynął już trzyletni termin do jej wydania, powoduje, że organ traci uprawnienie do kształtowania praw lub obowiązków jednostki w ramach administracyjno-prawnego stosunku materialnego, to jest traci

⁸ Por. wyroki NSA z dnia: 29 maja 2001 r., II SA/Po 336/00, ONSA 2002, nr 3, poz. 118; 13 grudnia 2001 r., I SA 1278/00, LEX nr 80650; 17 września 2003 r., I SA 345/01, niepubl.; ponadto wyroki WSA: w Gdańsku z dnia 23 maja 2007 r., II SA/Gd 161/07, ONSAiWSA 2008, nr 4, poz. 68, w Warszawie z dnia 20 marca 2009 r., I SA/Wa 86/09, LEX nr 557806; w Gdańsku z dnia 25 lutego 2009 r., II SA/Gd 634/08, LEX nr 1135389.

⁹ M.in. wyroki WSA: w Warszawie z dnia 22 listopada 2007 r., I SA/Wa 955/07, LEX nr 454099; w Poznaniu z dnia 20 listopada 2007 r., III SA/Po 468/07, LEX nr 454069.

¹⁰ E. Mzyk [w:] *idem*, G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 513.

¹¹ Uchwała NSA z dnia 27 lipca 2009 r., I OPS 4/09, ONSAiWSA 2009, nr 5, poz. 84.

¹² Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 czerwca 2015 r., IV SA/Po 254/15, LEX nr 1734001 oraz wyrok WSA w Szczecinie z 26 kwietnia 2017 r., II SA/Sz 257/17, LEX nr 2290710.

¹³ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, art. 145, LEX/el. 2020. Por. wyroki WSA w Poznaniu: z dnia 26 lutego 2015 r., II SA/Po 1204/14, LEX nr 1653323; z dnia 26 czerwca 2014 r., II SA/Po 380/14, LEX nr 1503884; z dnia 26 czerwca 2014 r., II SA/Po 520/14, LEX nr 1503896; oraz wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3 sierpnia 2016 r., II SA/Bd 417/16, LEX nr 2121388.

¹⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 kwietnia 2017 r., IV SA/Po 36/17, LEX nr 2275137.

kompetencje do wydania decyzji określającej wysokość opłaty adiacenckiej”. W uzasadnieniu wyroku sąd traktuje to stanowisko jako „pogląd prawny” powszechnie wyrażany w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych, wskazując na szereg orzeczeń sądowych¹⁵, a także na ustalenia doktryny¹⁶. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku uzupełnił¹⁷ te rozważania, twierdząc, że nie można za spełnienie ustawowego wymogu dochowania trzyletniego terminu na wydanie decyzji uznać przypadku wydania w sposób wadliwy tej decyzji, która została następnie w całości wyeliminowana z obrotu prawnego¹⁸. Późniejsze wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji ustalającej wysokość tej opłaty, jeżeli upłynął już trzyletni termin do jej wydania, miało powodować, że organ traci kompetencje do wydania decyzji określającej wysokość opłaty adiacenckiej¹⁹.

Zapadały także wyroki zgodne z uchwałą z dnia 27 lipca 2009 r., I OPS 4/09, z przywołaniem wyrażonego tam poglądu. Przykładowo – wyrok WSA w Szczecinie, gdzie sąd stwierdza: „3-letni termin z art. 145 ust. 2 u.g.n. jest terminem materialnym i dla jego zachowania konieczne jest wydanie decyzji przez organ I instancji, przy czym rozstrzygnięcie to nie musi mieć przymiotu ostateczności”²⁰. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi rozwija²¹ to stanowisko, twierdząc: „W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że termin trzyletni do wydania decyzji ustalającej opłatę adiacencką obowiązuje wyłącznie organ I instancji. (...) Termin ten nie może być stosowany w sprawie, w której sąd administracyjny uchylił decyzje wydane z jego zachowaniem. Funkcją terminu określonego w art. 145 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest ograniczenie w czasie niepewności co do możliwości ustalenia opłaty adiacenckiej. Zauważyć bowiem należy, że stosownie do treści art. 145 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami organ administracji może ustalić opłatę adiacencką. Zatem, jeżeli już raz w tym terminie decyzja została doręczona, przy czym jak się przyjmuje wystarczy doręczenie decyzji organu pierwszej instancji, to ustaje stan

¹⁵ Por. wyroki WSA w Poznaniu: z dnia 21 czerwca 2012 r., IV SA/Po 183/12; z dnia 30 sierpnia 2012 r., IV SA/Po 200/12; z dnia 17 stycznia 2013 r., IV SA/Po 510/12; z dnia 7 marca 2013 r., II SA/Po 822/12; z dnia 25 kwietnia 2013 r., II SA/Po 6/13; z dnia 4 września 2013 r., II SA/Po 664/13, z dnia 16 stycznia 2014 r., IV SA/Po 650/13; z dnia 12 marca 2014 r., II SA/Po 30/14, z dnia 26 czerwca 2014 r.; oraz wyroki WSA w Szczecinie z dnia: 29 maja 2013 r., II SA/Sz 298/13 i II SA/Sz 294/13; oraz 13 czerwca 2013 r., II SA/Sz 297/13; oraz wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 sierpnia 2013 r., II SA/Łd 266/13. Wyroki dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA; orzeczenia.nsa.gov.pl).

¹⁶ A. Skomra, P. Daniel, *Termin ustalenia opłaty adiacenckiej*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 6. s. 32. Można tu przywołać także wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 marca 2017 r., II SA/Gd 633/16, LEX nr 2269647.

¹⁷ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 stycznia 2017 r., II SA/Bk 779/16, LEX nr 2197573.

¹⁸ Por. też wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 kwietnia 2017 r., IV SA/Po 36/17, LEX nr 2275137.

¹⁹ Zob. wyroki WSA w Poznaniu z dnia: 15 października 2015 r., II SA/Po 339/15, LEX nr 1932826; 25 lutego 2015 r., IV SA/Po 1023/14, LEX nr 1653521; 25 lutego 2015 r., IV SA/Po 1110/14, LEX nr 1653529; 25 lutego 2015 r., IV SA/Po 1229/14, LEX nr 1653558; wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 stycznia 2015 r., II SA/Kr 1573/14, LEX nr 1643935; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 sierpnia 2014 r., II SA/Gl 581/14, LEX nr 1513338.

²⁰ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 8 czerwca 2018 r., II SA/Sz 254/17. Podobnie ten sam sąd w wyroku z dnia 26 kwietnia 2017 r., II SA/Sz 257/17.

²¹ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 23 stycznia 2018 r., II SA/Łd 890/17, LEX nr 244216.

niepewności co do skorzystania przez właściwy organ ze swoich uprawnień. Za taką wykładnią przemawia potrzeba zapewnienia, aby kontrolna w stosunku do administracji publicznej funkcja sądu administracyjnego nie była wykorzystywana do uniemożliwienia realizacji zadań tej administracji²². Skłania to do tezy, że działanie sądu administracyjnego, będące nawet skutkiem wadliwego działania organów administracji (wyrok uwzględniający skargę), nie może pozbawiać tych organów przyznanych im przez ustawę kompetencji, w tym także pośrednio, poprzez upływ czasu wyznaczonego przez ustawę do załatwienia sprawy²³.

Mimo niejednorodności orzecznictwa, zważywszy na przewagę orzeczeń przemawiających na rzecz innej opcji aniżeli wyrażona w przywoływanej uchwale, można jednak przyjąć, że większość składów orzekających podzielała drugie stanowisko. Od razu trzeba jednak zastrzec, że stanowiska te nie muszą być ze sobą do końca sprzeczne, skoro NSA w przyjętej uchwale wypowiedział się jedynie co do wydania w terminie trzyletnim decyzji przez organ pierwszej instancji, a nie rozważał skutków wyeliminowania tej decyzji z obrotu prawnego tak przez organ odwoławczy, jak i przez sąd administracyjny.

6. Pogląd, jaki zarysował się w obu orzeczeniach NSA, przy czym wyraźnie został wyekspozowany w pierwszym z głosowanych wyroków, jest następujący: „Decyzją określoną w art. 145 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o gospodarce nieruchomościami (o treści obowiązującej przed 23 sierpnia 2017 r.) jest decyzja organu pierwszej instancji niezależnie od tego, czy decyzja ta, w wyznaczonym przez ustawodawcę terminie trzech lat, stała się ostateczna i niezależnie od tego, czy to **ta decyzja** [podkr. A.M.] stała się ostateczna²⁴.”

W drugim z głosowanych wyroków analogiczny, w istocie rzeczy, pogląd został sformułowany nieco inaczej: „W sytuacji, w której przed upływem trzyletniego terminu, o którym mowa w tym przepisie wydana została decyzja organu pierwszej instancji, późniejsze jej uchylenie nie wyłącza możliwości ustalenia opłaty adiacenckiej poprzez wydanie kolejnej decyzji²⁵.”

Argumentacja uzasadniająca obie, zbieżne tezy, była jednak różna. W uzasadnieniu pierwszego wyroku za podstawę wzięto przede wszystkim wspomnianą wyżej uchwałę składu siedmiu sędziów z dnia 27 lipca 2009 r., I OPS 4/09. Natomiast w drugim, argumentacja była inna.

W konsekwencji tych orzeczeń stan rzeczy jest taki, że NSA dopuszcza możliwość wydania nowej decyzji pierwszoinstancyjnej po upływie trzyletniego terminu, i to tak po uchyleniu jej przez organ odwoławczy, jak i przez sąd administracyjny, w tym nawet przez NSA, w wyniku skargi kasacyjnej, na mocy której uchyla on wyrok sądu pierwszej instancji oraz decyzje: odwoławczą i pierwszoinstancyjną. Co więcej, jak należy się domyślać (aczkolwiek tego w uzasadnieniu wyroków nie stwierdzono, chociaż do

²² Oryginalny argument, sugerujący możliwość nadużycia prawa przez sąd administracyjny.

²³ Tak też WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 25 lutego 2009 r., II SA/Gd 634/08.

²⁴ Zob. teza pierwszego głosowanego wyroku I OSK 85/18.

²⁵ Zob. teza drugiego głosowanego wyroku I OSK 200/18.

tego one prowadzą), nawet uchylenie decyzji w wyniku wznowienia i merytoryczne orzekanie przez organ wznowieniowy otwierałoby również taką możliwość. Poza tym, bez znaczenia pozostaje powód uchylenia decyzji pierwszoinstancyjnej, a zwłaszcza jej wadliwość, nawet jeśli jest ona najdalej idąca.

7. Od razu trzeba zauważyć, że nawiązanie w pierwszym wyroku do uchwały NSA z dnia 27 lipca 2009 r., I OPS 4/09 jest zbyt daleko idące. Uchwała ta zapadła w odpowiedzi na pytanie prawne skierowane przez skład orzekający NSA postanowieniem²⁶, na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a²⁷, do składu siedmiu sędziów, na tle konkretnego stanu faktycznego. Mianowicie, w terminie trzyletnim organ pierwszej instancji podjął i doręczył decyzję ustalającą opłatę, natomiast organ drugiej instancji rozpatrywał odwołanie już po upływie tego terminu. Przyjął, że w terminie tym powinna być wydana decyzja ostateczna, wobec czego uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie i umorzył postępowanie pierwszoinstancyjne jako bezprzedmiotowe.

Teza pierwsza ww. uchwały I OPS 4/09 brzmi następująco: „Trzyletni termin, o którym mowa w art. 145 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.), dotyczy rozstrzygnięcia przez organ pierwszej instancji o ustaleniu opłaty adiacenckiej”.

Jak wynika z uzasadnienia uchwały, za stanowiskiem tam wyrażonym przemawiają zasady wykładni systemowej oraz zasady prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawowych. Przeciwnie stanowisko prowadziłoby do możliwości różnego traktowania podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji, w zależności tylko od tego, czy wnoszą oni odwołania, czy nie korzystają z takiego środka procesowego. Stanowiłoby to naruszenie zasady równości wynikającej z art. 32 Konstytucji RP.

Za takim stanowiskiem, jak czytamy w uzasadnieniu, przemawia także wykładnia celowościowa. W tym zakresie bowiem można odwołać się do wskazanych wyżej skutków terminów materialnych. Mimo że pociągają one za sobą także konsekwencje procesowe, podstawowe znaczenie powinny mieć, w razie wątpliwości, skutki materialnoprawne. Skutki takie zaś należy odróżnić od kwestii wykonalności decyzji. Ponieważ terminy materialne odnoszą się do okresu, w którym może nastąpić ukształtowanie określonych praw i obowiązków, wiązać je należy już z decyzją pierwszoinstancyjną. Dotyczą one ustalenia, stworzenia, zniesienia lub zmiany konkretnych praw i obowiązków skonkretyzowanego zewnętrznego adresata. Są efektem stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania decyzji pierwszej instancji, aczkolwiek sytuacja w tym zakresie może ulec zmianie w toku postępowania odwoławczego. Czymś innym jest natomiast kwestia odroczonej wykonalności decyzji nieostatecznej.

Wracając do powyższej tezy zawartej w uchwale – NSA stwierdza, że trzyletni termin, o którym mowa w art. 145 ust. 2 u.g.n., dotyczy wydania decyzji ustalającej opłatę adiacencką przez organ pierwszej instancji. Sąd nie zajmował się innymi kwestiami, a w szczególności nie podjął rozważań, czy decyzja pierwszoinstancyjna wydana

²⁶ Postanowienie NSA z dnia 26 listopada 2008 r., I OSK 1601/07, LEX nr 575842.

²⁷ Przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej wyłoniło się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości.

w tym terminie, od której jeszcze przed jego upływem wniesiono odwołanie, musi stać się ostateczna w wyniku rozstrzygnięcia organu drugiej instancji. Nie rozważał także zagadnienia, czy po uchyleniu decyzji przez organ odwoławczy i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia, będzie jeszcze możliwe wydanie nowej decyzji mimo upływu terminu itd.

Po tej uchwale zapadały wyroki²⁸ NSA (powiązane z uchwałą ze względu na analogiczny stan prawny i faktyczny) gdzie również przyjęto, że przed upływem terminu z art. 145 ust. 2 u.g.n. opłata adiacencka może być ustalona decyzją nieostateczną. Wszczęcie postępowania administracyjnego i wydanie decyzji przed upływem przedawnienia, jak przyjęto, jest skuteczne także wówczas, gdy decyzja taka staje się ostateczna po upływie trzech lat.

Natomiast w większości orzeczeń sądów administracyjnych podejmowanych po uchwale zdecydowanie dominowało stanowisko, zgodnie z którym trzyletni termin należy rozumieć jako termin do określenia wysokości należnej opłaty, a nie jako termin do wyrażenia przez organ zamiaru skorzystania ze swoich uprawnień do wymierzenia opłaty. Wobec osoby objętej obowiązkiem uiszczenia opłaty adiacenckiej, po wyeliminowaniu z obrotu decyzji, nie może się bowiem aktualizować ponownie stan niepewności, przed którym miał chronić termin z art. 145 ust. 2 u.g.n. Jeśli termin ten upłynął, nie jest już możliwe ustalenie opłaty, a wszczęte postępowanie podlega umorzeniu jako bezprzedmiotowe²⁹.

8. Nie można przejść do porządku nad rozważanym problemem, nie dostrzegając stanowiska NSA wyrażanego w analogicznych sprawach, tzn. takich, gdzie ustawodawca wyznacza termin materialnoprawny, a więc nieprzywracalny, do podjęcia przez organ administracji publicznej decyzji ustalającej (konstytutywnej). Wskażmy dwa przykłady, budzące do pewnego momentu podobne spory, jak kwestia terminu z art. 145 ust. 2 u.g.n.

Pierwszy przykład – podobną konstrukcją, jak w art. 145 ust. 1 u.g.n. przyjęto w przepisie art. 98a ust. 1 zdanie trzecie tej ustawy odnośnie do terminu, w jakim właściwy organ mógł ustalić wysokość opłaty adiacenckiej od podziału nieruchomości. Ukształtował się pogląd, że upływ trzyletniego terminu, o którym mowa w art. 98a ust. 1 u.g.n., dotyczy rozstrzygnięcia o ustaleniu opłaty adiacenckiej decyzją ostateczną. Stanowisko takie, wskazując na rozbieżności w orzecznictwie sądowym, wyrażono w wyroku NSA w składzie siedmiu sędziów z dnia 11 stycznia 2010 r., „Upływ trzyletniego terminu, o którym mowa w art. 98a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.), dotyczy rozstrzygnięcia o ustaleniu opłaty adiacenckiej decyzją ostateczną”³⁰.

²⁸ Wyroki NSA z dnia 7 kwietnia 2010 r., I OSK 102/10, LEX nr 575942 oraz I OSK 101/10, LEX nr 575941.

²⁹ Wyroki NSA z dnia: 27 sierpnia 2015 r., I OSK 2815/13, 6 września 2017 r., I OSK 303/17; oraz z dnia 21 marca 2018 r., I OSK 1395/16; także wiele wyroków WSA, w tym m.in.: w Poznaniu z dnia 15 października 2015 r., II SA/Po 339/15; w Szczecinie z dnia 8 czerwca 2017 r., II SA/Sz 254/17; w Gdańsku z dnia 13 lutego 2018 r., II SA/Gd 513/17.

³⁰ Tak NSA w wyroku wydanym w składzie siedmiu sędziów (w wyniku przejścia do rozpoznania na podstawie art. 187 § 3 p.p.s.a.) z dnia 11 stycznia 2010 r., I OPS 5/09, ONSAIWSA 2010, nr 3, poz. 43 (w sprawie przejętej do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów na podstawie art. 187 § 3 p.p.s.a.)

W kwestii tej zapadła także uchwała NSA w składzie siedmiu sędziów z dnia 25 listopada 2013 r., precyzująca w zasadzie pojęcie ostateczności decyzji odwoławczej³¹: „O zachowaniu trzyletniego terminu dla ustalenia opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału, o którym mowa w art. 98a ust. 1 u.g.n., w przypadku zakończenia postępowania decyzją organu odwoławczego, decyduje data wydania decyzji ostatecznej przez organ odwoławczy, a nie data doręczenia tej decyzji stronie”³². Do poglądu tego nie stosowano się jednak konsekwentnie³³.

Pojawia się oczywiście pytanie, czy można mówić o pełnej analogii między normami zawartymi w art. 145 ust. 2 i 98 ust. 1 u.g.n. w okresie, w którym uchwały te zapadały, skoro treść regulacji była różna. Artykuł 98a ustawy został dodany ustawą zmieniającą³⁴, która weszła w życie z dniem 22 września 2004 r. Przed tą datą do opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału, z mocy art. 98 ust. 4 u.g.n., miał odpowiednie zastosowanie art. 145 tej ustawy. Jego ust. 2 stanowił, że ustalenie opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do trzech lat od dnia urzędzenia lub modernizacji drogi albo od stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. Odpowiednie zastosowanie tego przepisu do opłat związanych ze wzrostem wartości nieruchomości z tytułu jej podziału oznaczało, że ustalenie tej opłaty mogło nastąpić w terminie do trzech lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna. W stanie prawnym obowiązującym przed 22 września 2004 r. i w orzecznictwie, i w doktrynie przyjmowany był pogląd, że przed upływem trzyletniego terminu powinna zapaść decyzja ostateczna, naliczająca opłatę adiacencką, w tym związaną ze wzrostem wartości nieruchomości z tytułu podziału³⁵.

Natomiast po zmianie, a więc w okresie nas interesującym, przepis stanowiący podstawę do ustalenia opłaty adiacenckiej od podziału brzmiał w sposób następujący:

³¹ Uchwała NSA z dnia 25 listopada 2013 r., I OPS 6/13, ONSAiWSA 2014, nr 2, poz. 18.

³² Przepis stanowiący podstawę do ustalenia opłaty adiacenckiej od podziału brzmiał w sposób następujący: „Ustalenie opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie 3 lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne”. Po zmianie dokonanej art. 1 pkt 20 lit. a ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. zmieniającej u.g.n.: „Ustalenie opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do 3 lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne”, a więc podobnie jak w przypadku art. 145 ust. 2 u.g.n.

³³ Ilustracją tego jest wyrok NSA z dnia 18 marca 2014 r., I OSK 2666/12, LEX nr 1487797: „Bieg 3-letniego terminu przedawnienia określonego w przepisie art. 98a ust. 1 u.g.n., na podstawie art. 123 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121) w zw. z art. 148 ust. 2 u.g.n., znajdującym odpowiednie zastosowanie do ustalenia opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości wywołanego podziałem nieruchomości, przerywa wydanie przez organ ostatecznej decyzji ustalającej opłatę adiacencką. W sytuacji zaskarżenia ww. decyzji do sądu administracyjnego, na podstawie art. 148 ust. 2 u.g.n. w zw. z art. 124 § 1 i 2 Kodeksu cywilnego, termin przedawnienia biegnie na nowo od dnia uprawomocnienia się wyroku sądu uchylającego decyzję ustalającą opłatę adiacencką”.

³⁴ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 141, poz. 1492).

³⁵ G. Bieniek, *et al.*, *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, t. 2, Zielona Góra 2000, s. 212.

„Ustalenie opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie 3 lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne”, podczas gdy zmieniony ww. ustawą oraz kolejną z dnia 24 sierpnia 2007 r.³⁶ art. 145 ust. 2 stanowił: „Wydanie decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do 3 lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo od dnia stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi, jeżeli w dniu stworzenia tych warunków obowiązywała uchwała rady gminy, o której mowa w art. 146 ust. 2”.

Jak NSA podkreślił w wyroku I OPS 5/09 z dnia 11 stycznia 2010 r., odmienności zachodzące między opłatą adiacencką z art. 98a ustawy a opłatą adiacencką, o której mowa w art. 145 ustawy, prowadzą do wniosku, że ustawodawca z tego powodu różnicował przepisy dotyczące przedawnienia tych opłat. „W przypadku opłaty, o której mowa w art. 98a ustawy, mającej charakter w pełni daninowy, związany z uzyskaniem korzyści na skutek samego podziału nieruchomości, przyjęto co do przedawnienia bardziej rygorystyczne dla gminy rozwiązanie, polegające na tym, że w terminie 3 lat od podziału opłata musi być ostatecznie ustalona. Natomiast w przypadku opłaty adiacenckiej, o której mowa w art. 145 ustawy, przyjęto rozwiązanie co do przedawnienia, że w terminie 3 lat od stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do infrastruktury technicznej albo do korzystania z wybudowanej drogi ma być wydana decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta)”.

Drugi przykład – dotyczy terminu do wniesienia sprzeciwu w przypadku budowy na podstawie art. 30 ust. 5 prawa budowlanego³⁷. Naczelny Sąd Administracyjny wyraził stanowisko³⁸, które było ukształtowane i aprobowane wcześniej w orzecznictwie i doktrynie: „Termin z art. 30 ust. 5 p.b. ma charakter terminu prawa materialnego, który nie podlega przedłużeniu, a jego upływ powoduje utratę przez właściwy organ kompetencji do wydania decyzji wnoszącej sprzeciw. Wniesienie odwołania od decyzji o sprzeciwie nie powoduje przedłużenia materialnoprawnego terminu do wydania decyzji. Z tego względu organ odwoławczy nie może zastosować art. 138 § 2 k.p.a., uchylić decyzji i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia, gdy upłynął termin do wniesienia sprzeciwu. Z analogicznych powodów nie może organ odwoławczy, po upływie terminu do wniesienia sprzeciwu, uchylić decyzji organu pierwszej instancji i orzec w sprawie co do istoty, skoro kompetencja organów do wniesienia sprzeciwu wygasła”.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym, jak wyjaśniono w uzasadnieniu, jednolicie przyjmuje się, że termin z art. 30 ust. 5 prawa budowlanego ma charakter terminu prawa materialnego, który nie podlega przedłużeniu, a jego upływ powoduje utratę przez właściwy organ kompetencji do wydania decyzji wnoszącej sprzeciw.

³⁶ Artykuł 1 pkt 48 ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 173, poz. 1218). Zmiana polegała na uzupełnieniu przepisu o końcową część: „(...) jeżeli w dniu stworzenia tych warunków obowiązywała uchwała rady gminy, o której mowa w art. 146 ust. 2”.

³⁷ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414; dalej: prawo budowlane).

³⁸ Wyrok z dnia 11 stycznia 2018 r., II OSK 1159/17, LEX nr 2442873.

Taka charakterystyka omawianego terminu ma wpływ na katalog rozstrzygnięć, jakie może w konsekwencji wydać organ pierwszej instancji i organ odwoławczy, rozpoznając odwołanie od decyzji organu pierwszej instancji. Organ odwoławczy, rozpoznając odwołanie od decyzji o sprzeciwie, może orzec o jej utrzymaniu w mocy. Może też orzec o jej uchyleniu i umorzeniu postępowania w sytuacji, gdy uzna decyzję organu pierwszej instancji za wadliwą, a termin ustalony do wydania decyzji już upłynął. Wniesienie odwołania od decyzji o sprzeciwie nie powoduje przedłużenia materialno-prawnego terminu do wydania decyzji. Z tego względu organ odwoławczy nie może zastosować art. 138 § 2 k.p.a., uchylić decyzji i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia, gdy upłynął termin do wniesienia sprzeciwu. Z analogicznych powodów nie może organ odwoławczy, po upływie terminu do wniesienia sprzeciwu, uchylić decyzji organu pierwszej instancji i orzec w sprawie co do istoty, skoro kompetencja organów do wniesienia sprzeciwu wygaśa³⁹.

9. Podsumowując wnioski wynikające z orzecznictwa sądowego, jak i doktryny, która za nim podążała, należy zwrócić uwagę na kilka kwestii: po pierwsze – autorzy orzeczeń zdają sobie sprawę z tego, że skutek upływu terminu materialnego, wyznaczonego przez ustawodawcę do wydania konstytutywnej decyzji administracyjnej, jest oczywisty – w tym terminie powinna być wydana decyzja ostateczna, przy czym w przypadku decyzji odwoławczej wystarczy jej podjęcie, bez konieczności doręczania; po drugie – mają jednak świadomość tego, że skutek taki, oznaczający w istocie rzeczy możliwość uchylenia się od obowiązków wynikających z decyzji, jest trudny do zaakceptowania z punktu widzenia podstawowych wartości konstytucyjnych (m.in. sprawiedliwość, równość); po trzecie – szukają, w związku z tym, różnych dróg prawnych (interpretacji) mających na celu „ucieczkę” od skutków przedawnienia⁴⁰; po czwarte – wraz z akceptacją dla celu tych poszukiwań rodzi się pytanie, czy poszukiwania te nie prowadzą do uzyskania takich rezultatów, które moglibyśmy kwalifikować jako sprzeczne z prawem; po piąte wreszcie – czy jedyną drogą prowadzącą do eliminacji tych negatywnych skutków przedawnienia nie jest zmiana przepisów, tak jak to uczynił ustawodawca w przypadku art. 98a ust. 1 oraz art. 145 ust. 2 u.g.n.? Zmiany te, oznaczające w zasadzie rezygnację z przedawnienia (liczy się nie wydanie decyzji, ale wszczęcie postępowania), mogą potwierdzać spostrzeżenie poczynione na wstępie. Ustawodawca miał świadomość, że dotychczasowe uregulowania wskazują na przedawniający charakter terminu, a tym samym na konieczność ustalenia opłaty adiacenckiej w drodze ostatecznej decyzji administracyjnej.

10. Termin z art. 145 ust. 2 u.g.n. jest terminem prawa materialnego⁴¹, odnoszącym się do organu. Niezachowanie takiego terminu powoduje wygaśnięcie uprawnień, roszczenia, a termin ten nie może być żadnym środkiem prawnym przedłużony czy też przywrócony. Upływ terminu powoduje utratę możliwości działania przez organ.

³⁹ Por. np. wyroki NSA z dnia: 11 kwietnia 2014 r. II OSK 2767/12; 20 października 2015 r., II OSK 1397/15, CBOSA [orzeczenia.nsa.gov.pl].

⁴⁰ Zwrócono na to uwagę w zdaniu odrębnym do uchwały NSA z 27 lipca 2009 r., I OPS 4/09.

⁴¹ Mam na uwadze oczywiście termin wskazany w art. 154 ust. 2 przed zmianą tego przepisu.

Sprawa, której dotyczy, powinna zostać zakończona przez organ przed upływem terminu, bo potem organ nie będzie mógł działać, to jest korzystać ze swego uprawnienia.

Innymi słowy rzecz ujmując, termin materialnoprawny został wyznaczony dla organu do ukształtowania w drodze konstytutywnej decyzji administracyjnej pewnego uprawnienia (obowiązku). Rodzi się zatem pytanie, w którym momencie następuje ukształtowanie tego obowiązku, a w szczególności – czy w dacie wydania decyzji, czy też w innym momencie.

By rozwikłać ten problem, trzeba sięgnąć do ustaleń doktryny dotyczących konstrukcji decyzji administracyjnej. Jest ona aktem o mieszanym charakterze – z jednej strony ma bowiem wymiar materialny, wyrażając się właśnie w indywidualnym ukształtowaniu konkretnego prawa czy obowiązku, z drugiej zaś strony – stanowi akt procesowy, kończący postępowanie i przybierający określoną formę, przewidzianą przez prawo procesowe (art. 107 k.p.a.). Ta forma procesowa służy temu w istocie, aby materialną treść decyzji wprowadzić do obrotu prawnego. Bez takiego wprowadzenia decyzja materialna nie istnieje w sensie takim, że decyzja nie wywiera skutków prawnych, jakie z nią będą związane.

Decyzja administracyjna to „władcze, jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej (lub innego podmiotu sprawującego w zleconym mu zakresie funkcje administracji publicznej), skierowane do zewnętrznego adresata, rozstrzygające indywidualną sprawę administracyjną (autorytatywnie konkretyzujące administracyjnoprawny stosunek materialny), podjęte na podstawie i w celu konkretyzacji generalno-abstrakcyjnych norm prawnych powszechnie obowiązujących oraz normy kompetencyjnej, w trybie i w formie przewidzianej normami proceduralnymi, kończące administracyjne postępowanie jurysdykcyjne”⁴².

W definicji tej kładzie się nacisk na decyzję jako akt stosowania prawa, ale także na aspekt materialny i formalny. Decyzją administracyjną organ administracji, działając na podstawie normy kompetencyjnej, dokonuje formalnej czynności konwencjonalnej będącej aktem konkretyzacji lub aktualizacji treści abstrakcyjnych i generalnych norm materialnych prawa administracyjnego, tworząc indywidualną normę prawną o charakterze pochodnym⁴³. Norma ta określa w sposób jednostronny i władczy prawa i obowiązki podmiotu poddanego procesowi konkretyzacji normy materialnej prawa administracyjnego. Proces konkretyzacji, skutkujący wydaniem decyzji, w istocie rzeczy kończy się nie w momencie podjęcia czy doręczenia decyzji, ale w dacie uzyskania przez decyzję waloru ostateczności. Oczywiście, decyzja pierwszoinstancyjna może stać się ostateczna po upływie czternastu dni, pod warunkiem niewniesienia od niej odwołania. Jeśli jednak odwołanie zostanie wniesione, to decyzja organu pierwszej instancji, niemająca znamion ostateczności, po wniesieniu odwołania staje się jedynie

⁴² T. Woś [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. *idem*, Warszawa 2017, s. 347. Podobnie J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 133–140; oraz C. Martysz [w:] *idem*, G. Łaszczycza, A. Matan, *Postępowanie...*, s. 649–654.

⁴³ T. Woś [w:] *Postępowanie administracyjne...*, s. 375.

„określoną propozycją” co do treści rozstrzygnięcia⁴⁴. Odwołanie w postępowaniu administracyjnym powoduje przeniesienie pełnej kompetencji do rozstrzygnięcia sprawy – na organ wyższego stopnia, z tym skutkiem, że orzeczenie pierwszej instancji automatycznie upada⁴⁵. Jeśli orzeczenie organu odwoławczego ma charakter merytoryczny, to ono w istocie rozstrzyga sprawę⁴⁶. Pogląd taki znajduje umocowanie w zasadzie dwuinstancyjności postępowania administracyjnego oraz związanej z nią tokiem instancji. Na rzecz tego stanowiska przemawia także i to, że przedmiotem zaskarżenia do sądu administracyjnego mogą być jedynie decyzje ostateczne. Ograniczenie zaskarżalności do decyzji administracyjnej ostatecznej wynika z przyczyn, o jakich mówimy. Natomiast formalnie wynika to z rozwiązań prawnych przyjętych w art. 52 § 1 p.p.s.a., który wprowadza dopuszczalność skargi na decyzje administracyjne wydane na podstawie przesłanki wyczerpania środków zaskarżenia.

Można jedynie rozważać kwestię tego rodzaju: czy decyzja organu odwoławczego utrzymująca w mocy decyzję organu pierwszej instancji nie przywraca tej ostatniej do życia, skoro prowadzi do uzyskania przez nią ostateczności? Dosyć trudno byłoby taką konstrukcję przyjąć, zwłaszcza stojąc na gruncie zasady dwuinstancyjności, zakładającej obowiązek ponownego rozpatrzenia sprawy przez organ drugiej instancji i wydanie przez niego orzeczenia (nowego). Zatem utrzymanie w mocy może oznaczać tylko tyle, że organ odwoławczy podjął identyczne co do treści rozstrzygnięcie.

11. Nie ma wystarczających podstaw do tego, aby z niespornego faktu, iż termin wskazany w art. 145 ust. 2 u.g.n. jest terminem materialnym, wyciągać inne wnioski inne niż sformułowane wyżej (tj. przemawiające za wydaniem decyzji ostatecznej przed upływem terminu trzyletniego). Charakterystyczny pogląd dla tej linii orzeczniczej,

⁴⁴ T. Kiełkowski, *Nabywanie prawa...*, s. 195.

⁴⁵ M. Zimmermann [w:] *idem*, W. Brzeziński, M. Jaroszyński, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 377–378. Podobnie, aczkolwiek nie tak stanowczo: G. Łaszczycza, komentarz do art. 15 k.p.a. (teza 6) [w:] *idem*, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, *Komentarz do art. 1–103*; „Dla uznania zatem, iż zasada dwuinstancyjności postępowania została zrealizowana, nie wystarczy samo stwierdzenie, że w sprawie zapadły dwa rozstrzygnięcia dwóch organów różnych stopni. Poprzestanie na takim ustaleniu oznaczałoby formalne rozumienie zasady (por. wyr. NSA z dnia 20 maja 1998 r., IV SA 2058/97, niepubl.). Toteż właściwe wypełnienie zasady dwuinstancyjności wymaga nie tylko podjęcia dwóch kolejnych rozstrzygnięć różnych organów, lecz zakłada ich podjęcie w wyniku przeprowadzenia przez każdy z tych organów postępowania umożliwiającego osiągnięcie celów, dla których postępowanie to jest prowadzone (por. wyr. NSA z dnia 29 kwietnia 1999 r., I SA/Łd 112/98, niepubl.; wyr. NSA z dnia 12 listopada 1992 r., V SA 721/92, ONSA 1992, nr 3–4, poz. 95). Chodzi zatem o to, by »przeprowadzono dwukrotnie merytoryczne postępowanie, by dwukrotnie oceniono dowody, w sposób rzeczowy i poważny przeanalizowano wszelkie argumenty i opinie, i w konsekwencji doprowadzono do wydania takiego rozstrzygnięcia, które najlepiej odpowiadać będzie prawu, interesowi publicznemu i słusznym interesom strony« (uzasadnienie uch. SN z dnia 1 grudnia 1994 r., III AZP 8/94, OSNAPIUS 1995, nr 7, poz. 82). Po wstępnej kontroli wymogów formalnych zwykłego środka prawnego, organ II instancji powinien przystąpić do ponownego rozpatrzenia sprawy tak jak gdyby nie było rozstrzygnięcia organu I instancji”.

⁴⁶ T. Kiełkowski, *Nabywanie prawa...*, s. 195. Jak piszą T. Woś i J. Zimmermann w głosie do uchwały SN z dnia 23 września 1986 r.: „Od strony teoretycznej można by przyjąć, że pierwsze rozstrzygnięcie przestaje obowiązywać z chwilą, gdy zdecydowano się na powtórzenie postępowania w sprawie, która musi i tak zakończyć się nowym rozstrzygnięciem”.

która upatruje w materialnym charakterze możliwości wydania w okresie trzyletnim decyzji nieostatecznej, NSA wyraził w uchwale z dnia 27 lipca 2009 r., I OPS 4/09, odnosząc je do skutków tego rodzaju terminów. „Mimo że pociągają one za sobą także konsekwencje procesowe, podstawowe znaczenie powinny mieć, w razie wątpliwości, skutki materialnoprawne. Skutki takie zaś należy odróżnić od kwestii wykonalności decyzji. Ponieważ terminy materialne odnoszą się do okresu, w którym może nastąpić ukształtowanie określonych praw i obowiązków, wiążąc je należy już z decyzją pierwszoinstancyjną. Dotyczą one ustalenia, stworzenia, zniesienia lub zmiany konkretnych praw i obowiązków skonkretyzowanego zewnętrznego adresata. Są efektem stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania decyzji pierwszej instancji, aczkolwiek sytuacja w tym zakresie może ulec zmianie w toku postępowania odwoławczego. Czymś innym jest natomiast kwestia odroczonej wykonalności decyzji nieostatecznej”.

Skutki decyzji należy rzeczywiście odróżniać od jej wykonalności, ale nie oznacza to, że niewykonalność decyzji zupełnie rozmija się z jej skutecznością. Skutki prawne decyzji administracyjnej, w ogólnym tego słowa znaczeniu, są bardzo rozległe, mają naturę nie tylko materialną, ale i procesową. Do bezpośrednich skutków materialnych decyzji konstytutywnych należy ukształtowanie określonych praw czy obowiązków beneficjenta aktu (strony *sensu stricto*). Decyzja pośrednio kształtuje pozycję materialnoprawną także pozostałych stron postępowania (oczywiście w innym zakresie niż głównego adresata aktu). Poza tym, z decyzją wiąże się zazwyczaj szereg innych praw i obowiązków, wynikających bezpośrednio z ustawy, powiązanych z decyzją, a w zasadzie z charakterem uprawnień (obowiązków) z niej wynikających (weźmy pod uwagę chociażby pozwolenie budowlane i rozliczne obowiązki obciążające inwestora, wynikające z prawa budowlanego, ale także z prawa ochrony środowiska, prawa sanitarnego, prawa geodezyjnego i kartograficznego itd.). To wszystko trzeba zaliczyć do skutków decyzji. Dopiero w tym kontekście możemy oceniać kwestię skuteczności decyzji rozumianą jako spowodowanie sytuacji, w której wszystkie konsekwencje materialnoprawne wywołane decyzją stają się wiążące (stają się prawem).

Natomiast wykonanie oznacza spowodowanie takiego stanu w rzeczywistości społecznej, który jest zgodny z jej treścią⁴⁷, a „wykonalność” to zdatność tego rozstrzygnięcia do wywoływania skutków bezpośrednio określonych w decyzji⁴⁸. Zatem skuteczność (moc obowiązującą) decyzji odnosimy do stanu prawnego, zaś wykonanie do stanu faktycznego, a wykonalność stanowi swoisty łącznik między jednym a drugim, a w istocie mówi o zdolności decyzji do spowodowania określonego stanu w rzeczywistości społecznej. Dodajmy jeszcze to, że nie każda decyzja skuteczna zdolność taką posiada (np. decyzja odmowna). Wykonalność stanowi jeden ze skutków decyzji, nie zawsze występujący.

⁴⁷ J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963, s. 22; R. Sawuła, *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemysław-Rzeszów 2008, s. 53 i s. 109–110.

⁴⁸ T. Woś [w:] *Postępowanie administracyjne...*, s. 418.

Z przepisu art. 130 § 1 k.p.a., wyrażającego ustawową zasadę niewykonywania nieostatecznych decyzji przed upływem terminu do wniesienia odwołania, nie można wyprowadzać wniosku, iż decyzja organu pierwszej instancji stała się skuteczna, a jedynie ze względu na prawo do odwołania nie może być wykonywana. Inaczej rzecz ujmując, decyzja taka nie ma jeszcze „mocy wiążącej” w tym znaczeniu, że nie jest jeszcze skuteczna.

Na rzecz nieskuteczności decyzji pierwszoinstancyjnej przemawia także rozwiązanie przyjęte w art. 130 § 3 k.p.a., zgodnie z którym wskazana wyżej zasadę nie stosuje się w przypadkach, gdy decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności (art. 108) albo decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy. W tych sytuacjach, jak należy przyjąć, decyzja uzyskuje prowizoryczną skuteczność na mocy odrębnego aktu (postanowienia) bądź bezpośrednio na podstawie ustawy. Ta „prowizoryczna skuteczność” nie tkwi zatem w samej decyzji, ale ma źródło zewnętrzne, i może ona zostać unicestwiona na skutek uchylecia decyzji, jak i uchylecia tego aktu zewnętrznego.

Skutek w postaci ustalenia opłaty adiacenckiej nie powstaje w dacie wydania decyzji przez organ I instancji, ale w momencie, w którym decyzja ta staje się ostateczna ze względu na upływ terminu do wniesienia odwołania, bądź też staje się ostateczna decyzja organu odwoławczego, wydana w wyniku ponownego rozpoznania sprawy. To, że wyjątkowo decyzja pierwszoinstancyjna będzie podlegała wykonaniu, nie ma nic wspólnego z jej skutecznością. Oznacza to tylko tyle, że ustawodawca wyjątkowo dopuszcza możliwość wykonywania jeszcze nieukształtowanych uprawnień (obowiązków) przez adresata decyzji (na jego ryzyko).

W art. 145 ust. 2 u.g.n. nie chodzi o wydanie decyzji wykonalnej w określonym terminie, ale o wydanie decyzji ustalającej, a więc skutecznie kształtującej obowiązek uiszczenia opłaty adiacenckiej. To że decyzja pierwszoinstancyjna została wydana w tym terminie nie oznacza jeszcze, że może być ona uznana za decyzję ustalającą w rozumieniu tego przepisu, skoro nie jest jeszcze skuteczna (nie ma mocy obowiązującej). W żaden sposób nie zmienia tego możliwość (wyjątkowa) jej wykonania.

12. We wcześniejszych rozważaniach przewijał się wątek przedawnienia, z jakim mieliśmy do czynienia w art. 145 ust. 2 u.g.n. do 22 sierpnia 2017 r. Zmiana przepisu, dokonana ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. zmieniającą u.g.n., przedawnienie zniósła.

Przedawnienie, w ogólnym ujęciu, jest instytucją prawną, która z upływem wyznaczonego w przepisach prawa administracyjnego czasu oraz biernością uprawnionego do podjęcia określonego działania podmiotu, którym jest organ administracji publicznej albo podmiot prywatny, łączy skutek w postaci wygaśnięcia prawa do nałożenia na jednostkę obowiązku bądź też jego wykonania albo praw do uzyskania bądź realizacji przyznanego jednostce uprawnienia. Łączy skutek w postaci wygaśnięcia prawa do nałożenia na jednostkę obowiązku⁴⁹. W naszym przypadku chodzi o przedawnienie odnoszące się do wygaśnięcia prawa organu gminy do nałożenia na jednostkę obowiązku w postaci opłaty adiacenckiej po upływie trzyletniego terminu. Nie jest istotne,

⁴⁹ W. Piątek, *Przedawnienie w prawie administracyjnym*, Poznań 2018, s. 156.

jak to przedawnienie określimy – czy jako „przedawnienie orzekania przez organ”, czy „przedawnienie uprawnień procesowych”⁵⁰, skoro nie budzi wątpliwości, że zmiana formuły z „wydanie decyzji o ustaleniu opłaty” na „wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty” prowadzi do wniosku, że ustawodawca z jakichś przyczyn postanowił nie ograniczać czasowo uprawnień gminy do nałożenia obowiązku partycypacji w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej w formie opłaty adiacenckiej. W terminie trzyletnim, który pozostał, ma ona jedynie wszcząć postępowanie. Dokładnie taki sam skutek wynika z glosowanych orzeczeń, przy czym odnosi się on do okresu, w którym uprawnienie gminy podlegało przedawnieniu. Już samo to stawia pod znakiem zapytania trafność wyroków, a być może nawet trzeba postawić pytanie, czy nie zachodzi tutaj stan *contra legem*. Pozostaje poza granicami uprawnień sądu administracyjnego eliminowanie (wyłączanie w konkretnym przypadku) przyjętej przez ustawodawcę instytucji prawnej. Przedawnienie ma na celu stabilizację sytuacji prawnej jednostki. Powinno gwarantować, że po upływie wskazanego w ustawie okresu nie musi się ona obawiać obciążenia obowiązkiem⁵¹. Instytucja ta spełnia także funkcję porządkującą (porządkuje „przestrzeń normatywną”), motywacyjną (poprawia efektywność administrowania) i wreszcie funkcję ochronną względem podmiotów administracji, które nie pozostają zobowiązane w nieskończoność do realizacji obowiązku⁵². W tym kontekście należy także oceniać trafność i prawidłowość tych wyroków.

13. Można mieć jeszcze inne uwagi dotyczące tezy zaprezentowanej w omawianych orzeczeniach. W szczególności chodzi o to, że składy orzekające nie dostrzegły różnicy zachodzącej między uchyceniem decyzji przez organ odwoławczy i orzeczeniem merytorycznym bądź przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia a uchyceniem decyzji drugoinstancyjnej i pierwszoinstancyjnej przez sąd administracyjny. W pierwszym przypadku uchycenie następuje w toku instancji, a więc w ramach zawisłej sprawy administracyjnej. W drugim zaś – uchycenia dokonuje sąd administracyjny w ramach sprawowanej kontroli, a więc poza tokiem instancji. Sprawa administracyjna została już zakończona decyzją ostateczną, a więc taką, która kończy proces stosowania normy generalnej i abstrakcyjnej, uzyskuje moc prawną, jest skuteczna *erga omnes* i nadaje się do wykonania. Uchylenie przez sąd administracyjny decyzji odwoławczej i decyzji pierwszoinstancyjnej powoduje, że decyzji ustalającej opłatę nie ma, jest jedynie wszczęte i niezakończone postępowanie w sprawie opłaty. A więc jest to problem, o którym była mowa wyżej. Nie wzięto pod uwagę skutków przedawnienia.

14. Wreszcie trzeba zwrócić uwagę na treść uzasadnień obu wyroków, która z kilku powodów nie zasługuje na aprobatę.

Po pierwsze – ze względu na argumentację tam zastosowaną, poczynając od tego, że jest ona zupełnie różna. Jak się należy domyślać, sąd, wydając pierwszy z wyroków, kierował się uchwałą NSA z dnia 27 lipca 2009 r. Jeśli chodzi o drugi wyrok, to

⁵⁰ *Ibidem*, s. 121.

⁵¹ Tak w uzasadnieniu projektu ustawy *Przepisy ogólne prawa administracyjnego* odnośnie do art. 16, „Biuletyn RPO” 2008, nr 60, s. 84–85.

⁵² O funkcjach przedawnienia: W. Piątek, *Przedawnienie...*, s. 164–172.

decydujące znaczenie miała kwestia ochrony interesów właściciela nieruchomości (z chwilą wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej ustaje stan niepewności co do tego, czy opłata adiacencka zostanie nałożona czy też nie) oraz zasada równości (uprzywilejowanie tych, którzy złożyli odwołanie). Co do uchwały, to wniosek, jaki z niej wyprowadził sąd, jest za daleko idący (o czym była mowa wcześniej). W kwestii argumentów zawartych w uzasadnieniu drugiego wyroku stwierdzić trzeba, że stan niepewności ustaje dopiero po wydaniu decyzji ostatecznej. Jeśli chodzi o zachowanie równości to rzeczywiście jest z tym pewien problem, ale ta nierówność nie jest wynikiem działania organu administracji czy sądu, ale samego ustawodawcy. Byłaby to zatem „nierówność w prawie”, którą powinien usunąć ustawodawca, a nie organy stosujące prawo.

Po drugie – z przyczyny braku odniesienia do linii orzeczniczej, jaka wykształciła się na tle art. 145 ust. 2 u.g.n. w brzmieniu obowiązującym do 22 sierpnia 2017 r., zwłaszcza po podjęciu uchwały NSA z 27 lipca 2009 r. W uzasadnieniach wyroków, wbrew przyjętym zasadom, NSA nawet nie wspomniał o ukształtowaniu się stanowiska tak samego NSA, jak i sądów wojewódzkich, zmierzającego w stronę przyjęcia opcji wydania decyzji ostatecznej przed upływem terminu trzyletniego. Nawet jeśli stanowisko to nie było wyraźnie utrwalone, to wypadało o nim wspomnieć i przytoczyć argumenty na rzecz opcji przeciwnej. Szkoda, że sąd nie skorzystał z sugestii organu odwoławczego, autora skargi kasacyjnej, który proponował poddanie tego zagadnienia prawnego, budzącego poważne wątpliwości, rozszerzonemu składowi w celu podjęcia uchwały

Po trzecie – za wadliwością uzasadnienia (uzasadnień) przemawia także brak jakiegokolwiek refleksji w kwestii zmiany charakteru terminu przedawniającego, który, w wyniku stanowiska wyrażonego w wyrokach, przestał takim być. Nie ma tu znaczenia decyzja ustawodawcy, który nowelizacją z dnia 20 lipca 2017 r. zmieniającą u.g.n. zrezygnował z tak rozumianego terminu trzyletniego do ustalenia opłaty adiacenckiej. Ustawodawca mógł to uczynić, natomiast pozostawało to poza zakresem uprawnień sądu.

Literatura

- Bieniek G., Hopfer A., Marmaj Z., Mzyk E., Żróbek R., *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, t. 2, Zielona Góra 2000.
- Bieniek G., Kalus S., Marmaj Z., Mzyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, art. 145, LEX/el. 2020.
- Jendrośka J., *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963.
- Kiełkowski T., *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012.
- Łaszczycza G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, *Komentarz do art. 1-103*, Warszawa 2010.
- Piątek W., *Przedawnienie w prawie administracyjnym*, Poznań 2018.

Sawuła R., *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemysł–Rzeszów 2008.

Skomra A., Daniel P., *Termin ustalenia opłaty adiacenckiej*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 6. *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017.

Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.

Zimmermann M. [w:] *idem*, W. Brzeziński, M. Jaroszyński, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956.

Streszczenie

Andrzej Matan

Termin na wydanie decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej (art. 145 ust. 2 u.g.n.)

Jak przyjął NSA w komentowanych wyrokach, w sytuacji gdy przed upływem trzyletniego terminu materialnoprawnego wydana została decyzja organu pierwszej instancji, późniejsze jej uchylenie nie wyłącza możliwości ustalenia opłaty adiacenckiej poprzez wydanie kolejnej decyzji. Pogląd ten nie zasługuje na aprobatę, bowiem samo wniesienie odwołania powoduje upadek decyzji organu pierwszej instancji. Staje się ona jedynie „określoną propozycją” co do treści rozstrzygnięcia. Odwołanie w postępowaniu administracyjnym powoduje przeniesienie pełnej kompetencji do rozstrzygnięcia sprawy na organ wyższego stopnia z tym skutkiem, że orzeczenie pierwszej instancji automatycznie upada. Jeśli orzeczenie organu odwoławczego ma charakter merytoryczny, to ono w istocie rozstrzyga sprawę.

Wobec tego wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji pierwszoinstancyjnej tak ze względu na wniesione odwołanie, jak i w wyniku wyroku sądu administracyjnego powoduje utratę kompetencji organu administracji do orzekania w sprawie. To z kolei skutkuje koniecznością umorzenia postępowania.

Summary

Andrzej Matan

Time limit for issuing a decision determining the adjacency fee (art. 145 p. 2 of the Act on Land Management)

As the Supreme Administrative Court assumed in the commented judgments, in a situation where a decision of the first instance authority was issued before the expiry of the three-year substantive period, its subsequent repeal does not exclude the possibility to determine the adjacency fee by issuing another decision. This view does not deserve approval, as the lodging of an appeal results in the fall of the first instance authority's decision. It becomes only a „specific proposal” as to the content of the decision. An appeal in administrative proceedings transfers full competence to settle the case to a higher authority, with the result that the first-instance judgment automatically falls. If the decision of the appeal body is substantive, it will, in fact, decide the case.

Therefore, the elimination of the first-instance decision from legal circulation, both due to the appeal lodged and as a result of an administrative court judgment, results in the loss of the competence of the administrative authority to adjudicate in the case. This in turn results in the need to discontinue the proceedings.

Słowa kluczowe: wyrok sądu, termin materialnoprawny, decyzja ostateczna, umorzenie postępowania

Keywords: court verdict, substantive deadline, final decision, discontinuation of proceedings

Przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r.,
I OPS 1/19

Przyjęcie przez funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej propozycji zatrudnienia i przekształcenie, z dniem określonym w tej propozycji, na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1948 ze zm.) dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej lub stałej w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę odpowiednio na czas nieokreślony albo określony, nie wiąże się z obowiązkiem właściwego organu do wydania decyzji orzekającej o zakończeniu stosunku służbowego.

Przemysław Ostojki

Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości w Poznaniu

przemyslaw.ostojki@gmail.com

ORCID: 0000-0001-6552-8162

<https://doi.org/10.26881/gsp.2020.2.13>

Glosa

1. Uwagi wprowadzające

Problem rozstrzygnięty w komentowanej uchwale¹ Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) dotyczył kwestii niedopuszczalności właściwego organu do wydania decyzji orzekającej o zakończeniu stosunku służbowego w sytuacji przyjęcia przez funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej propozycji zatrudnienia i przekształcenia – z dniem określonym w tej propozycji, na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 przepisów wprowadzających ustawę² o Krajowej Administracji Skarbowej – dotychczasowego

¹ Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19. Wszystkie cytowane orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) [<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>].

² Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1948 ze zm.; dalej: p.w. KAS).

stosunku służby w służbie przygotowawczej lub stałej w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę. Na kanwie tej problematyki w orzecznictwie NSA pojawiła się rozbieżność, która sprowadzała się do przyjęcia albo administracyjnoprawnego sposobu rozstrzygnięcia o zakończeniu stosunku służbowego funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej – a w efekcie do objęcia kontrolą sądownoadministracyjną takich rozstrzygnięć, albo do stwierdzenia, że wskazane zdarzenie miało miejsce na gruncie prawa pracy – stąd jego stronom przysługuje ochrona przed sądem pracy.

Zaistniałe wątpliwości dotyczące stosowania art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS odnosiły się do problematyki *prima facie* klarownej. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził bowiem, że przekształcenie w znaczeniu prawnym oznacza, że dotychczasowy stosunek prawny ulega transpozycji w nowy. Stary stosunek prawny nie zostaje zakończony, lecz zmieniony, a więc nie ma zatem potrzeby wydawania aktu administracyjnego lub podejmowania czynności, które jednoznacznie określałyby datę i przyczyny zakończenia poprzedniego stosunku prawnego. Przy tym sąd podkreślił, że dochodzi do tego przekształcenia na mocy zgodnego oświadczenia woli organu i dotychczasowego funkcjonariusza. Były funkcjonariusz może zatem dochodzić swych praw przed sądem powszechnym.

W toku analiz podjętych przez NSA w komentowanej uchwale poruszono szereg istotnych, interdyscyplinarnych zagadnień. Odniesienie się do każdego z nich potwierdza, w moim przekonaniu, prawidłowość podjętego przez ten sąd rozstrzygnięcia.

2. Uwarunkowania funkcjonalne przekształcenia z art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS

W pierwszej kolejności uwagę należy zwrócić na *ratio legis* analizowanej regulacji p.w. KAS – tak w wymiarze ogólnym, jak i szczegółowym. Otóż, zasadniczym celem p.w. KAS było skuteczne i sprawne wdrożenie struktur Krajowej Administracji Skarbowej. Generalnym celem wprowadzenia różnych sposobów modyfikacji zastanych – w chwili wejścia w życie ww. ustawy – stosunków służbowych lub pracowniczych było zapewnienie kontynuacji zatrudnienia funkcjonariuszy oraz pracowników administracji podatkowej, celnej oraz kontroli skarbowej – stosownie do uwarunkowań kadrowych Krajowej Administracji Skarbowej. Chodziło o zachowanie płynności w realizacji zadań i stopniowego wdrażania nowych regulacji bez uszczerbku dla wykonywania zadań ustawowych nowo powstającego aparatu Krajowej Administracji Skarbowej³. Szczegółowe zaś cele regulacji p.w. KAS zostały wyrażone w m.in. w analizowanym przepisie art. 171 ust. 1 pkt 2 oraz art. 170 ust. 1 i ust. 3. Celem cytowanych norm było płynne przeprowadzenie reorganizacji osobowej Służby Celno-Skarbowej oraz tzw. pracowników cywilnych w urzędach obsługujących organy KAS. Istota omawianej instytucji przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy na podstawie umowy

³ Zob. uzasadnienie projektu ustawy – Przepisy wprowadzające Krajową Administrację Skarbową, Sejm VIII kadencji, druk nr 827 [<http://sejm.gov.pl>].

o pracę sprowadza się do zapewnienia płynnego, szybkiego oraz bezkolizyjnego przejścia funkcjonariusza wspomnianej służby na stanowisko „cywilne” obsługujące określony organ KAS.

Za przyjęciem konieczności wydania decyzji w badanym przypadku nie przemawiają również względy natury aksjologicznej. Należy podzielić stanowisko NSA wyrażone w omawianej uchwale, że poprzez wydanie decyzji o zakończeniu stosunku służbowego na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS, przyjęcie stanowiska o nieistnieniu podstaw do wydania takiej decyzji nie pozbawia tego podmiotu jego konstytucyjnych praw. Byłemu funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej przysługuje bowiem prawo do wytoczenia powództwa przed sądem właściwym w sprawach z zakresu prawa pracy – zgodnie z art. 277 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej⁴ – które może dotyczyć, np. żądania przywrócenia do służby czy ustalenia okresu stażu służby⁵.

Należy dodać, że wprowadzenie do p.w. KAS instytucji polegającej na przekształceniu *ex lege* stosunku służbowego w stosunek pracy, bez konieczności wydania decyzji stwierdzającej ustanie w tej drodze stosunku służbowego, nie oznacza niespełnienia standardów przejrzystości oraz równego dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji RP). Ustawa przewiduje bowiem jasne przesłanki oraz tryb dostępu do służby publicznej, zakładając odpowiednie terminy na zapoznanie się zarówno z propozycjami dalszego zatrudnienia bądź służby, jak i złożenia oświadczenia o woli dalszego zatrudnienia oraz terminu złożenia tego oświadczenia. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślano wielokrotnie, że art. 60 Konstytucji nie gwarantuje ani przyjęcia do służby publicznej, ani pozostawania w niej niezależnie od wszelkich okoliczności, lecz jedynie ustanawia prawo ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej⁶.

3. Wykładnia systemowa art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS

W pragmatykach niepracowniczych nie przewidziano jednej (wyłącznej) formy stwierdzenia przez organ służbowy wygaśnięcia stosunku służbowego. Czynność ta przybierać może postać rozkazu personalnego, decyzji albo skreślenia z ewidencji decyzją wydaną dla celów ewidencyjnych. Przyjmuje się, że w przypadkach, w których przepisy nie określają formy stwierdzenia wygaśnięcia stosunku służbowego, należy uznać, że stwierdzenie wygaśnięcia następuje w drodze czynności ewidencyjno-technicznej właściwego przełożonego⁷.

⁴ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 768 ze zm.; dalej: ustawa o KAS).

⁵ Zob. M. Ciecierski, *Komentarz do art. 277 [w:] Krajowa Administracja Skarbowa. Komentarz*, red. A. Melezini, K. Teszner, LEX el./2018; postanowienie NSA z dnia 24 stycznia 2018 r., I OSK 2826/17, LEX nr 2435381.

⁶ Zob. wyroki TK z dnia: 9 czerwca 1998 r., K 28/97; 14 grudnia 1999 r., SK 14/98; 24 października 2017 r., K 1/17, OTK 79/A/2017.

⁷ Zob. E. Mazurczak-Jasińska, *Ustanie stosunku służbowego [w:] System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 360–361.

Nie budzi wątpliwości fakt, że w art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS ani w żadnym innym przepisie p.w. KAS nie przewidziano wyraźnej formy decyzji jako właściwego sposobu stwierdzenia wygaśnięcia decyzji w rezultacie przekształcenia stosunku służbowego funkcjonariusza w stosunek pracy. W ustawie p.w. KAS, jak i w ustawie o KAS nie istnieje uregulowanie takie jak w art. 54 ust. 3 ustawy⁸ o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, w myśl którego sprawy osobowe, w tym stwierdzanie wygaśnięcia stosunku służbowego przez szefa CBA, są załatwiane w drodze decyzji.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym wskazano, że jeśli norma prawa materialnego w sposób bezpośredni wyznacza wszystkie elementy stosunku prawnego bez potrzeby ich konkretyzacji, a zatem w normie prawnej przyznane są jednostce uprawnienia lub nałożone obowiązki – nie istnieje podstawa prawna do działania organu administracji publicznej w formie decyzji. *Argumentum a contrario*, w razie gdy norma prawa materialnego wymaga konkretyzacji, formą dokonania tej konkretyzacji jest decyzja administracyjna. Taka wykładnia w zakresie formy działania organu wykonującego administrację publiczną wynika z art. 2 Konstytucji RP⁹. Przyjęcie decyzyjnego załatwienia sprawy administracyjnej można byłoby dopuścić ewentualnie tylko wówczas, gdyby przepisy nie przewidywały formy rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy w formie aktu administracyjnego, to jednak wymagałaby ona jednostronnego, władczego załatwienia poprzez konkretyzację uprawnienia albo obowiązku o charakterze administracyjnym. Nie dochodzi do takiej sytuacji wówczas, gdy te czynniki nie występują. Należy zwrócić uwagę, że decyzja administracyjna jest tylko jedną z form działania administracji publicznej w sprawach indywidualnych. W sytuacji zatem, gdy z przepisów prawa nie wynika w sposób wyraźny forma rozstrzygnięcia, dla uznania, że mamy do czynienia z decyzją administracyjną, konieczne jest stwierdzenie, że w sprawie wymagana jest konkretyzacja przepisów prawa w odniesieniu do danej osoby, w jej indywidualnej sprawie, do której dochodzi w sposób władczy i jednostronny¹⁰.

Powyższa teza jest immanentnie związana z następującymi ogólnymi regułami sformułowanymi przez doktrynę prawa administracyjnego i określanymi przezeń jako zasady prawa administracyjnego: zasadą kompetencyjności, zasadą podejmowania działań władczych na podstawie przepisów powszechnie obowiązującego prawa materialnego oraz zasadą powoływania się przez organ administracji publicznej, podejmujący działania władcze, na upoważniający go przepis powszechnie obowiązującego prawa¹¹. Trafnie zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny, że art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS wyraźnie stanowi, że organ, decydując się w odniesieniu do konkretnego funkcjonariusza na zastosowanie tego rozwiązania, ma podjąć stosowne działanie w formie cywilnoprawnej, tzn. ma złożyć propozycję w drodze oświadczenia woli

⁸ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2104 ze zm.).

⁹ Zob. m.in. wyroki NSA z dnia: 23 lutego 2005 r., OSK 1185/04; 15 lutego 2007 r., I OSK 509/06.

¹⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2013 r., I OSK 979/13.

¹¹ Zob. D.R. Kijowski, *Przepisy czy zasady ogólne prawa administracyjnego* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 291 i n.; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 100.

o konkretnej treści. Nie można zatem przyjąć, że w tym zakresie jego działanie ma charakter władczy i jednostronny. W tej perspektywie, na gruncie analizowanej podstawy prawnej nie jest dopuszczalne swoiste domniemywanie kompetencji organu administracji publicznej do podjęcia działania w formie decyzji administracyjnej.

4. Jednolita struktura przekształcenia – art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS

W pierwszej kolejności należy podzielić stanowisko NSA, wyrażone w analizowanej uchwale, że przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy – zgodnie z art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS – posiada jednolitą (niepodzielną) strukturę normatywną. Stanowi ono jedno zdarzenie prawne, wyartykułowane w ustawie, a jego skutkiem jest wygaśnięcie stosunku służbowego z mocy prawa. Nie jest zatem uprawnione twierdzenie o złożonej, „dwuetapowej” strukturze instytucji przekształcenia z art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS, która miałyby przewidywać zaistnienie dwóch odrębnych zdarzeń prawnych dotyczących sfery prawnej dotychczasowego funkcjonariusza celno-skarbowego – wygaśnięcia stosunku służbowego oraz powstania stosunku pracy. Stanowisko takie nie odpowiada treści cytowanego przepisu art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS, który – jak wspomniano – stanowi *expressis verbis* o jednym zdarzeniu prawnym, jakim jest przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy. Zwrotom języka prawnego nie należy, bez wyraźnego powodu, nadawać innego znaczenia niż to, które zwroty te mają w języku naturalnym¹². Gdyby ustawodawca zmierzał do wyodrębnienia etapów: wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza oraz nawiązania stosunku pracy przez byłego funkcjonariusza, uczyniłby to poprzez skorzystanie z odmiennych sformułowań języka prawnego oraz zastosowanie innej techniki (technik) prawodawczych, aniżeli uczynił to w art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS, tak by wyodrębnić etapy: wygaśnięcia stosunku służby oraz nawiązania stosunku pracy z dotychczasowym funkcjonariuszem Służby Celno-Skarbowej. Należy podzielić pogląd wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2019 r., I OSK 996/18 – wydanym na kanwie analizowanego problemu prawnego – że: „(...) pierwszorzędną metodą wykładni jest wykładnia językowa, przy czym oczywiście nie wyklucza to stosowania innych metod i sposobów, które jednak nie mogą pozostać ze sobą w sprzeczności. (...) Oczywiście jest możliwość dokonywania w procesie oceny legalności przeprowadzanej przez sądy administracyjne interpretacji przepisów we wszystkich kierunkach, jednak jej wynik nie może być wynikiem *contra legem*”¹³. Szczególnie znaczenie wykładni funkcjonalnej w prawie administracyjnym nie może prowadzić do konfliktu z rzeczową treścią normy wypływającej z interpretowanego tekstu¹⁴.

¹² Zob. T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2002, s. 162 i s. 167; wyrok NSA z dnia 7 marca 2019 r., I OSK 891/18, CBOSA.

¹³ Zob. również wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 marca 2004 r., II SA 1933/03.

¹⁴ Zob. W. Piątek, *Wykładnia funkcjonalna w orzecznictwie sądów administracyjnych*, RPEiS 2012, z. 1, s. 23.

5. Niedopuszczalność rozszerzającej wykładni przepisu odsyłającego – art. 170 ust. 3 p.w. KAS

Obok ustania stosunku służbowego poprzez jego rozwiązanie (w drodze decyzji o zwolnieniu ze służby) albo jego wygaśnięcie (w związku z zaistnieniem zdarzeń określonych w ustawie), w pragmatykach służbowych przewiduje się także konstrukcję prawną zwolnienia z mocy prawa. Modelowym przykładem zwolnienia ze służby *ex lege* jest norma z art. 115 ust. 2 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych¹⁵. Zgodnie z tym przepisem, w przypadkach wyszczególnionych w ustawie zwolnienie z zawodowej służby wojskowej następuje z mocy prawa z dniem uprawomocnienia się odpowiedniego orzeczenia lub z dniem, w którym decyzja stała się ostateczna, albo z dniem zaistnienia okoliczności stanowiącej podstawę zwolnienia żołnierza zawodowego ze służby. Należy stwierdzić, że w p.w. KAS rozwiązanie takie przyjęto w art. 170 ust. 1 i 3, który stanowi, że stosunki pracy osób zatrudnionych w jednostkach KAS oraz stosunki służbowe osób pełniących służbę w jednostkach KAS wygasają: po pierwsze – z dniem 31 sierpnia 2017 r., jeżeli osoby te w terminie do dnia 31 maja 2017 r. nie otrzymają pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby; po drugie – po upływie trzech miesięcy, licząc od miesiąca następującego po miesiącu, w którym pracownik albo funkcjonariusz złożył oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, jednak nie później niż dnia 31 sierpnia 2017 r. W myśl wskazanego przepisu ustawy, w tych przypadkach wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza traktuje się jak zwolnienie ze służby.

Powyższy przepis zawiera odesłanie do instytucji zwolnienia ze służby, przy czym żaden przepis ustawy nie precyzuje – jak w przywołanym wyżej art. 183 ust. 1–2 ustawy o KAS – czy w przypadku z art. 170 ust. 3 p.w. KAS należy wydać decyzję administracyjną. Nie odwołuje się też do żadnego z przypadków z art. 183 ust. 1 ustawy o KAS, w których ustawodawca nakazuje wydanie decyzji o zwolnieniu ze służby.

Pomimo braku ku temu wyraźnych przesłanek prawnych, w orzecznictwie sądowniczym przyjmowano stanowisko o konieczności wydania decyzji w tej sprawie. Sądy administracyjne posiłkowały się w tym wypadku przepisem art. 276 ust. 2 ustawy o KAS, który dotyczy problematyki rozpatrywania sporów o roszczenia funkcjonariuszy ze stosunku służbowego¹⁶. Stanowi on, że w przypadku wydania decyzji o zwolnieniu ze służby, funkcjonariusz może, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji, złożyć odwołanie do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej. Również z tego przepisu nie wynika, by konieczne było – w przypadku wygaśnięcia stosunku służbowego wskutek braku jego kontynuacji albo niezawarcia stosunku pracy – wydanie decyzji administracyjnej o ustaniu stosunku służbowego. W przepisie art. 276 ust. 2 ustawy o KAS ustawodawca zawarł jedynie normę uprawniającą funkcjonariusza do złożenia odwołania do właściwego organu: „w przypadku wydania decyzji

¹⁵ Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 330 ze zm.).

¹⁶ Zob. m.in. wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2019 r., I OSK 1036/18.

o zwolnieniu ze służby". Wobec powyższego, nie istnieją przesłanki do przyjęcia, że w przypadku z art. 170 ust. 3 p.w. KAS w związku z art. 276 ust. 2 lub innym przepisem ustawy o KAS usytuowana jest podstawa do wydania decyzji o zwolnieniu ze służby. Wobec tego należy przyjąć, że art. 170 ust. 3 p.w. KAS ustanawia instytucję zwolnienia funkcjonariusza z mocy samego prawa.

W świetle poczynionych wyżej uwag należy podzielić stanowisko wyrażone w głosowanej uchwale, że prawnie nieuzasadnione jest rozciąganie mocy obowiązującej przepisu odsyłającego z art. 170 ust. 3 p.w. KAS, przewidującego zwolnienie funkcjonariusza z mocy prawa w sytuacjach, o których mowa w ust. 1 tego artykułu – na inne przypadki, aniżeli ściśle w nim wskazane, zwłaszcza na instytucję przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy. Należy zwrócić uwagę, że funkcją przepisów odsyłających jest m.in. unikanie powtórzeń oraz zwiększenie czytelności przepisów prawa¹⁷. W analizowanym przypadku funkcjom tym przeczyłoby niewątpliwie wywodzenie z treści art. 170 ust. 3 p.w. KAS normy, która miałaby się odnosić nie tylko do sytuacji z art. 170 ust. 1, ale również do art. 171 ust. 1 pkt 2 tego aktu¹⁸. Instytucja zwolnienia z mocy prawa, o której stanowi art. 170 ust. 1 i 3 p.w. KAS, jest ze swej istoty instytucją odmienną od przekształcenia stosunku służbowego w trybie art. 171 ust. 1 pkt 2 tej ustawy.

6. Wnioski

W świetle powyższych rozważań nie powinna budzić wątpliwości prawidłowość konkluzji, do jakiej doszedł Naczelny Sąd Administracyjny w głosowanej uchwale. Wydanie decyzji stwierdzającej ustanie stosunku służbowego wskutek przekształcenia go w stosunek pracy powinna znajdować wyraźne umocowanie w przepisach prawa. Ani przepisy p.w. KAS, ani też ustawa o KAS nie ustanawiają takiej wyraźnej podstawy do wydania decyzji stwierdzającej zakończenie stosunku służbowego wskutek przekształcenia w stosunek pracy. Brzmienie art. 170 ust. 2 zdanie pierwsze i art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS jednoznacznie wskazuje, że jednostka wprost z przepisu ustawy uzyskuje uprawnienie do zawarcia umowy o pracę i nie jest dopuszczalna konkretyzacja tego uprawnienia w drodze decyzji administracyjnej. W istocie bowiem, w wyniku przyjęcia przez funkcjonariusza propozycji zawarcia umowy o pracę, dochodzi do czynności przewidzianej w przepisach prawa pracy – nie zaś przepisach administracyjnoprawnych. Już z tego powodu na gruncie analizowanego przypadku nie może być mowy o domniemaniu załatwienia sprawy w drodze decyzji administracyjnej.

¹⁷ Zob. A. Skoczylas, *Odesłania w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2001, s. 8.

¹⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2019 r., I OSK 996/18.

Literatura

- Ciecierski M., *Komentarz do art. 277* [w:] *Krajowa Administracja Skarbowa. Komentarz*, red. A. Melezini, K. Teszner, LEX/el. 2018.
- Kijowski D.R., *Przepisy czy zasady ogólne prawa administracyjnego* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Mazurczak-Jasińska E., *Ustanie stosunku służbowego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Piątek W., *Wykładnia funkcjonalna w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, z. 1.
- Skoczylas A., *Odesłania w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2001.
- Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2002.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.

Streszczenie

Przemysław Ostojki

Przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy

Niniejsza glosa odnosi się do interdyscyplinarnej problematyki przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy, wskutek którego dochodzi równocześnie do ustania dotychczas istniejącego stosunku służbowego i powstania nowego stosunku prawnego – stosunku pracy. Interdyscyplinarna natura tej instytucji prawnej wynika z tego, że do ustania publicznoprawnego stosunku służby dochodzi na mocy zgodnego oświadczenia woli organu i dotychczasowego funkcjonariusza. Wyjątkowy charakter ustania stosunku służby wynika zaś z faktu, że nie jest potrzebne uprzednie jego wygaszenie, aby mogło dojść do przekształcenia w stosunek pracy.

W wyniku dokonanej analizy należy dojść do wniosku, że glosowana uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego jest w pełni prawidłowa. Wydanie decyzji stwierdzającej ustanie stosunku służbowego wskutek przekształcenia go w stosunek pracy znajduje umocowania w przepisach prawa. Na gruncie analizowanego przypadku nie może być mowy o domniemaniu załatwienia sprawy w drodze decyzji administracyjnej. Byłemu funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej przysługuje zaś prawo do wytoczenia powództwa przed sądem właściwym w sprawach z zakresu prawa pracy, zgodnie z art. 277 ustawy o KAS.

Summary

Przemysław Ostojki

Transformation of a service relationship into an employment relationship

The commentary refers to the interdisciplinary problem of transforming a service relationship into an employment relationship, which results in the cessation of the existing relationship and the creation of a new legal relationship – an employment relationship. The interdisciplinary na-

ture of this legal institution results from the fact that the termination of the public law service relationship is made by a declaration of will by the authority and the officer. The exceptional nature of the termination of the service relationship results from the fact that it does not have to be terminated in order to be transformed into an employment relationship.

As a result of the analysis, it must be concluded that the resolution of the Supreme Administrative Court is fully correct. The decision confirming the termination of a service relationship as a result of transformation into an employment relationship is justified by the provisions of law. On the basis of the analyzed case, there can be no presumption of settling the matter in a form of an administrative decision. A former officer of the Customs and Tax Service has the right to bring an action before a court competent in matters of labor law, in accordance with art. 277 of the Act on the National Treasury Administration.

Słowa kluczowe: stosunek służbowy, Służba Celno-Skarbowa, decyzja administracyjna, przekształcenie stosunku zatrudnienia

Keywords: service relationship, Customs and Tax Service, administrative decision, transformation of employment relationship

Decyzja kasacyjna organu odwoławczego w sprawie o udostępnianie informacji publicznej na wniosek

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2019 r.,
I OSK 1283/17

W sytuacji, w której organ odwoławczy uzna, że decyzja organu pierwszej instancji o odmowie udostępnienia wnioskodawcy informacji publicznej nie była prawidłowa, a w sprawie zachodzą podstawy do udostępnienia informacji publicznej w formie czynności materialno-technicznej, powinien wydać decyzję o uchyleniu zaskarżonej decyzji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji (art. 138 § 2 k.p.a.), a nie decyzję o uchyleniu zaskarżonej decyzji i umorzeniu postępowania pierwszej instancji (art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.).

Marcin Pieńczykowski

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie

marcin_pienczykowski@wp.pl

ORCID: 0000-0002-1583-0619

<https://doi.org/10.26881/gsp.2020.2.14>

Glosa

Komentowany wyrok¹ dotyczy doniosłego procesowo zagadnienia „sposobu reakcji” organu odwoławczego na decyzję organu pierwszej instancji o odmowie udostępnienia informacji publicznej w sytuacji, w której organ odwoławczy uzna, że decyzja odmowna organu pierwszej instancji nie była prawidłowa, a w sprawie zachodzą podstawy do udostępnienia informacji publicznej w formie czynności materialno-technicznej. Wystąpienie zarysowanego zagadnienia stanowi konsekwencję niedostosowania przepisów o decyzjach kończących postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym (art. 138 kodeksu postępowania administracyjnego²) do specyfiki postępowania z zakresu dostępu do informacji publicznej,

¹ Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2019 r., I OSK 1283/17, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) [www.orzeczenia.nsa.gov.pl].

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 256; dalej: k.p.a.).

przy jednoczesnym nieistnieniu przepisów szczególnych, które regulowałyby treść decyzji organu odwoławczego w tego rodzaju sprawach.

Owa specyfika spraw z zakresu dostępu do informacji publicznej zakłada bowiem, że udostępnienie informacji publicznej na wniosek następuje w formie czynności materialno-technicznej (tj. poza trybem postępowania administracyjnego i bez zachowania formy decyzji administracyjnej), podczas gdy odmowa udostępnienia informacji publicznej na wniosek następuje w formie decyzji administracyjnej. W efekcie – w sytuacji, w której w wyniku rozpatrzenia odwołania od decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, organ odwoławczy dochodzi do przekonania, że decyzja odmowna organu pierwszej instancji nie była prawidłowa, a w sprawie zachodzą podstawy do udostępnienia informacji publicznej (w formie czynności materialno-technicznej), rysuje się dylemat: czy uchylić decyzję organu pierwszej instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji (co budzi zastrzeżenia, ponieważ skoro zachodzą podstawy do dokonania czynności materialno-technicznej, to żadna „sprawa”, wymagająca zachowania formy decyzji administracyjnej, nie będzie już w organie pierwszej instancji „rozstrzygana”), czy też uchylić decyzję organu pierwszej instancji i umorzyć postępowanie pierwszej instancji (co również budzi zastrzeżenia, ponieważ takie rozstrzygnięcie definitywnie kończy postępowanie administracyjne i zwalnia organ pierwszej instancji od podejmowania jakichkolwiek dalszych czynności w postępowaniu).

Ocena komentowanego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) (zawierającego rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego) wymaga prezentacji – w niezbędnym zakresie – stanu sprawy.

Burmistrz, w drodze decyzji administracyjnej, odmówił wnioskodawcy udostępnienia informacji publicznej zawartej w prowadzonym przez ten organ rejestrze.

Samorządowe kolegium odwoławcze, po rozpatrzeniu odwołania wnioskodawcy, decyzją wydaną na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. uchyliło rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji w całości i umorzyło postępowanie pierwszej instancji w sprawie odmowy udostępnienia żądanej informacji publicznej. Kolegium wyjaśniło, że organ drugiej instancji, w sytuacji gdy – odmiennie aniżeli organ pierwszej instancji – nie znajduje podstaw do odmowy udostępnienia informacji publicznej, uchyła decyzję organu pierwszej instancji, a będąc związany treścią art. 138 k.p.a., nie może poprzestać wyłącznie na uchyleniu tego aktu (kodeks postępowania administracyjnego nie przewiduje możliwości jedynie uchylenia decyzji pierwszej instancji). Konieczne staje się – obok samego uchylenia rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji – także umorzenie postępowania pierwszej instancji jako bezprzedmiotowego (gdyż udostępnienie informacji publicznej następuje w formie czynności materialno-technicznej, a nie w formie decyzji administracyjnej, rozstrzygającej sprawę administracyjną w trybie postępowania administracyjnego). Umorzenie postępowania nie oznacza w tym stanie rzeczy zakończenia postępowania w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. Otwiera ono ponownie drogę do zakończenia postępowania w przedmiocie udzielenia informacji publicznej.

Skarżąca wywiodła skargę na rozstrzygnięcie organu odwoławczego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Krakowie, który wyrokiem³ z dnia 7 lutego 2017 r., uchylił decyzje zapadłe w obydwu instancjach. W ocenie WSA, zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem art. 138 § 1 pkt 2 i § 2 k.p.a. w związku z art. 105 § 1 k.p.a. Sąd uznał, że organ odwoławczy umorzył postępowanie w całości, co oznacza, że zwolnił organ pierwszej instancji od dalszego procedowania, w tym od pozytywnego załatwienia wniosku o udostępnienie informacji publicznej, a jak wynika z jego stanowiska zaprezentowanego w uzasadnieniu, nie to było intencją organu.

Komentowanym wyrokiem z dnia 2 kwietnia 2019 r., I OSK 1283/17, Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną samorządowego kolegium odwoławczego od wyroku WSA w Krakowie.

Naczelny Sąd Administracyjny podniósł, że kontrowersje budzi charakter rozstrzygnięcia organu odwoławczego w razie niepodzielenia przez ten organ stanowiska wyrażonego w decyzji organu pierwszej instancji, wydanej na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy dostępie do informacji publicznej⁴. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy treść żądania udostępnienia informacji publicznej jest jasna i nie wymaga doprecyzowania, nie zachodzi konieczność uzupełnienia postępowania dowodowego w całości lub w znacznej części, a organ odwoławczy nie jest w posiadaniu wnioskowanej informacji i nie ma możliwości jej udostępnienia. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że postępowanie w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej na wniosek (art. 10 u.d.i.p.) ma jednolity charakter, a w szczególności nie można w ujęciu zakresowym wyodrębnić jego części. W ocenie NSA, umorzenie postępowania w pierwszej instancji z formalnoprawnego punktu widzenia oznacza zakończenie sprawy administracyjnej będącej przedmiotem postępowania. Nie jest to – w ocenie sądu – prawidłowe rozstrzygnięcie organu odwoławczego, w przypadku gdy uzna on, że wnioskowana informacja powinna być udostępniona.

Komentowany wyrok NSA zasługuje na aprobatę.

Przede wszystkim należy wskazać, że z art. 16 ust. 2 u.d.i.p. wynika, że do decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej mają zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Przepis art. 16 ust. 2 u.d.i.p. jest jednak przepisem niekompletnym, odsyłającym jedynie *sensu largo* (systemowo) do innych przepisów prawa obowiązującego⁵.

Za trafny należy uznać wniosek, że problemy interpretacyjne związane ze stosowaniem art. 138 k.p.a. wywodzą się w szczególności właśnie z braku wskazania przez ustawodawcę w art. 16 ust. 2 u.d.i.p., że do decyzji, o których mowa w art. 16 ust. 1 u.d.i.p., przepisy k.p.a. stosuje się odpowiednio⁶. Niewątpliwie zamieszczenie sformułowania o odpowiednim stosowaniu przepisów k.p.a. umożliwiłoby dostosowanie

³ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 lutego 2017 r., II SA/Kr1504/16, CBOSA.

⁴ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1429; dalej: u.d.i.p.).

⁵ Zob. H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowo-administracyjnym*, Warszawa 2013, s. 278.

⁶ M. Jabłoński, *Udostępnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym*, Wrocław 2009, s. 239.

regulacji k.p.a. do szczególnego charakteru postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej⁷.

Jednakże specyfika decyzji wydawanych w sprawie o udostępnienie informacji publicznej, która czasem uniemożliwia stosowanie takich przepisów wprost, wydaje się przemawiać za ich odpowiednim stosowaniem⁸. Stąd wynika obowiązek stosowania przepisów odnoszących się wprost do decyzji administracyjnej, jak również nakaz stosowania wszelkich przepisów pozostających w związku z wydaniem decyzji; np. przepisów regulujących procedurę, która kończy się wydaniem decyzji w pierwszej instancji, jak również przepisów, które regulują możliwość skontrolowania i weryfikacji decyzji⁹.

Ulega również odpowiedniej modyfikacji katalog decyzji, jakie mogą zostać podjęte w toku postępowania odwoławczego¹⁰, w odniesieniu do tych, które zostały wydane przez organ pierwszej instancji na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.i.p. Przede wszystkim w przypadku decyzji administracyjnych wydawanych na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.i.p. organ odwoławczy nie może rozstrzygnąć w ten sposób, że uchyli decyzję organu pierwszej instancji i orzeknie co do istoty (decyzja reformatoryjna), czyli udostępni wnioskowaną informację publiczną. Takie rozstrzygnięcie nie znajduje podstaw w przepisach u.d.i.p. Organ odwoławczy nie jest bowiem dysponentem informacji publicznej, ani też udostępnienie informacji publicznej nie następuje w formie decyzji administracyjnej (lecz w formie czynności materialno-technicznej); ewentualna decyzja administracyjna organu odwoławczego o udostępnieniu informacji publicznej – jako wydana bez podstawy prawnej – musiałaby zostać uznana za dotkniętą wadą uzasadniającą stwierdzenie jej nieważności (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Katalog możliwych rozstrzygnięć organu odwoławczego w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej jest zatem ograniczony i zubożony o możliwość podjęcia decyzji reformatoryjnej przez organ odwoławczy. Możliwe jest natomiast utrzymanie w mocy decyzji organu pierwszej instancji, względnie jej uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia, a także wydanie decyzji o umorzeniu postępowania.

Problem prawny wyłania się natomiast wówczas, gdy brak jest przesłanek do wydania decyzji kasacyjnej, a jednocześnie niedopuszczalne jest wydanie decyzji reformatoryjnej¹¹. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w której – tak jak w sprawie, na tle której

⁷ Zob. H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa...*, s. 313.

⁸ *Ibidem*, s. 278.

⁹ Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2014 r., IV SA/GI 433/14, CBOSA.

¹⁰ Zgodnie z art. 138 § 1 k.p.a., organ odwoławczy wydaje decyzję, w której: 1) utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo 2) uchyła zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy (decyzja reformatoryjna) albo uchylając tę decyzję – umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, albo 3) umarza postępowanie odwoławcze. Zgodnie z § 2, organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

¹¹ Tak: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 lipca 2016 r., IV SA/GI 449/16; podobnie: wyrok NSA z dnia 11 października 2017 r., I OSK 776/17, CBOSA.

zapadł komentowany wyrok – organ odwoławczy uzna, że organ pierwszej instancji powinien udostępnić wnioskowaną informację publiczną i nie jest potrzebne uzupełnienie postępowania dowodowego przez ten organ.

Na tle „sposobu reakcji” organu odwoławczego w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej w opisanym wyżej przypadku, w doktrynie i judykaturze zarysowały się dwa stanowiska.

Według pierwszego z nich, jeśli nie zachodzą żadne braki w zakresie postępowania dowodowego, a jedynie ma miejsce błędna ocena zebranych dowodów lub błąd w wykładni zastosowanych przepisów prawa, to niezasadne jest wydanie decyzji kasacyjnej. W sytuacji braku podstaw do odmowy udostępnienia informacji publicznej, organ odwoławczy powinien nie tylko uchylić wadliwą decyzję zapadłą w pierwszej instancji, ale zobligowany jest również umorzyć postępowanie pierwszej instancji. Umorzenie takie nie oznacza jednak zakończenia całej sprawy o udostępnienie informacji publicznej, tylko bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji odmownej¹². Umorzenie dotyczy odmowy udzielenia informacji, aktualny natomiast pozostaje wniosek o udostępnienie informacji publicznej, który powinien być rozpatrzony. W przeciwnym razie organ naraziłby się na zarzut bezczynności¹³.

Natomiast według drugiego stanowiska, za którym opowiedział się NSA w komentowanym wyroku, w przypadku uchylenia decyzji organu pierwszej instancji i przekazania mu sprawy do ponownego rozpoznania, jest on w dalszym ciągu zobowiązany do załatwienia wniosku i związany przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej. Z uwagi zaś na treść art. 138 § 2 zdanie drugie k.p.a., jest też związany oceną prawną organu odwoławczego¹⁴.

Przed wszystkim należy podnieść, że żadne z dwóch zaprezentowanych rozwiązań nie jest optymalne i nie daje w pełni satysfakcjonujących rezultatów, co zresztą podniesiono w komentowanym wyroku.

Wynika to przede wszystkim ze szczególnego charakteru uproszczonego postępowania w przedmiocie udostępniania informacji publicznej. Ze względu na niedopasowanie specyfiki rzeczzonego postępowania do uregulowań kodeksu postępowania administracyjnego i brak precyzyjnych odesłań w ustawie o dostępie do informacji publicznej do konkretnych przepisów k.p.a., na tym tle pojawiają się istotne problemy prawne, m.in. omawiana kwestia wydania odpowiedniej decyzji przez organ odwoławczy.

Pomimo wielu ważkich argumentów zwolenników poglądu o potrzebie uchylenia decyzji organu pierwszej instancji i umorzenia postępowania pierwszej instancji

¹² Tak: M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 70; eadem, *Postępowanie w sprawie dostępu do informacji publicznej na wniosek jako rodzaj procedury hybrydowej* [w:] A. Zwara, K. Bujak, M. Derlacz et al., *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, Warszawa 2018, s. 234; wyrok NSA z dnia 30 marca 2011 r., I OSK 2116/10, CBOSA.

¹³ Zob. wyrok NSA z dnia 21 lipca 2010 r., I OSK 557/10, CBOSA.

¹⁴ Por. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Art. 16 [w:] eadem, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016.

(w przypadku oceny, że organ pierwszej instancji niesłusznie odmówił wnioskowanej informacji), za bardziej właściwe należy jednak uznać stanowisko opowiadające się za koniecznością uchylenia decyzji organu pierwszej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. (decyzja kasacyjna).

Dla wyboru prawidłowego rozstrzygnięcia organu odwoławczego w opisanej sytuacji kluczowe znaczenie ma, na co wskazał NSA w komentowanym wyroku, określenie charakteru prawnego postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej.

Postępowanie w sprawie dostępu do informacji publicznej bywa określane mianem postępowania „hybrydowego”¹⁵, czyli takiego, które częściowo unormowane jest przepisami k.p.a., a częściowo pozostaje poza jego zakresem. Nie jest to z pewnością typowe postępowanie jurysdykcyjne¹⁶. Taki charakter uzyskuje ono natomiast w chwili stwierdzenia przez podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej przesłanek do wydania decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej. Wydawca by się mogło, że w takim przypadku mamy do czynienia z postępowaniem składającym się z dwóch części (dwóch „faz”), przy czym pierwsza faza występuje zawsze, a druga jedynie, gdy wystąpią przesłanki wydania decyzji administracyjnej. Ta dwufazowość ma jednak charakter pozorny, w istocie postępowanie w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej przybiera tylko jedną z dwóch postaci: postać czynności materialno-technicznej (np. udostępnienia informacji publicznej) bądź postać postępowania jurysdykcyjnego zakończonego wydaniem decyzji. W postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym pozornie dotyczy pierwszej fazy postępowania, ponieważ w rzeczywistości postępowanie to już od chwili wniesienia wniosku jest postępowaniem administracyjnym jurysdykcyjnym. Okoliczność ta nie jest jednak znana wnioskodawcy, ani też podmiotowi zobowiązanemu¹⁷.

Trudność w określeniu charakteru prawnego rzeczowego postępowania polega na „pozornej zmienności” rozstrzyganej w nim sprawy¹⁸. W rzeczywistości sprawa ta nie ulega zmianie w tym postępowaniu, nie ma to miejsca również wówczas, gdy podmiot zobowiązany stwierdzi zaistnienie przesłanek do wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Przedmiotem oznaczonego postępowania administracyjnego jest w dalszym ciągu sprawa indywidualna i konkretna w podwójnym znaczeniu, tj. odnosząca się do konkretnego podmiotu oraz jego uprawnień (lub obowiązków), o których rozstrzyga władczo podmiot publiczny¹⁹. Stan faktyczny, określony w normie prawnej i obligujący do wydania decyzji w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej, istnieje zaś już od chwili wniesienia wniosku o udzielenie takiej informacji i nie ma znaczenia, że w tym momencie nie można czasami określić

¹⁵ Tak: M. Jaśkowska, *Postępowanie w sprawie dostępu...*, s. 219.

¹⁶ Zob. W. Jakimowicz, *Adekwatność ochrony prawa do informacji publicznej do charakteru i istoty tego prawa w polskim porządku prawnym*, „Casus” 2017, nr 84, s. 8.

¹⁷ Zob. H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa...*, s. 313.

¹⁸ *Ibidem*, s. 314.

¹⁹ J. Borkowski [w:] *idem*, B. Adamiak, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2014, s. 163.

rodzaju (postaci) postępowania uruchomionego przez żądanie udostępnienia informacji publicznej²⁰.

Biorąc pod uwagę zaprezentowaną, ważką argumentację, trzeba skonkludować, że brak jest uzasadnionych podstaw do zakresowego dzielenia postępowania wywołanego wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej na część, do której odnosi się decyzja organu odwoławczego rozpatrującego odwołanie od decyzji odmawiającej udostępnienia takiej informacji oraz na część, do której ta decyzja się nie odnosi²¹.

W przypadku wydania decyzji kasacyjnej utrzymuje się bowiem stan rozpatrywania wniosku o udostępnienie informacji publicznej „w toku”, a ponadto organ pierwszej instancji przy ponownym jego rozpoznaniu jest związany przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zasadne jest przyjęcie, że organ ten jest wówczas także związany oceną prawną organu odwoławczego odnośnie do niezgodności z prawem decyzji wydanej na podstawie art. 16 u.d.i.p., choć dostrzec trzeba, że wskazania organu odwoławczego mogą dotyczyć wyłącznie rezultatu w postaci uwzględnienia określonych okoliczności przy wydaniu decyzji²². Należy również zwrócić uwagę i na to, że organ pierwszej instancji, ponownie rozpoznając wniosek, musi mieć na uwadze konieczność działania zgodnego z przepisami prawa, a więc również to, by jego ewentualna kolejna decyzja odmowna nie została ponownie uchylona. W przeciwnym razie taki organ musi się liczyć z tym, co słusznie dostrzegł sąd w komentowanym wyroku, że wobec niego mogą być podjęte działania nadzorcze, a w skrajnych przypadkach prawnokarne²³.

Rozważając zaś możliwość umorzenia postępowania administracyjnego przez organ odwoławczy w sprawach o udostępnienie informacji publicznej, należy mieć na uwadze, że takie umorzenie postępowania administracyjnego powinno być traktowane jako środek ostateczny, mający zastosowanie tylko w tych sytuacjach, w których nie ma możliwości podjęcia merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy²⁴. Decyzję o umorzeniu postępowania administracyjnego wydaje się wówczas, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości lub w części. Bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego, o której mowa w art. 105 § 1 k.p.a., to brak któregokolwiek z elementów materialnego stosunku prawnego i – w konsekwencji – brak możliwości rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej co do jej istoty (w sposób negatywny lub pozytywny dla strony). Co istotne, przyczyny uzasadniające umorzenie obligatoryjne nie mogą być interpretowane rozszerzająco²⁵.

Niewątpliwie umorzenie postępowania pierwszej instancji oznacza ostateczne zamknięcie sprawy będącej przedmiotem postępowania administracyjnego, i mimo że

²⁰ Zob. H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji...*, s. 314.

²¹ Podobnie: wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2019 r., I OSK 1343/17, CBOSA.

²² Por. K. Glibowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 1030.

²³ Podobnie: I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie...*, s. 209.

²⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 9 września 1998 r., IV SA 1634/96, niepublik.

²⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2007 r., II OSK 1161/06, CBOSA; M. Dyl [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz...*, s. 1030.

sprawa nie została merytorycznie rozpoznana, to jednak z punktu widzenia proceduralnego jest ona rozstrzygnięta i zakończona²⁶.

Stan definitywnego rozstrzygnięcia i zakończenia sprawy z wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie będzie zaś zachodził wówczas, gdy organ pierwszej instancji niesłusznie odmówił udostępnienia informacji publicznej; wniosek taki – po uchyleniu decyzji odmownej – nadal będzie wymagał merytorycznego rozpatrzenia i uwzględnienia a postępowanie wywołane takim wnioskiem – z praktycznego i procesowego punktu widzenia – nie będzie bezprzedmiotowe.

Owa specyficzna „jedność przeciwieństw”, która wynika z istoty postępowania wywołanego wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, implikuje konieczność funkcjonalnej wykładni przepisów regulujących postępowanie administracyjne, w tym także przepisu art. 138 § 2 k.p.a., w taki sposób, by przepis ten najlepiej służył celowi postępowania wywołanego wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, niezależnie od tego, czy jest prowadzone we fragmencie prowadzącym do wydania decyzji administracyjnej, czy też we fragmencie prowadzącym do podjęcia czynności materialno-technicznej.

Z powyższych względów stanowisko wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny w komentowanym wyroku należy zaaprobować.

De lege ferenda należałoby natomiast postulować stworzenie – chociażby częściowo – szczególnej regulacji procesowej uwzględniającej specyfikę spraw z zakresu dostępu do informacji publicznej. Być może uzasadnione byłoby wprowadzenie możliwości rozstrzygnięcia przez organ odwoławczy w ten sposób, że w przypadku stwierdzenia konieczności udostępnienia wnioskowanej informacji (zakończenia postępowania czynnością materialno-techniczną), uchyliłby on jedynie decyzję organu pierwszej instancji. Być może należałoby pójść jeszcze dalej i dać organowi odwoławczemu „narzędzie” w postaci zobowiązania organu pierwszej instancji do udostępnienia informacji publicznej²⁷. Z pewnością usprawniłoby to procedowanie wniosków z zakresu dostępu do informacji publicznej i uniemożliwiłoby organom pierwszoinstancyjnym możliwość „uporczywego” odmawiania udostępniania wnioskowanych informacji publicznych.

Niewątpliwie zaś „niedopasowanie” przepisów k.p.a. do specyfiki tego rodzaju spraw stwarza problemy interpretacyjne, co potwierdza komentowany wyrok.

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2014.
Jabłoński M., *Udostępnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym*, Wrocław 2009.
Jakimowicz W., *Adekwatność ochrony prawa do informacji publicznej do charakteru i istoty tego prawa w polskim porządku prawnym*, „Casus” 2017, nr 84.

²⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2019 r., I OSK 1343/17, CBOSA.

²⁷ Podobnie: H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji...*, s. 315.

- Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002.
- Jaśkowska M., *Postępowanie w sprawie dostępu do informacji publicznej na wniosek jako rodzaj procedury hybrydowej* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, Warszawa 2018.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., Art. 16 [w:] *eadem, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Knysiak-Molczyk H., *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowo-administracyjnym*, Warszawa 2013.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, R. Wierzbowski, Warszawa 2017.

Streszczenie

Marcin Pieńczykowski

Decyzja kasacyjna organu odwoławczego w sprawie o udostępnianie informacji publicznej na wniosek

Komentowany wyrok dotyczy doniosłego procesowo zagadnienia „sposobu reakcji” organu odwoławczego na decyzję organu pierwszej instancji o odmowie udostępnienia informacji publicznej w sytuacji, w której organ odwoławczy uzna, że decyzja odmowna organu pierwszej instancji nie była prawidłowa, a w sprawie zachodzą podstawy do udostępnienia informacji publicznej w formie czynności materialno-technicznej. Wystąpienie wskazanego zagadnienia stanowi konsekwencję niedostosowania przepisów o decyzjach kończących postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym do specyfiki postępowania z zakresu dostępu do informacji publicznej.

Dwufazowość postępowania w przedmiocie udostępniania informacji publicznej ma charakter pozorny. Tym samym brak jest uzasadnionych podstaw do zakresowego dzielenia postępowania wywołanego wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej.

Specyficzna „jedność przeciwieństw”, która wynika z istoty postępowania wywołanego wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej implikuje konieczność funkcjonalnej wykładni przepisów regulujących postępowanie administracyjne, w tym także przepisu art. 138 § 2 k.p.a., w taki sposób, by przepis ten najlepiej służył celowi postępowania wywołanego wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. W przypadku wydania decyzji kasacyjnej utrzymuje się stan rozpatrywania wniosku o udostępnienie informacji publicznej „w toku”, a ponadto organ pierwszej instancji przy ponownym rozpoznaniu tego wniosku jest związany przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Dlatego też za właściwe należy uznać stanowisko, zaprezentowane przez NSA w głosowanym wyroku, opowiadające się za koniecznością uchylenia decyzji organu pierwszej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. (decyzja kasacyjna), w sytuacji gdy wnioskowana informacja publiczna powinna być udostępniona przez organ pierwszej instancji.

Summary

Marcin Pieńczykowski

Cassation decision of the appeal body regarding the disclosure of public information upon request

The commented judgment concerns the procedural issue of the “way of reacting” by the appeal authority to the decision of the authority of the first instance refusing to make public information available in a situation where the appeal authority considers that the refusal decision of the authority of the first instance was not correct and there are grounds for making the public information available in the form of a substantive and technical act (not in the form of an administrative decision). The occurrence of that issue is a consequence of the failure to adapt the provisions on decisions terminating the appeal proceedings in the general administrative proceedings to the specificities of the procedure concerning the access to public information.

The author agrees with the position presented by the Supreme Administrative Court in the commented judgment, which advocates the need to repeal the first instance decision and to refer the case back to the authority of the first instance which should make the requested public information available.

Słowa kluczowe: dostęp do informacji publicznej, postępowanie administracyjne, decyzja kasacyjna

Key words: access to public information, administrative proceedings, cassation decision

Przesłanka negatywna wznowienia postępowania administracyjnego a rozpoznanie sprawy

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2017 r., II OSK 2644/16

Jeżeli organ ustali, że decyzja ostateczna została wydana w postępowaniu dotkniętym kwalifikowaną wadliwością wyliczoną w art. 145 § 1 k.p.a., obowiązany jest do ponownego rozpoznania sprawy, z tym że w razie gdy wystąpi przesłanka przedawnienia, nie może uchylić decyzji, a wyłącznie stwierdzić, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa oraz wskazaniem, z jakiego powodu nie uchylił decyzji.

Krzysztof Sobieralski

Uniwersytet Wrocławski

krzysztof.sobieralski@uwr.edu.pl

ORCID: 0000-0002-2412-6674

<https://doi.org/10.26881/gsp.2020.2.15>

Glosa

W glosowanym wyroku¹ Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) wyraził pogląd co do sposobu interpretacji negatywnych przesłanek wznowienia postępowania administracyjnego. Pogląd ten zasługuje na pełną aprobatę.

Konstrukcja prawna przesłanek negatywnych wznowienia postępowania administracyjnego jest odmienna od konstrukcji prawnej negatywnych przesłanek wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego czy też postępowania cywilnego. Założeniem dopuszczalności każdego postępowania jest istnienie określonych przesłanek prawnych. Założeniem niedopuszczalności postępowania jest *a contrario* nieistnienie przesłanek warunkujących jego dopuszczalność. Wynika to z tezy, że przesłanki prawne mogą być ujęte w formie negatywnej (ujemnej, tj. w formie braku pewnych warunków) lub w formie pozytywnej (dodatniej, tj. w formie potrzeby ich istnienia). Brak każdej przesłanki dodatkowo staje się przeszkodą procesową². Aby możliwe było

¹ Wyrok NSA z dnia 17 października 2017 r., II OSK 2644/16, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA).

² L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009, s. 128.

prowadzenie postępowania, niezbędne jest istnienie przesłanek pozytywnych oraz nieistnienie przesłanek negatywnych. Jednak w nauce postępowania administracyjnego kontrowersje powstają już na płaszczyźnie terminologicznej. Zdaniem Zbigniewa R. Kmiecika, posługiwanie się określeniem „negatywne przesłanki wznowienia postępowania” w stosunku do okoliczności wymienionych w art. 146 kodeksu postępowania administracyjnego³ – jest „nieprecyzyjne, jeśli nie po prostu błędne”, z uwagi na fakt, że ich wystąpienie nie uniemożliwia wznowienia postępowania, a jedynie blokuje możliwość uchylecia decyzji weryfikowanej w trybie wznowieniowym⁴. Jakkolwiek prawidłowa jest konstatacja Autora w zakresie skutków wystąpienia przesłanek art. 146 k.p.a., co znajduje potwierdzenie w literalnym brzmieniu przepisu, to argumentem w obronie zasadności posługiwania się tym określeniem może być sama istota instytucji wznowienia postępowania administracyjnego. Jak wskazuje Wacław Dawidowicz: „Instytucja wznowienia postępowania ma na celu stworzenie prawnej możliwości przeprowadzenia ponownego postępowania wyjaśniającego i ponownego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, w której została już wydana decyzja ostateczna”⁵. Jeśli zatem sens instytucji wznowienia postępowania administracyjnego sprowadza się do możliwości ponownego merytorycznego rozpoznania sprawy administracyjnej zakończonej decyzją ostateczną, jak również ponownego jej rozstrzygnięcia, a to ostatnie uzależnione jest od uprzedniej eliminacji z obrotu prawnego decyzji wydanej w postępowaniu głównym poprzez zastosowanie wobec niej sankcji wzruszalności, to przesłanki, których wystąpienie stoi temu na przeszkodzie, zasługują na miano „negatywnych przesłanek wznowienia postępowania”. Słusznie wobec tego Barbara Adamiak utożsamia przesłanki wznowienia postępowania z przesłankami, których wystąpienie „otwiera możliwość prawną ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy rozstrzygniętej decyzją ostateczną”⁶, a nie tymi, które umożliwiają lub uniemożliwiają wszczęcie postępowania wznowieniowego.

Przepisy k.p.a. statuuje dwie negatywne przesłanki wznowienia postępowania administracyjnego, a są nimi: przedawnienie (upływ dziesięciu lub pięciu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji w zależności od podstawy wznowienia) oraz ustalenie przez organ administracji publicznej, że w wyniku wznowienia postępowania mogłaby

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.; dalej: k.p.a.).

⁴ Z.R. Kmiecik, *O charakterze decyzji administracyjnych kończących wznowione postępowanie* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa poświęcona prof. Markowi Wierzbowskiemu*, red. J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz, Warszawa 2018, s. 274; podobnie: R. Kędziora, *Ogólne postępowania administracyjne*, Warszawa 2017, s. 405. Zdaniem Z.R. Kmiecika, określenie „negatywne przesłanki wznowienia postępowania” mogłoby być odnoszone do okoliczności, które wyłączają dopuszczalność procedowania przez organ w trybie wznowienia postępowania, takich jak np. funkcjonowanie w obrocie prawomocnego wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę na decyzję (z zastrzeżeniem, że nie dotyczy to wszystkich podstaw wznowienia postępowania z art. 145 § 1 k.p.a.) – zob. *idem*, *Warunki dopuszczalności wznowienia postępowania administracyjnego* [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Barbarze Adamiak*, red. J. Korczak, K. Sobieralski, Wrocław 2019 r., s. 255 i n.

⁵ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 242.

⁶ B. Adamiak [w:] *eadem*, J. Borkowski, *KPA. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 759.

zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej (przesłanka o charakterze merytorycznym⁷). Komentowany wyrok dotyczy pierwszej z nich.

Jakkolwiek ocena wystąpienia przesłanki przedawnienia przez organ prowadzący postępowanie wznowieniowe nie powinna nastroczać trudności praktycznych, to już skutek, jaki powoduje, nie jest jednolicie postrzegany. Powstaje pytanie: jak powinien zachować się organ, gdy ustali upływ terminów, o których mowa w art. 146 § 1 k.p.a.? W pierwszej kolejności zastrzec należy, że okoliczność ta nie może w żadnym razie być przedmiotem oceny organu, zanim nie przesądzi on zaistnienia pozytywnych przesłanek wznowienia postępowania (art. 145 § 1, art. 145a i art. 145b k.p.a.). W początkowej fazie postępowania wznowieniowego – czyli w postępowaniu co do przyczyn wznowienia – przesłanka przedawnienia pozostaje zatem prawnie indyferentna dla przebiegu postępowania. Gdy organ podejmie postępowanie wznowieniowe i dojdzie do przekonania, że upłynął termin przedawnienia, to fakt ten nie zwalnia go z obowiązku prowadzenia postępowania co do przyczyn wznowienia⁸. Przesłanka ta podlega uwzględnieniu dopiero na późniejszym etapie postępowania, a jej wystąpienie uniemożliwia uchylene decyzji weryfikowanej w postępowaniu wznowieniowym i skutkuje rozstrzygnięciem stwierdzającym wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa ze wskazaniem okoliczności, z powodu których organ nie uchylił tej decyzji (art. 151 § 2 k.p.a.).

Na tle interpretacji art. 146 § 1 k.p.a. zarysowały się dwa stanowiska. Pierwsze z nich prezentuje Tadeusz Kiełkowski, którego zdaniem upływ terminu przedawnienia, wbrew literalnemu brzmieniu art. 146 § 1 k.p.a., skutkuje nie tylko niedopuszczalnością uchylene decyzji dotychczasowej, lecz także powoduje, że organ nie może przejść do tego etapu postępowania wznowieniowego, w którym sprawa miałaby podlegać ponownemu rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu. Poczynienie pozytywnych ustaleń co do wystąpienia przesłanki przedawnienia – w ocenie Autora – obliuguje organ do odstąpienia od badania istoty sprawy⁹. W nieco podobnym tonie wypowiada się również Małgorzata Jaśkowska, według której prowadzenie postępowania po upływie okresu przedawnienia narusza zasadę trwałości decyzji administracyjnej. Autorka ta przyjmuje, że upływ terminu określonego w art. 146 k.p.a. ogranicza możliwość ponownego rozstrzygnięcia co do istoty sprawy, nie twierdzi jednak, że wyklucza rozpoznanie sprawy¹⁰. Stanowisko to znalazło aprobatę w wyroku NSA¹¹, w którym wskazano, że w sytuacji gdy zachodzi przeszkoda do uchylene decyzji z § 1 art. 146 k.p.a., organy nie mają podstawy do prowadzenia postępowania co do istoty sprawy. Podstawą rozstrzygnięcia jest bowiem stwierdzony fakt naruszenia prawa przy wydaniu skarżonej decyzji

⁷ B. Adamiak, *Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego*, Sam. Teryt. 1997, nr 4, s. 27.

⁸ Wyrok NSA z dnia 13 maja 2014 r., II GSK 451/13, LEX nr 1481810.

⁹ T. Kiełkowski, *Granice wznowionego postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 10, s. 55; *idem* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 549.

¹⁰ M. Jaśkowska [w:] *eadem*, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 796; oraz *ibidem*, Warszawa 2018, s. 1000–1001.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 14 marca 2017 r., II OSK 1783/15, LEX nr 2301631; podobnie: wyrok NSA z dnia 28 września 2010 r., I OSK 1604/09, LEX nr 745097.

oraz wskazana przyczyna uniemożliwiająca uchylenie tej decyzji. Przedstawione stanowisko odbiega od tezy przyjętej przez NSA w komentowanym wyroku. Stanowisko przeciwne prezentuje w nauce między innymi B. Adamiak, której zdaniem wydanie decyzji na podstawie art. 151 § 2 k.p.a. dopuszczalne jest wyłącznie po przeprowadzeniu postępowania co do podstaw wznowienia i rozstrzygnięcia istoty sprawy¹². Określona w art. 146 § 1 k.p.a. przesłanka przedawnienia w żadnym razie nie wyłącza obowiązku ponownego rozpoznania sprawy, a jedynie zakazuje uchylenia decyzji. Stąd w razie gdy organ ustali, że decyzja ostateczna została wydana w postępowaniu dotkniętym kwalifikowaną wadliwością wyliczoną w art. 145 § 1 k.p.a., obowiązany jest do ponownego rozpoznania sprawy, z tym że w razie gdy wystąpi przesłanka przedawnienia, nie może uchylić decyzji. Jediną możliwością jest wówczas stwierdzenie, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa, ze wskazaniem, z jakiego powodu organ jej nie uchylił.

Należy w pełni zgodzić się z drugim stanowiskiem. Ustalenie przez organ prowadzący postępowanie wznowieniowe, że wystąpiły pozytywne przesłanki (podstawy) wznowienia, aktualizuje bowiem jego obowiązek w zakresie ponownego rozpatrzenia sprawy zakończonej decyzją ostateczną, a więc przeprowadzenia typowego postępowania jurysdykcyjnego¹³. W postępowaniu tym nie może zabraknąć jednego z jego stadiów, tj. stadium postępowania wyjaśniającego, które obejmuje ciąg czynności procesowych zorientowanych na ustalenie stanu faktycznego sprawy, dającego podstawę do zastosowania normy prawa materialnego. Przesłanka przedawnienia ma znaczenie dopiero w trzecim stadium postępowania, a więc w stadium podjęcia decyzji.

Katalog rozstrzygnięć, które mogą zapaść w postępowaniu wznowieniowym, obejmuje trzy rodzaje aktów. Po pierwsze, decyzję odmawiającą uchylenia decyzji dotychczasowej, wydawaną na skutek stwierdzenia braku podstaw do jej uchylenia na podstawie art. 145 § 1, art. 145a lub art. 145b – art. 151 § 1 pkt 1 k.p.a. Po drugie, decyzję uchylającą decyzję dotychczasową i rozstrzygającą na nowo o istocie sprawy, wydawaną na skutek stwierdzenia zaistnienia podstaw do jej uchylenia na podstawie art. 145 § 1, art. 145a lub art. 145b – art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a. Po trzecie, decyzję stwierdzającą wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa ze wskazaniem okoliczności, z powodu których organ nie uchylił decyzji, wydawaną w przypadku, gdy w wyniku wznowienia postępowania nie można uchylić decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 146 – art. 151 § 2 k.p.a. Wystąpienie przesłanki przedawnienia, podobnie jak drugiej przesłanki negatywnej wznowienia postępowania, nie zezwala organowi na wydanie decyzji uchylającej decyzję dotychczasową i rozstrzygającej na nowo o istocie sprawy. Wynika to *explicite* z treści art. 146 § 1 k.p.a., w którym ustawodawca stanowi: „uchylenie decyzji (...) nie może nastąpić...”. Stwierdzenie niezgodności z prawem decyzji wchodzi zatem „w jej w miejsce”¹⁴. Pozostałe rodzaje rozstrzygnięć,

¹² B. Adamiak [w:] *eadem*, J. Borkowski, *KPA...*, Warszawa 2017, s. 816.

¹³ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 229.

¹⁴ E. Bojanowski, *Stwierdzenie wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa w kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, Łódź 2004, s. 51–52.

o których mowa powyżej, z uwagi na fakt, że nie przewidują eliminacji zaskarżonej decyzji z obrotu prawnego, są w pełni dopuszczalne. Stąd też w żadnym razie nie można zgodzić się ze stanowiskiem, jakie zajął NSA w wyroku¹⁵, w którym przyjął: „Po upływie okresu przedawnienia w sprawie rozpoznawanej w trybie wznowienia postępowania, organ administracji publicznej traci (...) uprawnienie nie tylko do uchylenia decyzji, ale i do odmowy uchylenia decyzji dotychczasowej wydanej w postępowaniu zwyczajnym, z powodu stwierdzenia przez organ administracji braku podstaw do jej uchylenia, gdyż byłoby to rozstrzygnięcie co do istoty sprawy. Akceptacja poglądu przeciwnego oznaczałaby, że po upływie okresu przedawnienia, kiedy organ nie mógł już uchylić decyzji (art. 146 § 1 *in fine*), nadal może toczyć się postępowanie badające sprawę co do istoty”. Zgodzić się należy zatem z Wojciechem Chróścielewskim, że upływ terminu przedawnienia nie stoi nie przeszkodzie odmowie uchylenia decyzji dotychczasowej¹⁶.

Dla zachowania terminów zakreślonych w art. 146 § 1 k.p.a. konieczne jest wydanie i doręczenie w tym czasie decyzji przez organy obu instancji, jeśli orzeczenie organu pierwszej instancji poddane zostało kontroli instancyjnej. O ile celem postępowania wznowieniowego jest eliminacja wadliwości procesowych, a w konsekwencji zmiana ostatecznego orzeczenia organu administracji publicznej poprzez nałożenie na nie sankcji wzruszalności, o tyle upływ czasu przewidzianego w art. 146 § 1 k.p.a. stabilizuje w obrocie prawnym zarówno to rozstrzygnięcie, jak i ukształtowane na jego podstawie stosunki administracyjnoprawne. Ustawodawca dąży więc do nienaruszalności stosunków prawnych, gdy przetrwały już określony czas. Przyjęcie koncepcji wzruszalności decyzji administracyjnej oznacza, że nałożenie tej sankcji na decyzję (postanowienie) pozbawia ją możliwości wywoływania skutków *ex nunc* – na przyszłość. Zaistnienie przesłanki negatywnej oznacza, że nie można naznaczyć orzeczenia sankcją wzruszalności w trybie wznowienia postępowania administracyjnego.

Termin określony w art. 146 § 1 k.p.a. nie może upłynąć w chwili, gdy orzeka się w trybie wznowieniowym – a właściwie w ramach wznowionego postępowania. Uchylenie decyzji dotychczasowej w trybie wznowienia postępowania administracyjnego niweczy *ex nunc* skutki decyzji uchylonej (wzruszonej), a więc jej dalszą wykonalność w znaczeniu formalnym oraz w znaczeniu materialnym. Rozstrzygnięcie, o którym mowa w art. 151 § 1 k.p.a. wydawane jest w pierwszej instancji, podlega więc kontroli instancyjnej na skutek złożenia przez stronę odwołania. Odwołanie jest zwykłym środkiem zaskarżenia o charakterze względnie suspensywnym. Jego złożenie powoduje wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji, a organ odwoławczy przechodzi do ponownego merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia tej samej sprawy administracyjnej procesowej – sprawy wznowieniowej. Organ odwoławczy wstępuje więc w te kompetencje, które mocą art. 150 § 1 i art. 151 k.p.a. posiadał właściwy do wznowienia

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 30 kwietnia 2009 r., II OSK 124/09, LEX nr 555045.

¹⁶ W. Chróścielewski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. *idem*, Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 810–811; podobnie: Z.R. Kmiecik, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 marca 2012 r.*, II SA/Wa 2202/11, OSP 2014, z. 4, s. 525.

postępowania organ pierwszej instancji. Organ odwoławczy musi zatem również przestrzegać zakazu sformułowanego w art. 146 k.p.a. Termin określony w tym przepisie, mimo że został umieszczony w ustawie procesowej, nie jest terminem procesowym. Jego upływ pozbawia bowiem organ administracji publicznej kompetencji do ponownego rozstrzygnięcia w trybie procesowym sprawy administracyjnej materialnej. Sprawa musi zostać rozpoznana (m.in. po to właśnie, aby ustalić, czy ten termin nie upłynął), ale merytoryczne rozstrzygnięcie nie może mieć miejsca. Termin ten posiada w istocie charakter materialnoprawny, gdyż jego upływ powoduje skutek materialnoprawny rozumiany jako utrzymanie faktycznej możliwości zrealizowania uprawnień lub obowiązków zawartych w treści decyzji poddanej procedurze wznowienia postępowania administracyjnego.

Cechą właściwą decyzji administracyjnej jest uzewnętrznienie oświadczenia woli kompetentnego organu administracji publicznej. Następuje ono przez zakomunikowanie woli jednostce, której uprawnienia i obowiązki kształtuje decyzja administracyjna. Z rozwiązań przyjętych w przepisach k.p.a. wynika, że wyłączną formą zakomunikowania oświadczenia woli jednostce jest doręczenie lub ogłoszenie. Przepis art. 146 § 1 k.p.a., określając początek biegu wskazanego w nim terminu, posługuje się pojęciem „dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji”, nie wskazuje cech tego doręczenia lub ogłoszenia, ani tym bardziej jego adresatów. Pozwala to na przyjęcie, że chodzi o doręczenie lub ogłoszenie decyzji wobec osób biorących udział w postępowaniu, które podlega wznowieniu. Za taką interpretacją art. 146 § 1 k.p.a. przemawia również objęcie nim przesłanki wznowienia wskazanej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.¹⁷ Upływ terminów określonych w art. 146 § 1 k.p.a. od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji stronom, jako przesłanka negatywna wznowienia postępowania administracyjnego, jest bezwarunkowy – niezależny od okoliczności, które to spowodowały – i oznacza bezwzględny zakaz uchylecia decyzji (postanowienia) jako rodzaju merytorycznego orzekania w sprawie. Nie oznacza natomiast zakazu rozpoznania sprawy administracyjnej materialnej. Organ administracji publicznej traci bowiem kompetencję tylko do uchylecia decyzji, ale już nie do odmowy uchylecia decyzji dotychczasowej. Problem wykonalności decyzji (również postanowienia) wydanej w wyniku wznowienia postępowania administracyjnego dotyczy w istocie rozstrzygnięć podejmowanych na podstawie art. 151 § 1 k.p.a. Wykonalność tych orzeczeń uzależniona jest od tego, czy zdołają one uzyskać przymiot ostateczności przed upływem terminów wskazanych w art. 146 § 1 k.p.a. Decyzja organu odwoławczego (organu drugiej instancji) uzyskuje przymiot ostateczności z chwilą jej doręczenia stronie. Tylko ten moment będzie zatem miarodajny dla oceny zaistnienia negatywnej przesłanki wznowienia postępowania administracyjnego.

Jeżeli w wyniku rozpoznania sprawy administracyjnej procesowej właściwy organ administracji publicznej stwierdzi zaistnienie przesłanek negatywnych wznowienia postępowania administracyjnego, to ich zaistnienie nie będzie stanowiło przeszkody do wznowienia postępowania zarówno na wniosek strony, jak i z urzędu (wynika to

¹⁷ Por. wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2002 r., I SA 1526/00, LEX nr 82800.

wprost z treści przepisów art. 146 k.p.a.). Negatywne przesłanki wznowienia postępowania nie decydują zatem o dopuszczalności wznowienia. Co istotne, zaistnienie przesłanek negatywnych nie stanowi również przeszkody do merytorycznego rozpoznania sprawy administracyjnej materialnej w postępowaniu wznowionym. To właśnie w toku rozpoznania sprawy administracyjnej materialnej można dopiero stwierdzić, czy zachodzą przesłanki negatywne. Przesłanki te posiadają charakter bardziej materialny niż formalny. Zarówno bowiem upływ określonego ustawowo terminu od doręczenia lub ogłoszenia decyzji ostatecznej, jak i okoliczność – czy w wyniku wznowienia mogłaby zapaść jedynie decyzja odpowiadająca w swej istocie dotychczasowej decyzji (tożsamość treściowa rozstrzygnięcia), stanowią elementy stanu faktycznego sprawy, które mogą zostać ustalone jedynie w wyniku jej rozpoznania. W przypadku stwierdzenia przez właściwy organ w toku wznowionego postępowania zaistnienia którejś z przesłanek negatywnych, następuje (lub nastąpiło) merytoryczne rozpoznanie sprawy administracyjnej materialnej, nie dochodzi jedynie do ponownego merytorycznego rozstrzygnięcia tej sprawy materialnej poprzez uchylenie dotychczasowego rozstrzygnięcia i orzeczenie co do istoty sprawy. Warto podkreślić, że zaistnienie przesłanek negatywnych stabilizuje w obrocie prawnym skutki ostatecznych decyzji administracyjnych (postanowień). Można je zatem uznać za element systemu gwarancji ochrony praw nabytych przez jednostkę z rozstrzygnięć ostatecznych. Stanowią wyraz przyjętego przez ustawodawcę kompromisu między potrzebą (zasadą) ochrony praworządności w działaniu organów administracji publicznej oraz potrzebą (zasadą) ochrony praw nabytych strony. Przesłanki negatywne wznowienia postępowania administracyjnego, wykluczając jedynie ponowne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej materialnej, zamykają możliwość ingerencji w sferę prawnie ukształtowaną. Gdyby jednak tak ukształtowana sfera stanowiła dla jednostki źródło szkody, otwarta pozostaje kwestia wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym.

Literatura

- Adamiak B., *Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego*, Sam. Teryt. 1997, nr 4.
- Adamiak B., Borkowski J., *KPA. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Bojanowski E., *Stwierdzenie wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa w kodeksie postępowania administracyjnego [w:] Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, Łódź 2004.
- Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.
- Kędziora R., *Ogólne postępowania administracyjne*, Warszawa 2017.
- Kiełkowski T., *Granice wznowionego postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 10.
- Klat-Wertelecka L., *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009.
- Kmieciak Z.R., *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 marca 2012 r., II SA/Wa 2202/11*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2014, z. 4.

- Kmieciak Z.R., *O charakterze decyzji administracyjnych kończących wznowione postępowanie* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa poświęcona prof. Markowi Wierzbowskiemu*, red. J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz, Warszawa 2018.
- Kmieciak Z.R., *Warunki dopuszczalności wznowienia postępowania administracyjnego* [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Barbarze Adamiak*, red. J. Korczak, K. Sobieralski, Wrocław 2019.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2019.
- Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017.
- Wróbel A., Jaśkowska M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Wróbel A., Jaśkowska M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2017.

Streszczenie

Krzysztof Sobieralski

Przesłanka negatywna wznowienia postępowania administracyjnego a rozpoznanie sprawy

Przesłanki negatywne wznowienia postępowania administracyjnego, określone w art. 146 k.p.a., podobnie jak przesłanki pozytywne, wymienione w art. 145–145b k.p.a., stanowią elementy stanu faktycznego sprawy, które mogą zostać ustalone jedynie w wyniku jej rozpoznania.

W przypadku stwierdzenia przez właściwy organ w toku wznowionego postępowania zaistnienia którejś z przesłanek negatywnych, następuje (lub nastąpiło) merytoryczne rozpoznanie sprawy administracyjnej materialnej, nie dochodzi jedynie do ponownego merytorycznego rozstrzygnięcia tej sprawy materialnej poprzez uchylene dotychczasowego rozstrzygnięcia i orzeczenie co do istoty sprawy. Zaistnienie przesłanek negatywnych stabilizuje w obrocie prawnym skutki ostatecznych decyzji administracyjnych (postanowień).

Summary

Krzysztof Sobieralski

Negative ground of the reopened administrative proceedings and the examination of the case

Finding that there is a negative ground pursuant to art. 146 of Code of Administrative Procedure, may take place only as a result of the examination of the case in the reopened proceedings.

If the authority determines that the final decision has been issued in proceedings affected by a qualified defect listed in art. 145 § 1 of the Code of Administrative Procedure, it is obliged to reconsider the case, except that if there is a condition of limitation, it may not quash the decision, but only state that the decision was issued in contravention to the law and the authority shall indicate circumstances due to which the authority did not quash the decision.

Słowa kluczowe: wznowienie postępowania administracyjnego, rozpoznanie sprawy, organ administracji publicznej, decyzja administracyjna, przesłanki negatywne

Keywords: reopening of administrative proceedings, consideration of the case, public administration authority, administrative decision, negative prerequisites

Uchylenie przepisu prawa przewidującego nieważność decyzji z mocy prawa a możliwość jego dalszego stosowania w zw. z art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2019 r., II OSK 1127/17

Przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji określone w art. 156 § 1 pkt 1–7 k.p.a. mają charakter rozłączny. Skoro oznaczona wadliwość kwalifikowana decyzji w dacie jej wydania dawała podstawę do stwierdzenia nieważności tej decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a., to późniejsze uchylenie przepisu prawa materialnego przewidującego nieważność z mocy prawa takiej decyzji nie uzasadnia zmiany kwalifikacji takiego postępowania jako prowadzonego np. na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Weronika Szafrńska

Uniwersytet Śląski

weronika.szafranska@us.edu.pl

ORCID: 0000-0002-6903-8758

<https://doi.org/10.26881/gsp.2020.2.16>

Glosa

W uzasadnieniu omawianego w niniejszej publikacji wyroku¹ sąd odniósł się do kilku problematycznych zagadnień, na których skarżący oparli w skardze kasacyjnej swoją argumentację przeciwko wyrokowi wojewódzkiego sądu administracyjnego (WSA). Sąd oddalił w nim skargę strony na decyzję samorządowego kolegium odwoławczego (SKO) stwierdzającą nieważność decyzji ustalającej warunki zabudowy dla inwestycji z uwagi na sprzeczność decyzji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Po pierwsze, sąd podzielił powszechne w doktrynie i orzecznictwie stanowisko, że zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.² może zostać skutecznie podniesiony jedynie

¹ Wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2019 r., II OSK 1127/17, LEX nr 2645867.

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.; dalej: k.p.a.).

przez podmiot pominięty w postępowaniu administracyjnym, nie zaś przez inną biorącą w nim udział stronę postępowania³. Po drugie, sąd zwrócił uwagę skarżącym, że zarzut niewłaściwego odczytania treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez organy, nie może być podnoszony jako naruszenie art. 80 k.p.a., tj. przekroczenie swobodnej oceny dowodów. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem złożonym z norm prawa materialnego, i tym samym nie może być postrzegany jako dowód w sprawie, dotyczący okoliczności stanu faktycznego, który można poddawać swobodnej ocenie na podstawie ww. przepisu. Negowanie ustaleń organu, dokonanych na podstawie wykładni miejscowego planu, może następować jedynie w związku z zarzutem błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania jego przepisów⁴. Po trzecie, sąd odwoławczy zgodził się z argumentacją sądu pierwszej instancji, że na podstawie przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym⁵, w przypadkach gdy planowana inwestycja może oddziaływać na sąsiednie działki, stronami w postępowaniu o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu będą także właściciele i użytkownicy wieczystości działek, na które dana inwestycja będzie oddziaływać⁶.

Niewątpliwie jednak, poza powyższymi rozważaniami zasługującymi na pełną aprobatę, najwięcej uwagi poświęcono w wyroku problematyce stosowania tzw. wady nieważności z mocy przepisów szczególnych, i to właśnie temu zagadnieniu, ze względów objętościowych, zostanie poświęcona niniejsza glosa.

Naczelny Sąd Administracyjny (NSA), uchylając zaskarżony wyrok WSA i zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję SKO w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji ustalającej warunki zabudowy dla inwestycji, nie zgodził się ze wskazaną w wyroku sądu pierwszej instancji argumentacją, jakoby decyzja w rażący sposób naruszała prawo, a zatem wypełniała znamiona przesłanki z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Zdaniem NSA, zarówno WSA, jak i SKO przeoczyły fakt, że w dacie podejmowania źródłowej decyzji obowiązywał art. 46a ust. 1 pkt 1 oraz 46a ust. 2 u.z.p. z 1994 r., zgodnie z którymi decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu była nieważna, jeżeli była sprzeczna z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – stwierdzenie nieważności następowało na zasadach określonych w k.p.a. Jednocześnie skład orzekający zgodził się z prezentowanym w judykaturze poglądem (negując zarazem niektóre głosy prezentowane w piśmiennictwie, o czym mowa niżej), „że skoro w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej organ

³ Jest to pogląd upowszechniony w orzecznictwie sądów administracyjnych. Oprócz orzeczeń wskazanych w opisywanym wyroku zob. także wyroki NSA z dnia: 29 stycznia 2019 r., II OSK 2040/17, LEX nr 2621917; 10 grudnia 2018 r., II OSK 2941/18, LEX nr 2593898; 15 lutego 2018 r., II OSK 1017/16, LEX nr 2472333; 26 marca 2013 r., II OSK 2276/11, LEX nr 1331889; 15 lutego 2011 r., II OSK 307/10, LEX nr 992540.

⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2007 r., II OSK 1651/06, LEX nr 450079 oraz wyrok NSA (oddziału zamiejscowego w Lublinie) z dnia 5 listopada 1993 r., SA/Lu 358/93, LEX nr 1688336.

⁵ Chodziło o poprzednio obowiązującą ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415 ze zm.; dalej: u.z.p. z 1994 r.).

⁶ Sąd oparł się w tym wypadku na uchwałę składu 5 sędziów NSA z dnia 25 września 1995 r., VI SA 13/95, LEX nr 10650.

administracji orzeka jako organ kasacyjny na podstawie przepisów i stanu faktycznego, obowiązujących w dacie wydania decyzji podlegającej ocenie pod względem istnienia przesłanek do stwierdzenia jej nieważności, późniejsza zmiana przepisów prawa polegająca na utracie mocy obowiązującej ustawy oraz utracie mocy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie ma znaczenia w sprawie (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2006 r., II OSK 1174/05)".

Celem niniejszej glosy jest przedstawienie argumentacji popierającej powyższy pogląd NSA.

Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a., organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

Przesłanka ta, choć w nieco odmiennym brzmieniu, jest obecna w polskich przepisach już od uchwalenia rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 r. o postępowaniu administracyjnym⁷. Zgodnie z art. 101 ust. 1 lit. e ww. aktu, władza nadzorcza mogła w trybie nadzoru uchylić z urzędu bądź z własnej inicjatywy, bądź na skutek zażalenia, jako nieważną każdą decyzję, która zawierała wadę powodującą nieważność tej decyzji na mocy wyraźnego przepisu prawa. Treść tę powtórzono w 1960 r., uchwalając kodeks postępowania administracyjnego⁸ – w myśl art. 137 § 1 pkt 7 uchyleniu jako nieważna podlegała decyzja, która zawierała wadę powodującą nieważność tej decyzji na mocy wyraźnego przepisu prawa. Zmiana przepisu nastąpiła wraz z nowelizacją k.p.a. w 1980 r.⁹ Usunięcie doprecyzowania, wedle którego stwierdzenie nieważności następowało tylko wtedy, gdy wada została wyrażona w „wyraźnym przepisie prawa”, i zastąpienie go sformułowaniem o wadzie powodującej nieważność „z mocy prawa” umożliwiło ustawodawcy tworzenie bardziej ogólnych przepisów znajdujących zastosowanie w ramach art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. – wada decyzji powodująca nieważność nie musiała już być ściśle dookreślona w odrębnym przepisie, co pozwoliło na tworzenie bardziej ogólnych norm¹⁰. Zmiana ta spowodowała jednak powstanie przepisów rodzących trudne do usunięcia wątpliwości. Przykładowo, zgodnie z uchylonym¹¹ już art. 11 ustawy – Prawo ochrony środowiska¹² – decyzja wydana z naruszeniem przepisów dotyczących ochrony środowiska była nieważna. Tak ogólne sformułowanie przepisu doprowadziło do wykształcenia w orzecznictwie i doktrynie kilku stanowisk odnoszących się do możliwości jego zastosowania. Od twierdzenia, że ww.

⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. R.P. Nr 36, poz. 341 ze zm.).

⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 30, poz. 168).

⁹ Zob. art. 11 pkt 78 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8; akt uchylony).

¹⁰ J. Borkowski, B. Adamiak [w:] *idem, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 946.

¹¹ Uchylenie nastąpiło na podstawie art. 144 pkt 4 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227; tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 283 ze zm.).

¹² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1396 ze zm.; dalej: p.o.ś.).

artykuł nie wprowadzał żadnych gradacji wad i każde naruszenie przepisów aktów stanowiących źródła prawa ochrony środowiska prowadziło do stwierdzenia nieważności, poprzez pogląd, że art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. dotyczy tylko wad o większym ciężarze gatunkowym aniżeli przesłanki zawarte w art. 156 § 1 pkt 1–6 k.p.a., i tym samym przepisy szczególne stosowane w związku z tym przepisem musiały być wykładane przy poszanowaniu zasady proporcjonalności pomiędzy dobrami chronionymi a skutkami stwierdzenia nieważności. Wreszcie przedstawiciele trzeciego poglądu zrównywali wszystkie podstawy dla stwierdzenia nieważności, wskazując, że każda z siedmiu przesłanek z art. 156 § 1 k.p.a. to w istocie wadliwość polegająca na rażącym naruszeniu prawa i pod tym kątem muszą być także badane wady wskazywane w przepisach szczególnych, znajdujące zastosowanie na podstawie art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a.¹³

Powyższe problemy interpretacyjne doprowadziły do uchylecia art. 11 p.o.ś. Podobny los spotkał także poddawany interpretacji w opisywanym wyroku art. 46a nieobowiązującej już u.z.p. z 1994 r. Artykuł ten zastąpił od dnia 1 stycznia 1999 r.¹⁴ artykuły 16 i 34 ww. ustawy. Zgodnie z tymi przepisami, decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu była nieważna, jeżeli m.in. była sprzeczna z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis ten uchylono po niecałych pięciu latach obowiązywania, uchwalając nową ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁵, a zatem wyżej opisana sankcja nieważności wynikająca z przepisu szczególnego obowiązywała przez prawie dziewięć lat.

Tak jak w przypadku nadmienionego art. 11 p.o.ś., zdaje się, że i w tej sytuacji powodem uchylecia tego przepisu szczególnego były wątpliwości interpretacyjne. Jakkolwiek należy zgodzić się, że skutki, o których mowa w art. 46a ust. 1 u.z.p. z 1994 r., rodziła taka sprzeczność naruszająca lub mogąca naruszyć zasady ładu przestrzennego przewidziane w danym planie miejscowym, niewątpliwie sam stopień naruszenia skutkujący stwierdzeniem nieważności mógł być postrzegany odmiennie przez stosujące przepis organy¹⁶ – w praktyce mogło pojawiać się zatem tyle interpretacji owej sprzeczności, ile organów drugiej instancji stwierdzających nieważność decyzji.

Należy przypuszczać, że to właśnie rozliczne wątpliwości interpretacyjne rodzące się na tle każdego zawierającego pojęcia nieostre przepisu szczególnego, stanowiącego podstawę dla stwierdzenia nieważności aktu w związku z art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a., doprowadziły do prawie całkowitego wyrugowania z systemu prawnego tego rodzaju „dodatkowych”, tzn. wykraczających poza art. 156 k.p.a., przesłanek nieważności¹⁷.

¹³ Zob. szerzej: B. Majchrzak, *Konsekwencje uchylecia art. 11 ustawy – Prawo ochrony środowiska (wybrane uwagi)*, KPP 2008, nr 3–4, s. 183 i n.

¹⁴ Na mocy art. 91 pkt 14 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668).

¹⁵ Zob. art. 88 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717).

¹⁶ E. Radziszewski, *Komentarz do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2002, s. 128.

¹⁷ R. Hauser, A. Skoczylas, *Przesłanki wzruszenia ostatecznych decyzji administracyjnych przewidziane w ustawach szczególnych* [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. nadzw. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Postuszyński, Z. Czarnik,

Uchylenie przepisów zawierających tzw. klauzule nieważności powoduje oczywiście niejako „powrót” do stosowania przepisów ogólnych, tj. art. 156 § 1 pkt 1–6 k.p.a., co w niektórych przypadkach może oznaczać wręcz zaostrenie kryteriów stwierdzenia nieważności – nie wystarczy już bowiem wada uznawana za istotną, pomijając bowiem wady wymienione w przepisie *expressis verbis*, stwierdzenie nieważności będzie możliwe tylko w sytuacji wady rażąco naruszającej prawo¹⁸. Oczywiście zasadniczą różnicą po usunięciu klauzuli pozwalającej na stosowanie art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. jest, w większości przypadków, umożliwienie stwierdzenia nieważności decyzji „ponaddziesięcioletniej”. Niewątpliwie przesłanką stwierdzenia nieważności, zastępującą uchylone przepisy szczególne, będzie zawarta w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. przesłanka wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa, zgodnie zaś z § 2 ww. przepisu, przesłanka ta nie została – w przeciwieństwie do stwierdzenia nieważności na mocy przepisów szczególnych – opatrzona dodatkową przesłanką negatywną upływu czasu¹⁹.

I to właśnie zastosowanie przesłanek negatywnych, i tym samym stwierdzenie nieważności decyzji bądź tylko stwierdzenie jej wydania z naruszeniem prawa, jest główną konsekwencją rozstrzygnięcia w omawianym wyroku intertemporalnego problemu stosowania uchylonych przepisów szczególnych dla stwierdzania nieważności decyzji.

Sąd w komentowanym wyroku, uwzględniając skargę kasacyjną, stanął na stanowisku, że skoro w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej organ administracji orzeka jako organ kasacyjny na podstawie przepisów i stanu faktycznego, obowiązujących w dacie wydania decyzji podlegającej ocenie pod względem istnienia przesłanek do stwierdzenia jej nieważności, późniejsza zmiana przepisów prawa polegająca na utracie mocy obowiązującej przepisu zawierającego pozytywną przesłankę stwierdzenia nieważności, w badanym przypadku art. 46a u.z.p. z 1994 r. (czy to poprzez uchylenie samego przepisu, czy też uchylenie całej ustawy) nie ma znaczenia w sprawie stwierdzenia nieważności. Zdaniem sądu, jeśli w dacie podejmowania decyzji, o której stwierdzenie nieważności zawnioskowano, obowiązywał przepis kwalifikujący oznaczoną wadliwość decyzji jako powodującą jej nieważność z mocy prawa, to uchylenie z porządku prawnego całej ustawy nie usuwa dopuszczalności stosowania tego właśnie przepisu jako kryterium wadliwości źródłowej decyzji.

R. Sawuła, Rzeszów 2009, s. 136. Zob. także A. Matan, *Wada nieważności z mocy przepisów szczególnych* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, *Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. B. Adamiak, Warszawa 2019, s. 638–640. W aktualnym brzmieniu p.o.s., namiastki klauzuli nieważnościowej można dopatrzeć się w art. 212 § 3, zgodnie z którym w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie wydawania przez starostę pozwoleń zintegrowanych minister właściwy do spraw środowiska kieruje wystąpienie, którego treścią może być w szczególności wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji w przedmiocie wydania pozwolenia zintegrowanego. Klauzulę tę zawiera także m.in. ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r., poz. 1668 ze zm.) w art. 77 ust. 5, art. 195 oraz art. 225.

¹⁸ Por. B. Majchrzak, *Konsekwencje uchyleń...*, s. 187.

¹⁹ Ze względów objętościowych autorka pomija w tym miejscu rozważania prowadzone w związku z wyrokiem TK z dnia 12 maja 2015 r., P 46/13, odsyłając w tym aspekcie m.in. do M. Wiącek, *Stosowanie Konstytucji przez sądy administracyjne. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lutego 2019 r.*, II OSK 694/17, OSP 2019, nr 9, s. 165 i n.; J. Trzciński, *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 lutego 2019 r.*, II OSK 694/17, ZNSA 2019, z. 3, s. 137 i n.

W konsekwencji, skoro wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nastąpiło w okresie obowiązywania art. 46a ust. 1 pkt 1 u.z.p., a decyzja w chwili wydania wypełniała znamiona uznania jej na podstawie tego przepisu za nieważną, to kwalifikacja taka, tj. z art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a., musi być nadal stosowana i nie można zastąpić jej kwalifikacją z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., na podstawie której wydano zaskarżoną decyzję o stwierdzeniu nieważności. Przyjęcie takiego poglądu pociąga za sobą, o czym wspomniano wyżej, konieczność zastosowania art. 156 § 2 k.p.a. i uwzględnienie przesłanki negatywnej uniemożliwiającej stwierdzenie nieważności decyzji po upływie dziesięciu lat od jej wydania.

Powyższy – przyjęty przez skład orzekający – pogląd stoi w sprzeczności z wyrażonym niekiedy w literaturze, a także i niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych, stanowiskiem, jakoby przepis szczególny statuujący klauzulę nieważności nie mógł być stosowany po jego uchyleniu, nawet w odniesieniu do decyzji wydanych w trakcie jego obowiązywania²⁰. Reprezentujący to stanowisko opierają je na dwóch zasadniczych argumentach. Po pierwsze, jak wskazuje Krzysztof Kaszubowski, należy odróżnić kwestię stwierdzenia wadliwości od kwalifikacji tej wadliwości i podstawy prawnej ku temu. Autor ten jest zdania, że stwierdzenie, iż decyzja jest dotknięta jedną z wad wskazanych w art. 156 § 1 k.p.a., rodzi konieczność dokonania kwalifikacji tej okoliczności w odniesieniu do stanu prawnego obowiązującego w chwili orzekania o stwierdzeniu nieważności, bowiem tylko takie rozwiązanie czyni zadość obowiązującej organy w chwili orzekania zasadzie praworządności, zgodnie z którą organy muszą działać na podstawie przepisów obowiązujących w chwili orzekania. O ile zatem w postępowaniu o stwierdzenie nieważności badamy, czy dana decyzja w chwili jej wydania naruszała obowiązujące wówczas przepisy, o tyle konsekwencje tegoż naruszenia muszą być oceniane, zdaniem ww. Autora, według stanu prawnego istniejącego w momencie rozstrzygnięcia o nieważności²¹. Podobnie WSA we Wrocławiu wykazał w jednym z orzeczeń²², że art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. jako przepis niesamodzielny zakłada istnienie w porządku prawnym wyrażonej normy przewidującej nieważność decyzji i – w przeciwieństwie do przesłanki z pkt 2 art. 156 § 1 k.p.a. – zawarta w nim przesłanka jest związana z datą orzekania o nieważności. Sąd oparł swój pogląd na wykładni językowej (konkretnie gramatycznej) przepisu, wskazując na zastosowany w przepisie art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. czas terażniejszy „zawiera” – czyli: posiada obecnie – „wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa” – czyli: niepowodującą niegdyś, lecz w tej chwili – i zestawiając go z użytym w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. czasem przeszłym: „decyzja, która wydana została z rażącym naruszeniem prawa”. Dalej sąd wskazał, że: „Nie można więc treści skutków decyzji o stwierdzeniu nieważności (skutki wsteczne) odnosić do

²⁰ Tak m.in. K. Kaszubowski [w:] *idem*, M. Szałkiewicz, *Problem podstawy prawnej orzekania w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej. Dwugłos w sprawie*, Casus 2011, nr 62, s. 27 i n. Z poglądem tym zgadza się T. Kielkowski – zob. *idem* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2019, s. 1088–1089; por. także M. Jaśkowska [w:] *eadem*, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 1092.

²¹ K. Kaszubowski, *Problem podstawy prawnej...*, s. 27–28.

²² Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 grudnia 2012 r., II SA/Wr 647/12, LEX nr 1387580.

podstawy stwierdzenia nieważności decyzji »z mocy prawa«. Należy wnosić, że z określonych, racjonalnych przyczyn ustawodawca eliminuje z porządku prawnego określenie takiej wady decyzji, która wywołuje jej nieważność z mocy prawa. Istnienie tej wadliwości nie powinno być przedłużane przez organ wbrew ustawie jedynie dlatego, że nadal istnieje ogólna (art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a.) podstawa do orzekania o takim skutku danej wady. Nie zmienia to przecież i w żadnym zakresie nie dotyczy możliwości rozpatrywania podstawy rażącego naruszenia prawa”.

Pomimo przedstawionych argumentów, autorka jest zdania, że na aprobatę zasługuje pogląd wyrażony w opisywanym w niniejszej glosie orzeczeniu.

Po pierwsze, choć należy zgodzić się z poglądem, że konsekwencje naruszenia prawa muszą być oceniane według stanu prawnego istniejącego w momencie rozstrzygnięcia o nieważności, trzeba wskazać, że pogląd ten powinno się odnosić do konsekwencji, jaką jest sama możliwość stwierdzenia nieważności decyzji (aktu administracyjnego) na podstawie przesłanki pozytywnej zawartej w art. 156 § 1 k.p.a., obowiązującej w momencie stwierdzenia nieważności. W chwili rozstrzygnięcia o nieważności musi bowiem obowiązywać przesłanka pozytywna ujęta w ustawie procesowej (w art. 156 § 1 k.p.a.), która w ogóle umożliwia zastosowanie trybu stwierdzenia nieważności względem danego aktu administracyjnego. Gdyby bowiem nie istnienie przesłanki zawartej w art. 156 § 1 pkt 7, to zastosowanie znanej polskiemu ustawodawstwu instytucji względnego stwierdzenia nieważności na podstawie samego art. 46a u.z.p. z 1994 r. (jak i na przykład uchylonego po zmianie art. 11 p.o.ś.) byłyby niemożliwe. Brak przepisu art. 156 § 7 k.p.a. oznaczałoby, że wspomniany wyżej art. 46a u.z.p. z 1994 r. wprowadzałby *de facto* instytucję nieważności bezwzględnej, nieznaną polskim przepisom prawa administracyjnego i uznawaną za niemożliwą do stosowania w polskim systemie prawnym ze względu na chaos, który niosłoby ze sobą przyjęcie tego sposobu określania nieważności aktu. Z tego względu można przyjąć, że stosowanie przesłanki nieważności z mocy prawa ma w istocie charakter dwuskładnikowy – skoro przepis szczególny materialny nie mógłby zostać zastosowany bez uregulowania zawartego w art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a., to właśnie istnienie poszczególnych przesłanek ujętych w art. 156 § 1 k.p.a. powinno być oceniane przez organ pod kątem istnienia w momencie stwierdzenia nieważności aktu²³.

Jeśli zatem przepis art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. obowiązuje, istnieje możliwość stwierdzenia nieważności w oparciu o tzw. klauzule nieważnościowe zawarte w przepisach szczególnych. Samo istnienie przepisu szczególnego jest już zaś ściśle związane z decyzjami wydawanymi w czasie jego obowiązywania. Jeżeli nie budzi wątpliwości, że dla oceny przyczyn stwierdzenia nieważności decyzji punktem odniesienia jest stan faktyczny i prawny z chwili jej podjęcia²⁴, przepis szczególny statuujący daną wadę nieważnościową musi być zaliczany do owego „stanu prawnego” z chwili wydawania decyzji będącej przedmiotem postępowania nieważnościowego. Takie rozumowanie można uznać także za pochodną zasad pewności prawa czy ochrony praw nabytych,

²³ Zob. wyrok NSA z dnia 21 stycznia 1988 r., IV SA 941/87, LEX nr 9986.

²⁴ T. Kielkowski [w:] *Kodeks postępowania...*, s. 1074.

które mogą być respektowane tylko w przypadku, gdy do zdarzeń prawnych będziemy stosować przepisy prawa materialnego, obowiązujące w dacie ich zaistnienia. Zdarzeniem prawnym na gruncie trybu nieważnościowego byłoby wydanie decyzji będącej przedmiotem tego postępowania, podlegającej kontroli w postępowaniu nadzwyczajnym, bowiem stwierdzenie nieważności następuje ze skutkiem *ex tunc*.

Przyjęcie poglądu przeciwnego mogłoby doprowadzić do występowania niebezpiecznych precedensów w praktyce organów. Można bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której ustawodawca uchwaliłby przepis szczególny będący klauzulą nieważnościową stosowaną w zw. z art. 156 § 7 k.p.a., którego zastosowanie, przy przyjęciu poglądu o ocenie wady nieważnościowej na mocy przepisu szczególnego w dacie rozstrzygnięcia o nieważności, doprowadziłoby tym samym do stwierdzania nieważności decyzji, która w dniu jej wydania była w istocie prawidłowa, bowiem klauzula nieważnościowa jeszcze wtedy nie istniała (nie obowiązywała).

Oczywiście, choć ustawodawca powinien wprowadzać tego typu zmiany, uwzględniając skutki wynikające z zasady *lex retro non agit*, nie można przyjąć z całą pewnością, że w niektórych przypadkach, w trakcie procesu legislacyjnego nie umknęłyby mu pewne dalej idące skutki wprowadzanych regulacji. *A contrario*, przyjęcie poglądu, zgodnie z którym przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji określona w przepisie szczególnym (w zw. z art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a.) jest stosowana także wówczas, gdy przepis szczególny stanowiący podstawę nieważności decyzji z mocy prawa, utracił moc obowiązującą po wydaniu decyzji, oznacza zarazem, że ustawodawca, wprowadzając nowe klauzule nieważnościowe stosowane w zw. z art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a., nie musiałby poddawać tych zmian ocenie pod kątem naruszania zasady *lex retro non agit* – na tej podstawie można bowiem stwierdzać nieważność decyzji tylko w sytuacjach, gdy zostały one wydane w czasie obowiązywania przepisów szczególnych, regulujących nieważność decyzji z mocy prawa.

Pogląd ten uznają także Roman Hauser z Andrzejem Skoczylasem, którzy zgadzają się z wyrażonym w orzecznictwie sądów administracyjnych stanowiskiem, że ocena zgodności z prawem decyzji wydanej w postępowaniu w trybie zwykłym musi być przeprowadzona w świetle przepisów obowiązujących w chwili wydawania owej decyzji w trybie zwykłym, zaś fakt utraty mocy obowiązującej przepisu szczególnego nie ma i nie może mieć żadnego wpływu na ocenę zgodności z prawem decyzji podjętej w czasie jego obowiązywania²⁵. Jak wskazano także w cytowanym przez wyżej wymienionych wyroku, „okoliczność, że po jej wydaniu [decyzji – przyp. W.S.] zmienił się stan prawny i z punktu widzenia owego zmienionego stanu prawnego trzeba by uznać, (...) że utracił moc obowiązującą przepis szczególny, który kwalifikował decyzję jako nieważną, nie może mieć żadnego wpływu na ocenę zgodności z prawem zaskarżonej decyzji i na to, iż trzeba będzie stwierdzić nieważność tej decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 (pkt 7) k.p.a. Decydować musi bowiem stan prawny z chwili podejmowania decyzji w trybie zwyczajnym. Inną sprawą jest to, że rozpatrując sprawę merytorycznie

²⁵ R. Hauser, A. Skoczylas, *Przesłanki wzruszenia...*, s. 136–137. Tak też J. Borkowski, *Zmiana i uchylanie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967, s. 140.

w wyniku stwierdzenia nieważności dotychczasowej decyzji organ administracji będzie orzekał według nowego stanu prawnego – obowiązującego w chwili podejmowania nowego rozstrzygnięcia”²⁶.

Po drugie, choć rację ma sąd wskazujący w jednym z orzeczeń, że należy wnosić, iż ustawodawca eliminuje z porządku prawnego przepisy określające wady decyzji wywołujące nieważność z mocy prawa z pobudek racjonalnych²⁷, można przypuszczać, że w wielu wypadkach powodem dla ich uchylania jest po prostu problem z ich interpretacją. Jakkolwiek WSA we Wrocławiu wskazał w ww. wyroku (opowiadając się przeciw tezie niniejszej glosy i omawianego wyroku NSA), że „istnienie tej wadliwości [klauzuli nieważnościowej – przyp. W.S.] nie powinno być przedłużane przez organ [przez stosowanie w trybie nadzwyczajnym – przyp. W.S.] wbrew ustawie jedynie dlatego, że nadal istnieje ogólna (art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a.) podstawa do orzekania o takim skutku danej wady”, zdaje się, że nie należy traktować stosowania uchylonego przepisu – klauzuli nieważności – w ramach trybu nadzwyczajnego, jako „przedłużania istnienia wadliwości”. Tryby nadzwyczajne to tryby, jak wskazuje sama nazwa, wszczynane w szczególnych przypadkach, a organy stosują w ich ramach uchylone przepisy szczególne wprowadzające nieważność z mocy prawa w zw. z art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. jedynie wyjątkowo, a zatem stwierdzenie o przedłużaniu istnienia wadliwości zdaje się zbyt kategoryczne. Ustawodawca osiągnął swój cel, uchylając klauzulę nieważnościową: uchylony przepis nie obowiązuje, jest on stosowany wyjątkowo, służąc jedynie ocenie występowania wad kwalifikowanych decyzji wydanych w trakcie jego obowiązywania.

Po trzecie, jakkolwiek argument z wykładni językowej mógłby zostać uznany za przekonujący, należy zauważyć, że użycie w tej przesłance czasu przeszłego, jak w przypadku przesłanek poprzedzających, mogłoby wprowadzić problemy interpretacyjne, bowiem równie dobrze można by wówczas twierdzić, że przepis ten obejmuje jedynie sytuacje, gdy decyzja już takowej wady nie zawiera. Stosując czas teraźniejszy, ustawodawca nie brał zapewne pod uwagę sytuacji, w których dane przepisy będą uchylane, a chciał przede wszystkim zaakcentować możliwość wprowadzania przez przepisy szczególne „dodatkowych” przesłanek nieważności. Zastosowanie w pozostałych przesłankach czasu teraźniejszego byłoby z kolei językowo nielogiczne – przesłanki te musiały zostać przez ustawodawcę utworzone z wykorzystaniem czasownika w aspekcie dokonanym, w czasie przeszłym, w stronie biernej – gdyż każdy inny czas, strona czy użycie czasownika w aspekcie niedokonanym czyniłyby te przesłanki niezrozumiałymi (zamiast „została wydana”: „jest wydana”, „jest wydawana”, „zostaje wydana”, itp. zmieniałyby całkowicie sens przepisu). Argument z wykładni językowej należy zatem uznać za chybiony.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 23 października 2008 r., II OSK 1301/07, LEX nr 1012267; zob. także wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 sierpnia 2010 r., II SA/Go 387/10, LEX nr 753017.

²⁷ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 grudnia 2012 r., II SA/Wr 647/12, LEX nr 1387580.

Jednocześnie należy zgodzić się z końcowym poglądem wskazanym w komentowanym orzeczeniu²⁸, zgodnie z którym zastosowanie art. 156 § 2 k.p.a. w zw. z art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. wyklucza stosowanie art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a., a wady decyzji wyliczone wyczerpująco w art. 156 § 1 pkt 1–6 k.p.a. (szczególnie wada rażącego naruszenia prawa) oraz wada nieważności ustanowiona w przepisach odrębnych są to wady, które się wzajemnie wykluczają²⁹. Wszystkie przesłanki zawarte w art. 156 § 1 k.p.a., a także utworzone przez ustawodawcę na mocy przepisów szczególnych w zw. z art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a., muszą być traktowane rozłącznie.

Za takim poglądem przemawia, po pierwsze – wykładnia systemowa przepisów traktujących o trybach nadzwyczajnych – w przeciwnym wypadku otwarta byłaby bowiem droga do uznawania praktycznie każdej wady kwalifikowanej (także tych wymienionych w innych punktach aniżeli art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.) za rażące naruszenie prawa, co oznaczałoby w zasadzie pełną dowolność w kwalifikacji danej wady przez organ, a to byłoby zarazem nie do pogodzenia z różnymi terminami przedawnienia ustanowionymi w art. 156 § 2 k.p.a. dla poszczególnych przesłanek.

Należy przyjąć, że ustawodawca świadomie, obok kwalifikowanych wad nazwanych (zawartych w art. 156 § 1 pkt 1 i 2 *ab initio* oraz art. 156 § 1 pkt 3–6 k.p.a.) oraz wad wynikających z przepisów szczególnych stosowanych w zw. z art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a., mających przeważnie także charakter rażący, ustanowił przesłankę ogólną rażącego naruszenia prawa w art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a., mieszczącą w swym zakresie niedookreślony katalog pozostałych kwalifikowanych wad decyzji administracyjnych³⁰. Stanowisko to jest podzielane w literaturze, w której wskazuje się, że rażące naruszenie prawa jest „punktem ogólnym”, obejmującym wszystkie pozostałe przypadki ciężkiego naruszenia prawa, których nie można zakwalifikować do pozostałych punktów art. 156 § 1 k.p.a.³¹ Co za tym idzie – kierując się wskazówkami logicznymi, należy uznać, że przesłanka rażącego naruszenia prawa znajduje zastosowanie w innych przypadkach, aniżeli wymienione w pozostałych przesłankach – należy wykluczyć z zakresu jej stosowania pozostałe wady nazwane, w tym wszystkie te przesłanki, które stosuje się w zw. z art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. Zdecydowanie w tej kwestii wypowiedziała się m.in. Ewa Śladkowska, trafnie ujmując, że „(...) zasady logiki wymagają, by tego samego uchybienia prawa nie kwalifikować jako różne wadliwości. Szczególnie dotyczy to przesłanki rażącego naruszenia prawa, ponieważ wszystkie naruszenia prawa uzasadniające nieważność decyzji [a więc i w tym także wynikające z przepisów szczególnych i stosowane w zw. z art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. – przyp. W.S.] mają charakter rażący. Wszystkie godzą w elementy materialnego stosunku administracyjnego. Stosunek ten w sytuacji, gdy decyzja jest wadliwa, nie może zostać prawidłowo ukształtowany.

²⁸ A także m.in. w wyroku NSA z dnia 23 maja 2019 r., II OSK 1692/17, LEX nr 2682405. Zob. także E. Śladkowska, *Wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2013, s. 112.

²⁹ Odmienne – zob. wyrok NSA z dnia 5 października 2011 r., II OSK 1281/2010, LEX nr 1151835.

³⁰ E. Śladkowska, *Wydanie decyzji...*, s. 112, s. 221–224.

³¹ J. Świątkiewicz, *Stabilność decyzji administracyjnej*, Warszawa 1981, s. 25.

Należy zatem wyeliminować możliwość kwalifikowania tego samego naruszenia prawa jako wypełniającego znamiona dwóch różnych przesłanek³².

Po drugie, należy z całą mocą podkreślić, choć zostało to zasygnalizowane już wyżej, że nie można oczekiwać, że racjonalny ustawodawca dookreśliłby inne terminy przedawnienia w art. 156 § 2 k.p.a., gdyby zarazem uważał, że poszczególne wady mogą być zaliczane dowolnie do różnych kategorii przesłanek, co uwidacznia się szczególnie w przypadku zestawienia braku terminu przedawnienia dla przesłanki rażącego naruszenia prawa oraz ustanowienia dziesięcioletniego okresu w sytuacji zastosowania przepisu szczególnego w zw. z art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a.

Przedstawione w niniejszej glosie argumenty jednoznacznie wskazują na aprobatę autorki dla podjętego przez NSA w komentowanym wyroku rozstrzygnięcia i jego uzasadnienia.

Literatura

- Borkowski J., Adamiak B. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Borkowski J., *Zmiana i uchylenie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967.
- Hauser R., Skoczylas A., *Przesłanki wzruszania ostatecznych decyzji administracyjnych przewidziane w ustawach szczególnych* [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądownictwa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. nadzw. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Połuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Rzeszów 2009.
- Jaśkowska M. [w:] *eadem*, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Kaszubowski K., Szałkiewicz M., *Problem podstawy prawnej orzekania w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej. Dwugłos w sprawie „Casus” 2011*, nr 62, s. 25 i n.
- Kiełkowski T. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2019.
- Majchrzak B., *Konsekwencje uchylenia art. 11 ustawy – Prawo ochrony środowiska (wybrane uwagi)*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2008, nr 3–4, s. 179 i n.
- Matan A., *Wada nieważności z mocy przepisów szczególnych* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym, red. B. Adamiak, Warszawa 2019.
- Radziszewski E., *Komentarz do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2002.
- Śładkowska E., *Wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2013.
- Świątkiewicz J., *Stabilność decyzji administracyjnej*, Warszawa 1981.
- Trzciniński J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 lutego 2019 r., II OSK 694/17*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, z. 3, s. 137 i n.
- Wiącek M., *Stosowanie Konstytucji przez sądy administracyjne. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lutego 2019 r., II OSK 694/17*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2019, z. 9, s. 165 i n.

³² E. Śładkowska, *Wydanie decyzji...*, s. 112.

Streszczenie

Weronika Szafrńska

Uchylenie przepisu prawa przewidującego nieważność decyzji z mocy prawa a możliwość jego dalszego stosowania w zw. z art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a.

Glosa aprobująca do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2019 r., II OSK 1127/17 poszerza przedstawioną w uzasadnieniu ww. orzeczenia argumentację przemawiającą za uznaniem, że przepisy szczególne prawa materialnego, stanowiące tzw. klauzule nieważności, pomimo ich późniejszego uchylenia, muszą być brane pod uwagę podczas postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wydanej w czasie ich obowiązywania, prowadzonego na podstawie art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. Autorka przytoczyła w glosie stanowiska przeciwne powyższemu pogładowi, wyrażane w niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych oraz literaturze, negując jednocześnie ich prawidłowość.

Summary

Weronika Szafrńska

Repeal of the regulation providing the invalidity of a decision by virtue of law and the possibility of the further use of the regulation in question in connection with art. 156 § 1 p. 7 of the Code of Administrative Procedure

The commentary approves the judgement of the Supreme Administrative Court of 9 January 2019, II OSK 1127/17 and extends the reasoning provided there. She present arguments supporting the recognition that specific substantive provisions constituting the so-called invalidity clauses despite their subsequent annulment shall be taken into consideration during the procedure for annulment of the decision issued during their validity, based on art. 156 § 1 p. 7 of the Code of Administrative Procedure. The author also refers to opposite opinions expressed in some ruling of administrative courts and literature, denying their correctness.

Słowa kluczowe: klauzule nieważności, art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a., stwierdzenie nieważności decyzji z mocy prawa

Keywords: invalidity clauses, art. 156 § 1 p. 7 of the Code of Administrative Procedure, invalidity of a decision by virtue of law

VARIA

Joanna Wegner

Uniwersytet Łódzki

joannawegner@gmail.com

ORCID: 0000-0003-2773-6651

Recenzja

Postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym, red. M. Bogusz, Gdańsk 2019: t. 1, M. Bąkowski, M. Bogusz, K. Kaszubowski, *Odwołanie w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Przebieg postępowania odwoławczego*, ss. 161; t. 2, A. Bochentyn, M. Miłosz, *Decyzje organu odwoławczego. Opłaty i koszty postępowania odwoławczego. Zakres zastosowania przepisów o postępowaniu odwoławczym w postępowaniu zażaleniowym*, ss. 175.

1. Przedmiotem recenzowanej monografii stało się ważne z punktu widzenia nauki procesu administracyjnego zagadnienie postępowania odwoławczego. Już sam pomysł tematu opracowania przedstawia się interesująco, bowiem na polskim rynku wydawniczym brak jest pozycji, która by szczegółowo prezentowała czynności towarzyszące uruchomieniu odwołania. Zasadność wyboru przedmiotu opracowania jest tym bardziej przekonująca, że poświęcone odwołaniu unormowanie kodeksowe poddano niedawno istotnym modyfikacjom, rodzącym liczne wątpliwości interpretacyjne. Ogólna teza monografii o potrzebie zachowania instytucji tradycyjnego odwołania administracyjnego w rodzimym porządku prawnym przeplata się przez poszczególne wątki pracy. Jej obrona przychodzi autorom bez najmniejszych trudności, bowiem pod względem warsztatowym książka okazuje się dziełem bez zarzutu, przygotowanym na bardzo wysokim poziomie merytorycznym. Na wstępie recenzji należy stwierdzić, że zwłaszcza na tle innych, licznie obecnie publikowanych opracowań, monografia wyróżnia się walorem rzeczywistej naukowości i rzadko spotykaną wnikliwą, wręcz drobiazgową, analizą dogmatyczną. Już z tego względu książka stanowi cenny wkład w rozwój administracyjnego prawa procesowego.

Osobną natomiast rzeczą jest problem zakresu funkcjonowania instytucji odwołania w rodzimym porządku w kontekście zmieniającej się rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że administracja staje współcześnie przed problemem załatwiania rozmaitych kategorii spraw, multiplikacji skomplikowanych zadań i nie można mieć cienia wątpliwości co do tego, że dotychczasowy, decyzyjny model załatwiania spraw w relacjach pomiędzy organami administracji a jednostkami, nie może już odgrywać roli wyłącznej. Wystarczy wskazać na specyfikę postępowań zaliczonych przez Javiera Barnesę do tzw. procedur trzeciej generacji, obecnych

w rodzimym porządku przede wszystkim w zakresie rozdziału środków unijnych¹. Wydaje się zatem, że postępowanie typu jurysdykcyjnego, a wraz z nim konstrukcja odwołania, częściowo ustępować muszą miejsca także innym mechanizmom służącym załatwieniu sprawy, w tym promowanym w europejskim *soft law*, narzędziom zaliczanym do *alternative dispute resolution*². Dodać należy, że w nauce obcej dostrzega się potrzebę równoległego funkcjonowania zróżnicowanych modeli procesowych w obrębie postępowania administracyjnego.

Obecnie zasadność utrzymywania tradycyjnego odwołania w ramach postępowania jurysdykcyjnego także bywa podawana w wątpliwość, w szczególności w tych sprawach, w których osią sporu jest wykładnia przepisów prawa materialnego. Postulatów tych nie można jednak rozpatrywać bez dostrzeżenia problemu dostosowywania rozwiązań legislacyjnych do wspomnianych potrzeb współczesności. Podejmowane przez ustawodawcę próby w tym zakresie jawią się jako wolne od niezbędnego w takim przypadku holistycznego podejścia, wątpliwe z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji, nieprzemysłane i – siłą rzeczy, mało przekonujące. W konsekwencji stają się one swoistym utrapieniem dla praktyków – w tym przede wszystkim organów stosujących prawo. Nie sposób inaczej oceniać zmian w kodeksie postępowania administracyjnego, dokonanych nowelizacją z dnia 7 kwietnia 2017 r.³ w obrębie art. 15, normującego zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, co zresztą zostało już w nauce opisane⁴. W nurt ten wpisuje się mglista zapowiedź wynikająca z art. 15 ust. 1 wspomnianej ustawy nowelizującej, a dotycząca wyeliminowania instytucji odwołania w poszczególnych kategoriach spraw.

Warto wskazać, że rozwiązania obce, które – jak można sądzić – służyły autorom projektu za wzór w tym zakresie, a w których istotnie ograniczono zakres instytucji odwołania, przewidziano równoległe stosowne zmiany w obrębie sądowej kontroli administracji, przede wszystkim z dominującym modelem orzekania merytorycznego, czego przykładem jest austriacka reforma postępowania administracyjnego z 2011 r. Nowelizacja rodzimego kodeksu na tle tych rozwiązań jawi się nie tylko jako ułomna, ale i pozbawiona spójnej idei, która leć powinna u podstaw wszelkich gruntownych reform. Nie dziwi więc podjęcie przez Autorów książki próby obrony instytucji, której zwalczaniu przez ustawodawcę nie towarzyszy żadnej rozsądnej alternatywy. Wypada dodać, że w aktualnym stanie prawnym odwołanie stanowi jedyny środek prawny gwarantujący jednostce w postępowaniu jurysdykcyjnym rozpoznanie sprawy administracyjnej w jej całokształcie. Krytyka odwołania, jako środka

¹ J. Barnes, *Towards a third generation of administrative procedure* [w:] *Comparative Administrative Law*, red. S. Rose-Ackermann, P.L. Lindseth, Cheltenham 2010, s. 336–355.

² Zob. np. J. Wegner-Kowalska, *Koncepcja włączenia instytucji mediacji do Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 11, s. 54; Z. Kmiecik, *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 129.

³ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935).

⁴ Z. Kmiecik [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. *idem*, W. Chróścielewski Warszawa 2019, s. 132–134.

wydłużającego to postępowanie, wolna jest w szczególności od refleksji nad palącą potrzebą skrócenia czasu oczekiwania na załatwienie sprawy indywidualnej przez sąd administracyjny. W tym kontekście wskazywane przez Autorów w rozdziale I monografii wątpliwości co do nowego, nadanego nowelą z dnia 7 kwietnia 2017 r., brzmienia art. 15 k.p.a. – okazują się przekonujące. Korespondować może z nimi postulat zmiany modelu orzekania przez sądy administracyjne – w kierunku przyjęcia jako zasady (nie zaś obwarowanego licznymi przesłankami wyjątku) merytorycznego rozpoznawania spraw. Doświadczenia obce skłaniać mogą do dyskusji nad hierarchicznością jako immanentną cechą odwołania, jednakże nie można pomijać tych argumentów nauki prawa, które wskazują na iluzoryczność środków niedewolutywnych w rodzimym porządku. Wystarczy przypomnieć, że zmiana legislacyjna polegająca na nadaniu wnioskowi o ponowne rozpatrzenie sprawy cech środka opcjonalnego (w kontekście dostępu do sądu administracyjnego) podyktowana była marginalną skutecznością tej instytucji. Nie można oprzeć się wrażeniu, że niechęć do zmiany własnego rozstrzygnięcia doprowadziła, jak trwały ślad w „pamięci urzędowej” pozostawiła w rodzimym systemie doświadczenie systemu totalitarnego, który *nota bene* nastąpił niedługo po wieloletnim okresie zaborów. Ukształtowane przez niemal dwa wieki pewne charakterystyczne cechy relacji pomiędzy jednostką a urzędnikiem, właściwe dla państw postkolonialnych stanowić mogą poważną barierę w wykorzystywaniu potencjału środków niedewolutywnych. Podawane natomiast niekiedy za przykład dobre funkcjonowanie środków prawnych o charakterze poziomym w postępowaniu cywilnym czy karnym przypisywać należy niezawisłości sędziowskiej, której organy administracji z natury rzeczy są przecież pozbawione.

2. W odróżnieniu od recenzowanej książki, monografie traktujące o instytucji odwołania⁵ cechuje, po pierwsze – wysoki poziom ogólności prowadzonych rozważań. Po drugie – zostały wydane w odmiennym stanie prawnym, co – nie ujmując wartości wspomnianych dzieł – automatycznie przekłada się na ich ograniczoną aktualność. Powstała w gdańskim ośrodku pozycja wyróżnia się szczegółowym i wyczerpującym, a zarazem pionierskim omówieniem tematu. Niekwestionowaną wartością pracy jest to, że jest to pierwsza monografia poświęcona odwołaniu, opublikowana po istotnej reformie postępowania administracyjnego z 2017 r. i zawierająca precyzyjną analizę nowych konstrukcji prawnych. Monografia stanowi dzieło dwutomowe, z czego pierwszy poświęcono teoretycznym podstawom instytucji oraz czynnościom fazy instrukcyjnej postępowania odwoławczego, zaś drugi – etapowi orzekania. Praca została podzielona na rozdziały odpowiadające węzłowym problemom procedury odwoławczej, co upraszcza posługiwanie się poszczególnymi fragmentami w poszukiwaniu zagadnień interesujących czytelnika.

3. Na pozytywną ocenę pracy zasługuje dobór narzędzi metodologicznych, koncentrujących się wokół perfekcyjnie niemal wykorzystanej metody dogmatycznej, a miejscami – także historycznej. Na wyróżnienie zasługuje niezwykle bogate

⁵ B. Adamiak, *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Warszawa 1980; oraz Z. Kmiecik, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.

udokumentowanie opracowania, jak również bezpośrednie posłużenie się w pracy wskazanymi w bibliografii źródłami, nie zaś tylko ich przytoczenie w wykazie literatury związanej z tematyką monografii. W opracowaniu przywołano wszystkie istotne z punktu widzenia tematu poglądy doktrynalne, przy czym Autorzy nie ograniczyli się do ich zacytowania, ale prezentują konsekwentnie własne stanowisko w kolejno poruszanych kwestiach. Obserwacja ta świadczy o pewnej nowości, świeżości podejścia i autonomii prowadzenia wywodu naukowego. Konstrukcję pracy cechuje równowaga między częścią teoretyczną oraz odniesieniami do praktyki stosowania prawa. Niewątpliwym walorem pracy jest to, że analizie tekstu prawnego towarzyszyły obszernie badania orzecznictwa sądowego, co istotnie wzmacnia zasadność postawionych przez Autorów tez. Bez wątplenia liczne przykłady z orzecznictwa, dobrze ilustrujące poszczególne zagadnienia prezentowane w pracy, służą klarowności prowadzonego wywodu. Posługiwanie się przez Autorów tymi źródłami cechuje niezwykle wysoki poziom. Podkreślenia wymaga to, że przywołane poglądy cechuje bieżąca wręcz aktualność. Autorzy sięgnęli bowiem do orzecznictwa najnowszego, często nawet niedostępnego jeszcze w oficjalnych publikatorach, wydane go tuż przed przygotowaniem pracy do druku.

4. Autorzy zaprezentowali postępowanie odwoławcze jako ciąg czynności procesowych, wskazując na związane z ich realizacją wątpliwości natury teoretycznej, podejmując zarazem próbę rozwiązania ich na poziomie praktycznym. Zmierzyli się z nowymi regulacjami, wprowadzonymi przez ustawodawcę mocą noweli z 7 kwietnia 2017 r., podejmując – udaną skądinąd – próbę identyfikacji istotnych problemów w wykładni obowiązujących od niedawna przepisów. Nie odstąpiono przy tym od wskazania możliwych rozwiązań w tym zakresie. Czytelnik nie zostaje zatem pozostawiony „z problemem”, ale z gotowymi propozycjami usunięcia powstających wątpliwości. W tym zakresie zwraca uwagę szczegółowe omówienie relacji nowej regulacji postępowania wyjaśniającego w postępowaniu odwoławczym (nowe brzmienie całego art. 136 k.p.a.) w stosunku do przewidzianych w art. 138 § 2 k.p.a. podstaw wydania decyzji kasacyjnej (t. 2, s. 75–80) oraz rozważenie problemu dopuszczalności wycofania oświadczenia o rzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania (t. 1, s. 33–34). Poprowadzony w tym zakresie wywód i zaprezentowane wnioski wypada tylko zaakceptować, choć moim zdaniem, dopuszczalności wykazywania wad oświadczenia woli na drodze procesu cywilnego wykluczyć nie można.

Do podobnie pozytywnych konstatacji prowadzi lektura pozostałych fragmentów pracy, a które odnoszą się do tych nienowych uregulowań, które wciąż okazują się niejednoznaczne w toku czynności wykładni bądź dyskusyjne w nauce. Doskonałym przykładem takiego pragmatycznego podejścia do przedmiotu opracowania jest analiza problemu wykonalności decyzji, ściśle wiążąca się ze skutkami wniesienia odwołania i łączącymi się z tym kompetencjami organów administracji (t. 1, s. 62 i n.). Podzielałam stanowisko Autorów, wedle którego „tak (szeroko) rozumiana formuła »decyzji, która podlega wykonaniu« zbliża się zatem – pod względem jej zakresu znaczeniowego – do formuły »decyzji, z której wynikają skutki prawne«. Za takim sposobem rozumienia tej formuły przemawia także potrzeba jednolitego traktowania skutków prawnych

wynikających z decyzji, bez względu na to, czy polegają one na wyznaczeniu wzorca zachowania adresata decyzji (w »klasycznym« rozumieniu pojęcia wykonalności decyzji), czy też na wywołaniu innego skutku (np. możliwości ubiegania się o pozwolenie na budowę jako skutku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, możliwości wpisania prawa rzeczowego lub obligacyjnego do księgi wieczystej przez sąd wieczystoksięgowy itp.)". Na wyeksponowanie zasługuje również rzadko poruszane w piśmiennictwie, a niezwykle istotne z praktycznego punktu widzenia, zagadnienie kosztów postępowania odwoławczego, o czym w detalach traktuje t. 2, rozdział V opracowania. Nie mniej interesująco jawi się poruszona w książce kwestia zakazu *reformationis in peius*, który mimo powstania licznych już opracowań, nadal budzi szereg wątpliwości interpretacyjnych (t. 2, s. 97 i n.).

Spostrzeżenia powyższe prowadzą do konkluzji o wysokim poziomie merytorycznym pracy, wszechstronnym i wyczerpującym omówieniu podjętego tematu. Czytelnik nie pozostaje bez odpowiedzi nie tylko na węzłowe, ale i bardziej szczegółowe pytania, które mogą pojawiać się na tle wykładni przepisów o administracyjnym postępowaniu odwoławczym. Na pozytywną ocenę pracy wpływa ponadto staranność redakcyjna oraz porządek wyводу, pozwalające czytelnikowi na zrozumienie zawiłych niekiedy zagadnień. Podsumowując, należy stwierdzić, że recenzowane opracowanie wypełnia pewną lukę w badaniach nauki o postępowaniu administracyjnym. Wyjaśnia istotę ważnego w demokratycznym państwie prawnym zagadnienia o charakterze gwarancyjnym z uwzględnieniem gruntownych zmian legislacyjnych dokonanych w 2017 r. i na postawie dostępnych już najnowszych poglądów orzecznictwa sądowego. Poza niekwestionowanymi walorami naukowymi monografii, stanowić może doskonałą alternatywę dla rozlicznych opracowań komentatorskich, zwłaszcza że poziom szczegółowości i staranności omówienia wielu spośród poruszonych w książce zagadnień wydaje się te pierwsze zdecydowanie przewyższać.

Wojciech Drobny

Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk

w.drobny@inp.pan.pl

ORCID: 0000-0002-7956-4348

Sprawozdanie

Konferencja Naukowa Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk „Kodeks postępowania administracyjnego po zmianach w latach 2017–2019”, Warszawa, 9 października 2019 r.

Wstęp

Upływ blisko dwóch lat obowiązywania znowelizowanych przepisów procedury administracyjnej stał się przyczynkiem do zaproszenia przez Instytut Nauk Prawnych PAN środowiska administratywistów do skonfrontowania pierwszych refleksji i ocen wprowadzonych zmian. Jednocześnie, jak zauważył w trakcie otwarcia konferencji Kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego dr Grzegorz Sibiga, dla organizatorów niezwykle ważnym punktem odniesienia była zorganizowana w 2012 r. przez dr hab. Teresę Górzyńską, prof. INP PAN, konferencja na temat skutków nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011¹. W zamyśle organizatorów, dzisiejsza konferencja stanowiła wyraz hołdu i pamięci o zmarłej w 2013 r. Profesor T. Górzyńskiej.

Zaproponowane przez organizatorów ramy dyskusji zakładały trzy moduły. Pierwszy moduł dotyczył rozważań nad ogólnym postępowaniem administracyjnym w świetle zasad ogólnych k.p.a., moduł drugi – nowych instytucji w k.p.a. oraz próby oceny zasadności wprowadzenia ich do kodeksu, natomiast trzeci stanowił próbę oceny, czy nowelizacje k.p.a. idą w dobrym kierunku. Opracowanie tematów powierzono przedstawicielom wiodących w kraju ośrodków naukowych oraz praktykom sądowym.

Zaproszenie do dyskusji przyjęło blisko 150 uczestników, będących przedstawicielami nauki prawa administracyjnego, a także praktycy zawodów prawniczych i przedstawiciele administracji publicznej. Konferencja odbyła się dnia 9 października 2019 r. w siedzibie Polskiej Akademii Nauk w murach Pałacu Staszica w Warszawie.

Konferencję uroczystie otworzyła, uświetniając obrady swoją obecnością, dr hab. Celina Nowak, prof. INP PAN. Jako Dyrektor INP PAN skierowała do uczestników wyrazy zrozumienia wagi problematyki postępowania administracyjnego w kontekście

¹ Zob. publikację pokonferencyjną: *Analiza i ocena zmian Kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, red. T. Górzyńska, M. Błachucki, G. Sibiga, Warszawa 2012.

ostatnich nowelizacji. Wskazała na konieczność prowadzenia aktywnej debaty na temat kondycji polskiego prawa administracyjnego, a także zadeklarowała zaangażowanie Instytutu w ten obszar badań prawniczych.

Słowa przywitania kontynuował dr G. Sibiga, który w swoim wystąpieniu, obok przywołania pamięci prof. T. Górzyńskiej, nawiązał do pokonferencyjnego dorobku z 2012 r., wskazując jednoznacznie na jego bezpośrednio inspirujący charakter dla opracowania koncepcji rozpoczynanej konferencji. Jednocześnie ocenił, że skala ostatnich zmian, ich waga oraz liczebność jest znacznie większa od zmian lat 2010–2011. Podkreślił istotność tych zmian, a także przypomniał duże oczekiwania społeczne związane z nowelizacją (m.in. usprawnienie i przyspieszenie działania organów administracji publicznej oraz ułatwienia dla obywateli i przedsiębiorców). Doktor G. Sibiga zauważył, że okres dwuletniego obowiązywania ustawy umożliwi sformułowanie pierwszych refleksji i ocen tych zmian. Podkreślił, że na procedurę administracyjną wpływ miały także pozakodeksowe zmiany sformułowane w odrębnych aktach prawnych, przy czym wskazał jako przykład trzy nowelizacje związane z informatyzacją postępowania administracyjnego czy w obszarze prawa ochrony danych osobowych.

Moduł I. Ogólne postępowanie administracyjne w świetle nowych zasad ogólnych k.p.a.

Obrady w ramach modułu pierwszego poprowadził dr hab. Mateusz Błachucki, który słusznie zauważył we wprowadzeniu, że zasady k.p.a. powinny horyzontalnie wpływać na pozostałe przepisy procedury. Jednocześnie wskazał na dyskusyjny w aspekcie normatywności charakter zasad, będących przedmiotem rozważań tego modułu. Następnie przedstawił panelistów, tj. dr. hab. Rafała Stankiewicza, prof. UW (Uniwersytet Warszawski, współpracownik INP PAN), dr. Grzegorza Rzęsę (sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie) oraz dr. hab. Bartosza Majchrzaka, prof. UKSW (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego).

Profesor R. Stankiewicz przedstawił problematykę adekwatności i proporcjonalności – jako nowych – zasad ogólnych k.p.a. W ocenie ogólnej sceptycznie odniósł się do kierunków nowelizacji z 2017 r., wskazując jednak pozytywne elementy wprowadzonych zmian, np. regulacje dotyczące administracyjnych kar pieniężnych czy instytucję milczącego załatwienia sprawy administracyjnej. Przechodząc do rozważań poświęconych zasadzie proporcjonalności, zauważył, że oczekiwania jej wprowadzenia były obecne w piśmiennictwie od lat, i że zasada ta była dotychczas dekodyfikowana z pozostałych zasad k.p.a., a także z Konstytucji RP. Przywołał z doktryny wątpliwości związane z oceną, czy nowe przepisy obejmują tylko regulacje procesowe czy też materialne, uznając ostatecznie, że obejmują one swoim zakresem także przepisy materialne. W ocenie prof. R. Stankiewicza, choć wciąż brak bogatego materiału orzeczniczego dotyczącego wykładni zasady proporcjonalności, możliwe jest sformułowanie kilku wniosków. Przynajmniej w Jego ocenie, organ administracji publicznej ma

obowiązek stosować tę zasadę w przypadku działania w ramach tzw. uznania administracyjnego, a także w przypadku działania na podstawie przepisów zawierających pojęcia nieostre. Prelegent za bardzo ważne uznał związanie tą zasadą organu administracji publicznej w przypadku stosowania przepisów proceduralnych, a jako ilustrację tej problematyki wskazał kwestie określania administracyjnych kar pieniężnych, przy czym przywołał występujący od lat problem automatyzmu nakładania tych kar. Niejako zamykając tę część rozważań, wskazał na doniosły obowiązek organu odnoszenia się do zasady proporcjonalności i adekwatności w uzasadnieniu wydawanych decyzji administracyjnych.

Drugi referat, zatytułowany „Artykuł 7a i 81a k.p.a. w orzecznictwie sądów administracyjnych” i wygłoszony przez dr. G. Rzęsę, prezentował nową zasadę rozstrzygnięcia przez organ wątpliwości na korzyść strony (także w postępowaniu dowodowym). Opierając się na zauważalnym już dorobku orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych, Prelegent sformułował tezę, że przepis art. 7a nie ma charakteru nadrzędnego, a nadto nie może być instrumentalnie wykorzystywany przez strony postępowania w celu obejścia prawa. Jednocześnie wskazał, że okolicznościami, w których zasada ta powinna być stosowana, jest tzw. pat interpretacyjny, a nie – każdy spór interpretacyjny co do treści normy prawnej. Doktor G. Rzęsa podkreślił, że ww. zasady wprowadzają rozdzwięk z dotychczas istniejącymi fundamentalnymi zasadami prawdy obiektywnej i zasadą realizacji dobra wspólnego. Konkludując, Referent wskazał na wątpliwości związane z przenoszeniem zasad – jak to ma miejsce w przypadku art. 81a k.p.a. – z przepisów regulujących postępowanie karne – na grunt procedury administracyjnej.

Wystąpienie dr. hab. B. Majchrzaka, prof. UKSW na temat prawa do krytyki działania organu (art. 14a k.p.a.) zamykało część referatową modułu I konferencji. Prelegent przypomniał deklarowany przez ustawodawcę cel wprowadzenia nowej zasady do k.p.a., a mianowicie – czerpiąc z uzasadnienia projektu tzw. konstytucji dla biznesu, wskazał na intencję usprawnienia działania administracji i umożliwienie obywatelom zwracania uwagi na występujące problemy w praktyce administracyjnej. W Jego ocenie, celem wprowadzenia tych regulacji było także wytworzenie poczucia u urzędników stałej kontroli przez obywateli i prewencyjne oddziaływanie na ich pracę. Dokonując wykładni literalnej brzmienia art. 14a prof. B. Majchrzak zdefiniował pojęcie zobowiązanej i uprawnionej strony stosunku prawnego, w ramach którego znajduje zastosowanie ten przepis. Definiując przedmiot tego stosunku – zakres dopuszczalnej oceny organu – przywołał z orzecznictwa tezę, zgodnie z którą przepis ten nie znajduje zastosowania do oceny decyzji administracyjnej, lecz do sposobu prowadzenia postępowania administracyjnego. W Jego ocenie, zawężenie takie nie jest uprawnione. Ostatecznie, z uwagi na już istniejące instrumenty prawne w postępowaniu jurysdykcyjnym, prof. B. Majchrzak ocenił, że nowa regulacja nie wpłynie znacząco na działania administracji publicznej oraz uprawnienia strony.

Pierwszy moduł konferencji zamknęła – moderowana przez prof. M. Błachuckiego – plenarna debata. Głos w niej zabrał m.in. prof. Przemysław Szustakiewicz, przedstawiając pogląd na temat zasady z art. 14a k.p.a. W Jego opinii, choć zasada ta jako

„akt strzelisty” ustawodawcy nie jest jeszcze do końca wypełniona treścią, to być może jej systemowe funkcje zostaną w przyszłości logicznie określone w utrwalonym orzecznictwie sądownoadministracyjnym.

Moduł II. Nowe instytucje w k.p.a. – próba oceny zasadności wprowadzenia ich do kodeksu

Drugi moduł konferencji prowadził prof. R. Stankiewicz. W referacie otwierającym dr Lucyna Staniszevska (Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu) zaprezentowała rozważania dotyczące kodeksowego uregulowania problematyki kar administracyjnych, wyrażając wstępnie pozytywną ocenę ich uchwalenia. W opinii Prelegentki, „sankcje” zapewniają skuteczność prawa administracyjnego oraz wzmacniają wykonanie norm i obowiązków administracyjnoprawnych. Jako nadrzędną problematykę wystąpienia, dr L. Staniszevska wskazała zagadnienie, czy regulacje działu IVa k.p.a. realizują takie wartości, jak z jednej strony – deklarowany cel ich ustanowienia, czyli zapewnienie sprawności postępowania administracyjnego, a z drugiej – czy wystarczająco chronią interes strony. Prelegentka jednocześnie podkreśliła problematykę zbliżania się w ustawodawstwie odpowiedzialności karnej do administracyjnej. Doktor L. Staniszevska zauważyła, że kwestia kar administracyjnych mogła stanowić przedmiot odrębnej regulacji, jednak sam fakt uregulowania tej materii zasługuje na pochwałę, mimo że nastąpiło to w ograniczonym zakresie i w ustawie procesowej. W Jej ocenie, ustawodawca bezzasadnie zawęził zakres stosowania przepisów, ograniczając się do administracyjnych kar pieniężnych i pozostawiając poza granicami regulacji k.p.a. pozostałe sankcje administracyjne.

Doktor hab. Joanna Wegner, prof. UŁ (Uniwersytet Łódzki) przedstawiła problematykę zatytułowaną „Mediacja w Kodeksie postępowania administracyjnego w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych”. W ocenie prof. J. Wegner, aktualne brzmienie przepisów dot. kwestii mediacji należy ocenić pozytywnie. W ujęciu komparatystycznym polskie rozwiązania kodeksowe w tym zakresie są zbliżone do rozwiązań zachodnioeuropejskich, a w związku ze współczesnymi zadaniami administracji publicznej kierunek zmian w procedurze administracyjnej rozpoczęty m.in. wprowadzeniem instytucji mediacji zapewne się utrwali. Prelegentka podkreśliła odrębność koncepcyjną mediacji w prawie administracyjnym i cywilnym, wskazując, że często celem mediacji administracyjnej jest nie tylko załatwienie sprawy, ale i załagodzenie konfliktu. Kolejnym problemem wskazanym przez prof. J. Wegner było zagadnienie, czy pomimo literalnego brzmienia przepisu o fakultatywności mediacji może ona mieć w praktyce charakter obowiązkowy, tzn. czy w przypadku wniosku strony o rozpoczęcie mediacji organ może odmówić jej przeprowadzenia. Odnosząc się do orzecznictwa, prof. J. Wegner wskazała na jego niejednorodność w zakresie przypisywania wnioskowi o mediację charakteru roszczenia procesowego. Stwierdziła dalej, że przyjęcie założenia, że mediacja jest możliwa wyłącznie w przypadku decyzji administracyjnych podejmowanych

w ramach uznania administracyjnego, stanowi nieuprawnione zawężenie tej instytucji. Mediacja może być stosowana szeroko w postępowaniu administracyjnym, np. w przypadku decyzji związanych czy też w przypadku wymierzania administracyjnych kar pieniężnych.

Trzecim tematem drugiego modułu konferencji było „Współdziałanie organów administracji publicznej w wymiarze krajowym i ponadnarodowym a regulacja k.p.a.” W ocenie Prelegenta dr. hab. M. Błachuckiego, waga zagadnienia europejskiej współpracy administracyjnej będzie wzrastać, a jedną z przyczyn tej diagnozy jest nowe, współczesne podejście do roli administracji publicznej – już nie tylko jako zbiurokratyzowanej organizacji, ale podmiotu zarządzającego sprawami publicznymi, który do tego zarządzania angażuje inne – niezależne od siebie – podmioty zarówno ze sfery wewnętrznej (inne organy), jak i z zewnętrznej, np. z trzeciego sektora. W ramach tej współpracy każdy z podmiotów osiąga swoje – zgodne z właściwością – cele. Szczególnie wymiar ponadnarodowy uwypukla pozytywny efekt synergii takiego współdziałania. Prelegent jednocześnie zauważył, że nowelizacja k.p.a. z 2017 r. przyniosła w tym zakresie trzy podstawowe zmiany, tj. wprowadziła art. 7b traktujący o zasadzie współdziałania organów administracji; umożliwiła złożenia skargi na bezczynność organów działających na zasadach współdziałania; oraz umożliwiła organizację wspólnego posiedzenia takich organów. W zakresie oceny aktualnego brzmienia k.p.a., dr hab. M. Błachucki wyraził sceptycyzm wobec fragmentaryczności tych regulacji, a także z uwagi na trudności ich praktycznego stosowania przez administrację. Prelegent zauważył, że poza ww. regulacją znalazły się takie aktywności administracji, jak nieformalna pomoc międzynarodowa realizowana przez organ na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej czy tworzenie ponadnarodowych sieci organów.

Problematyka praktyki włączania do kodeksowej procedury administracyjnej regulacji o charakterze nieprocesowym to przedmiot ostatniego wystąpienia w module drugim. Doktor G. Sibiga zilustrował zdiagnozowane w tym zakresie procesy na przykładzie nowelizacji k.p.a. w zakresie ochrony danych osobowych. Nawiązując do tego rocznych zmian wynikających z tzw. ustawy dostosowującej regulacje krajowe do postanowień ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych (RODO) wskazał na aspekt współstosowania nowych przepisów k.p.a. z rozporządzeniem. Referent zaprezentował systematykę wprowadzonych zmian poprzez ich pogrupowanie na przepisy: 1) służące wykonywaniu obowiązków informacyjnych (grupa dziewięciu nowych przepisów k.p.a.); 2) dotyczące wykonywania uprawnień osób, których dane dotyczą w postępowaniach skargowo-wnioskowych (art. 236 k.p.a.); 3) dotyczące ograniczenia stronie prawa wglądu do akt sprawy (art. 73 k.p.a.); 4) porządkujące relacje między niektórymi przepisami RODO a instytucjami procesowymi (art. 74a k.p.a.). Pogłębionej refleksji poddał dalej pierwszą grupę tych przepisów. Przywołując kontekst wprowadzenia nowych przepisów k.p.a., tj. rozporządzenie RODO, dr G. Sibiga stwierdził, że nie jest prawidłowy pogląd spotykany w doktrynie, że przepisy te mają na celu dostosowanie postanowień k.p.a. do RODO. Przypomniał, że przepisy tego rozporządzenia w swojej istocie są stosowane bezpośrednio i nie wymagają implementacji. Przepisy k.p.a. zatem dookreślają przepisy RODO w granicach przez RODO określonych.

Jednocześnie, opierając się na badaniach komparatystycznych, dr G. Sibiga zauważył, że wyłącznie polski ustawodawca krajowy ulokował przepisy dookreślające RODO w prawie procesowym. Jest to tym bardziej dyskusyjne, że część tych przepisów k.p.a., znajdowała się już w ustawie o ochronie danych osobowych. Zdaniem dr. G. Sibigi, nowelizacja k.p.a. pod kątem RODO nie była niedopuszczalna, ale nie była też wymagana. Konkludując swoje wystąpienie, dr G. Sibiga sformułował twierdzenie, że od dnia wejścia w życie art. 2a k.p.a., kodeks reguluje sposób wykonywania obowiązków należących do prawa materialnego, które nie mają wpływu na przebieg i wynik postępowania administracyjnego. Konsekwencje naruszenia tych przepisów nie powinny być zatem badane w postępowaniu administracyjnym czy sądownoadministracyjnym, gdyż są weryfikowalne w trybie przewidzianym przez prawo o ochronie danych osobowych i w powództwie sądowym w trybie określonym w RODO.

Moderowana przez prof. R. Stankiewicza plenarna debata zamykająca drugi moduł konferencji była zdominowana przez problematykę mediacji. Padające z sali pytania dotyczyły rzeczywistej skuteczności w praktyce przepisów wprowadzających tę instytucję do procedury administracyjnej. Poruszano też problematykę mediacji z punktu widzenia ponoszonej przez urzędników odpowiedzialności, a także inne jej aspekty, jak mediacja w kompetencjach związanych, w trybach nadzwyczajnych, wysokość kary pieniężnej i jej miarkowanie jako przedmiot mediacji, mediacja jako regulacja wymagającej specjalnej interpretacji (odrębnej od zasad stosowanych wobec ogólnej procedury) oraz promocji.

Moduł III. Nowe rozwiązania starych problemów – czy nowelizacje k.p.a. idą w dobrym kierunku?

Ostatni moduł konferencji był moderowany przez dr. G. Sibigę i odnosił się do zagadnienia ogólnej oceny kierunków zmian w k.p.a. W pierwszym referacie dr Krzysztof Kaszubowski (Uniwersytet Gdański) zaprezentował problematykę zmian k.p.a. w zakresie rozstrzygnięć organu odwoławczego po nowelizacji z 2017 r. Dokonując wstępnej analizy konstrukcji postępowania odwoławczego, Prelegent zwrócił uwagę na kwestie środka prawnego, kompetencji organu administracji i rozstrzygnięcia. W zakresie środka prawnego ocenił sceptycznie rozwiązania nowego art. 127a, szczególnie w kontekście braku konsekwencji w kodeksowych zasadach liczenia terminów. Doktor K. Kaszubowski podniósł problem braku uregulowania ryzyka zmiany przez stronę decyzji o rzeczeniu się prawa do odwołania, jak i braku uregulowania tych postępowań, w których udział bierze wiele stron. W zakresie problematyki kompetencji organu, Prelegent, odnosząc się do art. 136 k.p.a., wskazał, że jego zastosowanie wymaga złożenia trzech płaszczyzn: 1) wadliwości decyzji organu pierwszej instancji; 2) aktywności procesowej strony lub stron; oraz 3) sprawności organizacyjnej organu odwoławczego. Możliwość spięcia w jednym postępowaniu tych trzech płaszczyzn dr K. Kaszubowski uznał za wątpliwą. W aspekcie rozstrzygnięć, Prelegent zwrócił uwagę, że

po nowelizacji utrzymano co do zasady przesłanki wydania decyzji wyłącznie kasacyjnej. Formułując wnioski dr K. Kaszubowski zauważył, że w świetle nowelizacji następuje zastępowalność drogi administracyjnej weryfikacji decyzji administracyjnej na rzecz drogi sądowej. Jednocześnie uznał, że prawo do zrzeczenia się odwołania i do żądania przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego to instrument jednak ograniczający fundamentalne prawo do dwuinstancyjności postępowania. Podkreślił także nadmierne formalizm regulacji oraz generalnie brak kompleksowego pomysłu na postępowanie odwoławcze w KPA.

Doktor Łukasz Strzępek (Wyższa Szkoła Humanitas) we wstępie wystąpienia zatytułowanego „Relatywizacja obowiązków informacyjnych strony – optymalizacja wykorzystania zasobów informatycznych państwa czy dezorganizacja rozpatrywania spraw administracyjnych?“, zdefiniował obowiązek informacyjny strony, przede wszystkim opierając się na art. 7 k.p.a. w części, w jakiej nakłada na organ obowiązek wyjaśnienia wszystkich okoliczności faktycznych sprawy z urzędu lub na wniosek strony. Prelegent dokonał także podziału kategorii informacji, na wymagane przez prawo materialne (wynikają wprost z przepisów) i informacje procesowe (w praktyce kształtujące bieg postępowania, ale prawnie niewymagane). Doktor Ł. Strzępek podkreślił problem braku podstaw prawnych do wykorzystywania przez organ informacji zgromadzonych w odrębnych postępowaniach i jako postulat *de lege ferenda* wskazał konieczność przyjęcia technicznych możliwości płynnego sięgania przez organy do wzajemnego baz danych.

Referat zamykający moduł trzeciej konferencji przedstawił dr hab. Przemysław Szustakiewicz prof. Uczł. (Uczelnia Łazarskiego). Podejmując zagadnienie informatyzacji postępowania administracyjnego, dokonał wstępnego rozróżnienia problematyki informatyzacji postępowania administracyjnego od kwestii narzędzi informatycznych w postępowaniu. Referent podkreślił służebną rolę informatyzacji w postępowaniu administracyjnym oraz odniósł się w ujęciu historycznym do dotychczasowego sposobu wprowadzania narzędzi informatycznych do polskiego systemu prawnego. Ponadto, prof. P. Szustakiewicz pozytywnie ocenił ewolucyjny tryb wprowadzenia przepisów umożliwiających stosowanie narzędzi informatycznych w administracji, wskazując jednocześnie na ryzyka mogące mieć miejsce w przypadku zastosowania trybu nagłego i kompleksowego przejścia na rozwiązania informatyczne.

Moduł trzeciej konferencji zakończyła debata moderowana przez dr. G. Sibigę, w trakcie której uczestnicy odnosili się do zagadnień szczegółowych z obszaru informatyzacji postępowania administracyjnego. Zamykając dyskusję modułu trzeciego, a tym samym obrady konferencyjne, organizatorzy wskazali, że m.in. pełna treść wystąpień znajdzie się w publikacji pod redakcją dr. G. Sibigi i dr. hab. M. Błachuckiego, wydanej nakładem Wydawnictwa Instytutu Nauk Prawnych PAN.

Agnieszka Korzeniowska-Polak

Społeczna Akademia Nauk

adkorzeniowska@interia.pl

ORCID: 0000-0002-7151-002X

Sprawozdanie

Ogólnopolska Konferencja Naukowa Społecznej Akademii Nauk „Zasady i ich prawne odzwierciedlenie”, Łódź, 10 maja 2019 r.

Organizatorem konferencji był Instytut Prawa i Administracji Wydziału Nauk Społecznych i Humanistycznych Społecznej Akademii Nauk w Łodzi oraz Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Konferencja odbyła się w dniu 10 maja 2019 r. w siedzibie Społecznej Akademii Nauk w Łodzi. Zaproponowany przez organizatorów temat przewodni konferencji zachęcał do refleksji nie tylko przedstawicieli nauki zajmujących się różnymi gałęziami prawa, ale także praktyków. Temat ten umożliwił podjęcie rozważań na dość dużym poziomie ogólności, jak i opracowanie szczegółowych zagadnień. Dwudziestu prelegentów w swoich wystąpieniach poruszyło szerokie spektrum zagadnień związanych z wartościami, ocenami oraz ideami, które zostały poddane ochronie prawnej poprzez wyrażenie ich w normach prawnych o wyjątkowym znaczeniu. Odniesiono się także do problematyki kolizji zasad i metod ich rozstrzygnięcia oraz roli zasad w procesie wykładni przepisów prawa.

Uroczystego otwarcia konferencji dokonali prof. SAN dr hab. Grzegorz Ignatowski – Dziekan Wydziału Nauk Społecznych i Humanistycznych Społecznej Akademii Nauk w Łodzi, dr Agata Kołodziejska – Kierownik Instytutu Prawa i Administracji oraz dr Agnieszka Korzeniowska-Polak ze Społecznej Akademii Nauk w Łodzi. Po powitaniu gości i prelegentów organizatorzy wskazali, że konferencja dotycząca zasad jest naturalną kontynuacją dwóch wcześniejszych konferencji, które odbyły się w SAN w maju 2017 r. i w maju 2018 r., podczas których podejmowano problematykę na tematy: „Dobra wspólne jako przedmiot ochrony prawnej” oraz „Jednostka jako podmiot ochrony prawnej”.

Obrady toczyły się w trzech sesjach plenarnych. Moderatorem pierwszej z nich była dr Agata Kołodziejska. Referaty zaprezentowało trzech przedstawicieli Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, którzy zagadnienie zasad przedstawili w kontekście prawnoporównawczym. Doktor Samanta Kowalska przedstawiła zasady ogólne prawa uznane przez narody cywilizowane w kontekście ochrony praw człowieka. Na zasady prawidłowej legislacji w stanowieniu prawa przez administrację w Polsce, w Wielkiej Brytanii i Związku Australijskim zwróciła uwagę

dr Lucyna Staniszevska, a dr Maciej Kruś omówił zasady będące podstawą konstrukcji systemu wydawania europejskich aktów administracyjnych. Reprezentujące zarówno świat nauki, jak i praktyki dr Beata Kozicka oraz dr Hanna Duszka-Jakimko (Uniwersytet Opolski) zwróciły uwagę na wpływ zasad na wykładnię i stosowanie prawa. Profesor dr hab. Edyta Rutkowska-Tomaszewska (Uniwersytet Wrocławski) omówiła zagadnienia dotyczące ochrony klienta usług finansowych w kontekście zasad prawa rynku finansowego. Na problemy związane z zasadą samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego zwróciła uwagę prof. Uł. dr hab. Monika Bogucka-Felczak.

Referaty wygłoszone podczas drugiej sesji plenarnej, prowadzonej przez prof. M. Bogucką-Felczak, koncentrowały się na zasadach procesowych wyrażonych przez ustawodawcę w kodeksie postępowania administracyjnego. W dwugłosie dr hab. Patrycji Suwaj i dr Katarzyny Samulskiej z Akademii im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim poddano analizie zasadę oceny organów i pracowników w postępowaniu administracyjnym. Prelegentki rozważały, czy wprowadzenie nowej zasady do katalogu zasad ogólnych postępowania administracyjnego było potrzebą czy kaprysem ustawodawcy. Do katalogu zasad ogólnych postępowania administracyjnego odniósł się także dr Przemysław Kledzik (Uniwersytet Szczeciński), poddając analizie art. 14 i 14a k.p.a. Również problematyki związanej z wyrażoną w art. 14 k.p.a. zasadą pisemności postępowania administracyjnego w aspekcie nowelizacji z dnia 7 kwietnia 2017 r. dotyczyło wystąpienie dr. Krzysztofa Kaszubowskiego (Uniwersytet Gdański). Doktor hab. Ewa Szewczyk (Uniwersytet Zielonogórski) przedstawiła instytucję wyłączenia pracownika organu administracji publicznej w trybach nadzwyczajnych w kontekście zasady bezstronności. Niewyrażoną wprost w katalogu zasad ogólnych postępowania administracyjnego zasadę oficjalności doręczeń w postępowaniu administracyjnym poddała analizie dr A. Korzeniowska-Polak (SAN w Łodzi). W swoim wystąpieniu przypomniała, w jakich realiach ustrojowych, gospodarczych i społecznych był tworzony kodeks postępowania administracyjnego z 1960 r. i wskazała na konkretne problemy procesowe wynikające ze stosowania współcześnie przepisów o doręczeniach – formułowanych ponad pół wieku temu. Poruszone w wystąpieniach zagadnienia, szczególnie w świetle ostatnich nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego, zainspirowały wiele pytań i wątpliwości, a podczas żywej dyskusji kończącej tę sesję, wyrażono interesujące i różnorodne opinie.

Referaty przedstawione w ostatniej sesji, prowadzonej przez dr A. Korzeniowską-Polak, dotyczyły zagadnień z różnych dziedzin prawa. Profesor zw. dr hab. Marek Szewczyk (Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu) poddał analizie zasady prawa w prawie zagospodarowania przestrzeni. Zagadnienia dotyczące edukacji i szkoleń sędziów w państwach przechodzących transformację ustrojową przedstawiła dr Paula Borowska z Wyższej Szkoły Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży. Nawiązując do tematyki konferencji, prelegentka skupiła się na zasadach funkcjonowania Wyższych Szkół Wymiaru Sprawiedliwości w wybranych krajach. O trudnościach z zachowaniem równowagi pomiędzy zasadą wolności działalności gospodarczej a ochroną konsumenta mówiła dr Beata Pachuca-Smulska (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski). Problemy cudzoziemców wynikające z realizacji zasady urzędowości języka

polskiego przedstawił dr Marcin Princ (UAM). Zagadnienia z zakresu procedur karnej i cywilnej, a odnoszące się do zasad prawdy formalnej i prawdy materialnej poddała analizie radca prawny mgr Maria Jasińska, przedstawiając zarówno poglądy doktryny, jak i orzecznictwo. W ostatnich dwóch referatach poruszono zagadnienia z zakresu prawa karnego: i procesowego, i materialnego. O skutkach obowiązywania zasady domniemania niewinności mówiła adwokat dr Anna Malicka-Ochtera z Uniwersytetu Humanistyczno-Społecznego – Filii we Wrocławiu. Prokurator dr Waldemar Szymański (SAN w Łodzi) przedstawił zasadę prawnokarnej ochrony obcych znaków pieniężnych na przykładzie dolara amerykańskiego.

Podsumowując konferencję, dr A. Korzeniowska-Polak wyraziła zadowolenie, że na konferencji organizowanej przez Społeczną Akademię Nauk w Łodzi mogli się spotkać i naukowcy z różnych ośrodków akademickich w Polsce, i praktycy zajmujący się różnymi gałęziami prawa. Różnorodność poruszanych zarówno w referatach, jak i podczas dyskusji zagadnień przyczynia się do budowania wyjątkowo szerokiej płaszczyzny wymiany myśli, stając się istotną inspiracją dla kolejnych poszukiwań naukowych. Doktor A. Korzeniowska-Polak podziękowała za przybycie i aktywny udział w konferencji. zaprosiła na kolejną konferencję organizowaną przez SAN.

Artykuły przygotowane na konferencję zostały opublikowane w miesięczniku „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” t. 20, z. 3, „Administracja a Zarządzanie” 2019 r., i są dostępne on-line <http://piz.san.edu.pl/docs/e-XX-3-3.pdf>.

