

DAWID GREGORCZYK

ORCID: 0000-0001-7740-2540

Uniwersytet Śląski

## O ROZSTRZYGANIU WĄTPLIWOŚCI FAKTYCZNYCH NA KORZYŚĆ STRONY W ART. 81A K.P.A.

Abstrakt: Celem artykułu jest przybliżenie pewnych praktycznych i teoretycznych problemów wiążących się ze stosowaniem reguły rozstrzygnięcia wątpliwości faktycznych na korzyść strony w postępowaniu administracyjnym. Analizie poddano pozytywne i negatywne przesłanki zastosowania tej reguły, ze szczególnym uwzględnieniem pozostających i niedających się usunąć wątpliwości. Rozważania podjęto z perspektywy podobnej reguły dotyczącej wątpliwości prawnych (art. 7a k.p.a.) oraz zasady *in dubio pro reo* z art. 5 § 2 k.p.k., odnosząc się przy tym do dorobku doktryny procesowej i teoretycznej, a także do orzecznictwa sądów administracyjnych i karnych. W zakończeniu podjęto próbę oceny reguły z art. 81a k.p.a.

Słowa kluczowe: art. 81a k.p.a., rozstrzygnięcie wątpliwości faktycznych, decyzja dowodowa, kwalifikacja prawna, ocena dowodów

### WPROWADZENIE

Nowelizacja z 2017 roku<sup>1</sup> wprowadziła do kodeksu postępowania administracyjnego art. 81a, nakazujący w pewnych przypadkach rozstrzygać na korzyść strony wątpliwości co do stanu faktycznego. Rozwiązanie to wpisano w postulat przyjaznej administracji, efektywniej realizującej zasadę pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej poprzez bardziej partnerskie podejście administracji do obywateli<sup>2</sup>. Ustawodawca za wzór przyjął zasadę *in dubio pro reo* z art. 5 § 2 k.p.k.<sup>3</sup>, wskazując, że w pewnych wypadkach wynik postępowania administracyjnego (na przykład nałożenie administracyjnej kary pieniężnej) oddziałuje bezpośrednio na sferę wolności strony i odnosi skutek analogiczny do sankcji

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 roku o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 935; dalej: nowelizacja z 2017 roku).

<sup>2</sup> Zob. uzasadnienie projektu nowelizacji z 2017 roku, Sejm VIII kadencji, druk nr 1183.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku — Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1987, ze zm.).

wynikających z norm o charakterze karnym, a co najmniej jest tak odbierany przez stronę<sup>4</sup>. Celem artykułu jest przybliżenie pewnych problemów wiążących się ze stosowaniem art. 81a k.p.a.

## 1. PRZESŁANKI POZYTYWNE

Zgodnie z art. 81a § 1 k.p.a., jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony.

Redagując omawiany przepis, ustawodawca oparł się na brzmieniu art. 7a k.p.a. dotyczącego analogicznego nakazu rozstrzygania na korzyść strony wątpliwość co do prawa. Dla obu reguł ustawodawca przyjął podobne, lecz nie identyczne przesłanki. Warto zwrócić uwagę, że wątpliwości co do stanu faktycznego mają pozostawać „w tym zakresie”, czyli w zakresie nałożenia na stronę obowiązku bądź ograniczenia lub odebrania stronie uprawnienia. Dla porównania art. 7a k.p.a. odnosi się do wątpliwości „w sprawie”, co nie wyklucza w pewnych przypadkach wątpliwości co do norm procesowych<sup>5</sup>. W art. 81a k.p.a. ustawodawca przyjął inną formułę, która w mojej ocenie pozwala na ograniczenie się do wątpliwości faktycznych dotyczących materialnoprawnej istoty sprawy. Poza zakresem art. 81a k.p.a. pozostały więc okoliczności istotne procesowo, jak na przykład uprawdopodobnienie braku winy w uchybieniu terminu według art. 58 § 1 k.p.a.

Artykuły 7a i 81a k.p.a. podobnie określają przedmiotową przesłankę zastosowania — nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia. W doktrynie zwraca się uwagę, że takie sformułowanie może sugerować, że chodzi wyłącznie o postępowania, w których podejmuje się akty konstytucyjne, pomijając tym samym akty deklaratoryjne<sup>6</sup>. Na tle konkretnej sprawy należałoby jednak zastanowić się, czy w wypadku gdy ustawodawca przewiduje potwierdzenie skutku powstałego z mocy prawa decyzją deklaratoryjną, to takie stwierdzenie obowiązku lub ograniczenia (utruty) uprawnień nie wywiera również skutku konstytucyjnego<sup>7</sup>, odpowiadając tym samym przesłance przed-

<sup>4</sup> Zob. uzasadnienie projektu nowelizacji z 2017 roku..., s. 31.

<sup>5</sup> Zob. D. Gregorczyk, *O rozstrzyganiu wątpliwości prawnych na korzyść strony w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 8, s. 50–51.

<sup>6</sup> J. Wegner, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 474.

<sup>7</sup> W nauce zagadnienie to było wielokrotnie analizowane; zob. M. Zimmermann [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 331; J. Borkowski, *Glosa do uchwały SN z 29.6.1995 r., II PZP 2/95*, Orzecznictwo Sądów Polskich 1996, nr 11, poz. 217; J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 142; K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 179–181.

miotowej z art. 81a k.p.a. Wątpliwości rodzi także sytuacja, gdy obowiązek lub ograniczenie (utrata) uprawnień powstaje z mocy prawa, lecz nie ma podstawy prawnej do wydania w tym zakresie aktu deklaratywnego, a obywatel może podważać ten obowiązek dopiero w postępowaniu egzekucyjnym. Przykładowo, czy korzysta z art. 81a k.p.a. zobowiązany, który podnosi zarzuty w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym powstających z mocy prawa opłat za postój w strefie płatnego parkowania?<sup>8</sup> Z jednej strony obywatel nie ma innej możliwości obrony niż w postępowaniu egzekucyjnym, do którego stosuje się przecież odpowiednio przepisy k.p.a. Z drugiej jednak — nie uważam, aby postępowanie w sprawie rozpatrzenia zarzutów egzekucyjnych mogło być zakwalifikowane jako postępowanie w sprawie nałożenia obowiązku lub ograniczenia (utrata) uprawnień. Podzielam stanowisko, zgodnie z którym dla oceny przesłanki przedmiotowej z art. 81a k.p.a. przesądzający jest charakter sprawy administracyjnej z perspektywy jej materialnoprawnej podstawy; omawiana zasada obejmuje postępowania wszczynane z urzędu, lecz nie postępowanie, w którym strona domaga się od organu administracji publicznej zniesienia ciężącego na niej obowiązku albo przyznania prawa (uprawnienia)<sup>9</sup>.

W doktrynie art. 81a k.p.a. łączy się z administracyjnymi karami pieniężnymi<sup>10</sup>. Warto jednak zaznaczyć, że zakresy zastosowania wskazanych instytucji się nie pokrywają. Artykuł 81a k.p.a. stosuje się także do kar niepieniężnych. Oprócz tego przepis ten nie będzie mieć zastosowania do uregulowanego również w dziale IVa k.p.a. postępowania w sprawie udzielenia ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej na podstawie art. 189 k.p.a. Rozstrzygana w tej ostatniej sytuacji sprawa jest powiązana merytorycznie ze sprawą nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej, ale stanowi nową sprawę administracyjną, której przedmiotem nie jest ani nałożenie (nowego) obowiązku na stronę, ani ograniczenie lub odebranie jej (dotychczasowego) uprawnienia.

Druga pozytywna przesłanka zastosowania art. 81a k.p.a. wymaga — śladem art. 7a k.p.a. — by wątpliwości co do stanu faktycznego były „pozostające”, podkreślając przy tym za art. 5 § 2 k.p.k., aby wątpliwości tych „nie dało się usunąć”. Rozstrzygnięcie wątpliwości następuje na podstawie prawnie przewidzianych możliwości, których zakres jest inny przy ustalaniu podstawy prawnej

<sup>8</sup> Zob. art. 13b ust. 1 oraz 13f ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 460 ze zm.) oraz interpretujący je wyrok NSA z 25 listopada 2014 roku, sygn. II GSK 1684/13, LEX nr 1595977. Przykład ten może być o tyle istotny, że w orzecznictwie przyjęto domniemanie, zgodnie z którym korzystającym z pojazdu jest właściciel, chyba że udowodni on, iż korzystającym była inna osoba, wskazując wszystkie jej dane tak, aby było możliwe skuteczne wyegzekwowanie od niej należnych prawnie opłat — zob. wyroki NSA: z 27 sierpnia 2014 roku, sygn. II GSK 499/14, „Gazeta Prawna” 2015, nr 211, s. 7; z 9 marca 2017 roku, sygn. II GSK 1678/15, LEX nr 2286204.

<sup>9</sup> A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 149–150.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 554.

i faktycznej. Wykładnia prawa — poza sytuacją opisaną w art. 7a k.p.a. — nie jest poddana ścisłym regułom normatywnym, czego nie można powiedzieć o ustalaniu stanu faktycznego i dokonywaniu poszczególnych czynności dowodowych. Postępowanie dowodowe w k.p.a. zostało oparte na zasadzie oficjalności<sup>11</sup> rozumianej jako zasada aktywności (inicjatywy procesowej) organu administracji<sup>12</sup> prowadzącego postępowanie jako jego „gospodarz”, określający kierunek prowadzenia oraz dowody, jakie w danym postępowaniu są niezbędne do prawidłowego załatwienia sprawy<sup>13</sup>. Organ administracji zobowiązany jest do podejmowania wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (art. 7 k.p.a.), w tym wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego (art. 77 § 1 k.p.a.), aby na podstawie jego swobodnej oceny stwierdzić, czy zostały udowodnione istotne okoliczności faktyczne sprawy (art. 80 k.p.a.). Sposób przeprowadzenia poszczególnych czynności dowodowych został uregulowany w rozdziale 4 „Dowody” działu II k.p.a.<sup>14</sup>

Wskazane obowiązki można w pewnym uproszczeniu rozpatrywać łącznie jako obowiązek dowodzenia, zmierzający do ustalenia zgodnej z prawdą podstawy faktycznej rozstrzygnięcia. Reguła z art. 81a k.p.a. nie jest konkurencyjna względem tego obowiązku, a w szczególności nie działa zamiast zasady ustalenia prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.) i nie zwalnia organu administracji z wynikającego z niej obowiązku podejmowania wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Taki był zamysł projektodawcy<sup>15</sup> i takie stanowisko przyjęła doktryna<sup>16</sup>. Trudno zresztą rozważać inną perspektywę, gdyż art. 81a k.p.a. nie może konwalidować popełnionych przez organ administracji publicznej błędów i naruszeń prawa w toku ustalania podstawy faktycznej decyzji administracyjnej<sup>17</sup>. Dopóki więc organ administracji nie podejmie wszystkich racjonalnych czynności dowodowych oraz oceny dowodów, dopóty stosowanie

<sup>11</sup> Zob. C. Martysz, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 109.

<sup>12</sup> Zob. G. Łaszczyca, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, cz. 2. *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, red. J.P. Tarno, W. Piątek, Warszawa 2018, s. 525 n.

<sup>13</sup> J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 229–231.

<sup>14</sup> Przyjmuję szerokie pojęcie dowodu, nie wprowadzając terminologicznego rozróżnienia między dowodem a środkiem dowodowym pozyskanym ze źródła dowodowego po przeprowadzeniu czynności dowodowej — por. B. Sygit, *Kwestie dowodowe w kodeksie postępowania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7–8, s. 124–127.

<sup>15</sup> Wątpliwości co do tego faktu powinny pozostawać po „przeprowadzeniu wnikliwego i wszechstronnego postępowania wyjaśniającego, t.j. po podjęciu wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy (zgodnie w szczególności z art. 7 i art. 77 k.p.a.)” — uzasadnienie projektu nowelizacji z 2017 roku..., s. 31.

<sup>16</sup> Zob. A. Wróbel, *op. cit.*, s. 554–555; F. Elżanowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 664 i 665; R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 502.

<sup>17</sup> A. Wróbel, *op. cit.*, s. 555.

art. 81a k.p.a. będzie przedwczesne. Takie rozumienie omawianej reguły pokrywa się z poglądami judykatury<sup>18</sup> i doktryny<sup>19</sup> procesu karnego na zasadę *in dubio pro reo*, będącą pierwowzorem art. 81a k.p.a.

Omawiana reguła odnosi się do wątpliwości organu administracji, ponieważ to on jako gospodarz postępowania ustala podstawę faktyczną rozstrzygnięcia sprawy. Nie można jednak przyjmować całkowicie subiektywnego charakteru wątpliwości faktycznych, gdyż wówczas, powołując się na brak wątpliwości, organ administracji zupełnie zignorowałby nową regułę, a strona nie mogłaby w toku kontroli instancyjnej ani sądowej podnosić jej naruszenia. Istnienie wątpliwości co do stanu faktycznego musi być więc w pewien sposób zobiektywizowane<sup>20</sup>, w tym sensie, że muszą one nasuwać się logicznie i rozsądnie myślącemu człowiekowi, a także być niemożliwe do usunięcia oraz konkretne i sprawdzalne<sup>21</sup>. Reguła z art. 81a k.p.a. dotyczy zatem nie tylko wątpliwości, które organ administracji miał, lecz także tych, które mieć powinien po ocenie materiału dowodowego z zachowaniem reguł swobodnej oceny dowodów. Weryfikację ustaleń organu w tym zakresie przeprowadzą organy odwoławcze i sądy administracyjne.

W piśmiennictwie wyróżnia się dwa przypadki zastosowania art. 81a k.p.a.: gdy organ administracji w ogóle nie będzie mógł zebrać materiału dowodowego, którego ocena pozwoliłaby na ustalenie istotnych faktów sprawy administracyjnej, bądź gdy zebrany materiał nie pozwoli na dokonanie jednoznacznej oceny wystąpienia tych faktów<sup>22</sup>. Pierwsza sytuacja — braku dowodów — zdaje się występować rzadko. Postępowania wszczynane z urzędu wymagają pewnego impulsu, w wyniku którego organ administracji poweźmie informację o potencjalnym stanie faktycznym, co już może stanowić jeden z dowodów. Warto zaznaczyć, że art. 86 k.p.a. dopuszcza dowód z przesłuchania strony, jeżeli po wyczerpaniu środków dowodowych lub z powodu ich braku pozostały niewyjaśnione fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy. Uwzględnienie tego ostatniego dowodu lub brak jakichkolwiek dowodów powinno doprowadzić do rozstrzygnięcia korzystnego dla strony bez zastosowania art. 81a k.p.a. Druga sytuacja będzie miała większe znaczenie dla reguły art. 81a k.p.a. Chodzi o przypadek, w którym został zebrany

<sup>18</sup> Zob. wyroki SN: z 25 czerwca 1991 roku, sygn. WR 107/91, OSNKW 1-2/1992, poz. 14; z 16 stycznia 1974 roku, sygn. III KR 315/73, OSNKW 5/1974, poz. 97.

<sup>19</sup> Zob. A.M. Tęcza-Paciorek, *Zasada domniemania niewinności w polskim procesie karnym*, Warszawa 2012, s. 143–146; R. Ponikowski, *Zasada in dubio pro reo w teorii i orzecznictwie (zarys problematyki)*, [w:] *Rzetelny proces karny. Księga jubileuszowa Profesora Zofii Świdry*, red. J. Skorupka, Warszawa 2009, s. 213; P. Kruszyński, S. Pawelec, *Zasada domniemania niewinności*, [w:] *System prawa karnego procesowego*, t. 3, cz. 2. *Zasady procesu karnego*, red. P. Wilczyński, Warszawa 2014, s. 1617–1618 i cytowana tam literatura.

<sup>20</sup> Nie posługuję się terminem „obiektywne”, gdyż z natury rzeczy wątpliwości nie istnieją obiektywnie i może je mieć jedynie osoba rekonstruująca stan faktyczny.

<sup>21</sup> W stosunku do procesu karnego por. P. Kruszyński, S. Pawelec, *op. cit.*, s. 1616.

<sup>22</sup> P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 317; B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 512; J. Wegner, *op. cit.*, s. 474–475.

ny materiał dowodowy, lecz na jego podstawie nie jest możliwe jednoznaczne uznanie za udowodnionych tez dowodowych odnoszących się do istotnych faktów rozpatrywanej sprawy. Tutaj mogą powstać wątpliwości uzasadniające zastosowanie art. 81a k.p.a. Bliższa charakterystyka tych przypadków wymaga jednak rozważenia relacji z tego przepisu do swobodnej oceny dowodów.

## 2. NAKAZ ROZSTRZYGANIA NA KORZYŚĆ A SWOBODNA OCENA DOWODÓW

W doktrynie postępowania administracyjnego podnosi się, że reguła z art. 81a k.p.a. nie jest regułą postępowania dowodowego ani regułą oceny dowodów, gdyż ma zastosowanie po przeprowadzeniu postępowania dowodowego zgodnie z k.p.a., w tym po wszechstronnej ocenie całego zebranego materiału dowodowego, i nie może być wykorzystywana do oceny dowodów<sup>23</sup>. Omawianą regułę wiąże się z ustalaniem stanu faktycznego, ale nie z oceną wiarygodności dowodu dokonywaną w ramach swobodnej oceny dowodów<sup>24</sup>. Natomiast zgodnie z innym stanowiskiem regułę tę stosuje organ administracji, dokonując oceny zebranego w sprawie materiału dowodowego<sup>25</sup>. Warto więc rozważyć, jaki związek art. 81a k.p.a. ma z oceną dowodów.

Należy przy tym zaznaczyć, że ocena dowodów w teorii może być ujmowana na dwa sposoby. Węższy koncentruje się na dowodzie jako środku dowodowym i sprowadza się do oszacowania jego wiarygodności<sup>26</sup>. Takie ujęcie jest adekwatne do dowodów bezpośrednich. W przypadku dowodów pośrednich ocena dowodów obejmuje nie tylko szacowanie wiarygodności środków dowodowych, lecz także wnioskowania<sup>27</sup>. Z tych powodów drugie znaczenie ujmuje ocenę dowodów jako „ciąg dowodowy”. Twierdzenie o istnieniu faktu jest wynikiem ciągu dowodowego, w którym każde kolejne twierdzenie dowodowe wynika z poprzedniego na podstawie przyjętych reguł dowodowych<sup>28</sup>. W tak rozumianej ocenie dowodów chodzi więc o to, czy sąd przyjmuje albo odrzuca określone twierdzenia dowo-

<sup>23</sup> A. Wróbel, *op. cit.*, s. 554.

<sup>24</sup> G. Ninard, *Procesowa zasada „rozstrzygania na korzyść strony” — art. 7a i art. 81a Kodeksu postępowania administracyjnego, cz. I*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2018, z. 3, s. 29.

<sup>25</sup> P. Przybysz, *op. cit.*, s. 318. Por. wyrok WSA we Wrocławiu z 20 grudnia 2017 roku, sygn. III SA/Wr 714/17, LEX nr 2435548; wyrok WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2018 roku, sygn. II SA/Po 50/18, LEX nr 2490188; wyrok WSA w Olsztynie z 18 października 2018 roku, sygn. II SA/OI 583/18, LEX nr 2571923.

<sup>26</sup> Zob. J. Dąbrowa, *Znaczenie domniemań prawnych w polskim procesie cywilnym*, Warszawa-Wrocław 1962, s. 49.

<sup>27</sup> T. Gizbert-Studnicki, *Znaczenie terminu „domniemanie prawne” w języku prawnym i prawniczym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 36, 1974, nr 1, s. 104.

<sup>28</sup> J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 204–205. Zob. też K. Ajdukiewicz, *Dowód i wyjaśnienie*, [w:] *idem*, *Języki poznanie. Wybór pism z lat 1945–1963*, Warsza-

dowe<sup>29</sup>. To ujęcie można nazwać szerszym, jako że ocena wiarygodności środka dowodowego jest elementem oceny twierdzenia dowodowego.

Sądzę, że art. 81a k.p.a. nie może wpływać na ocenę dowodu w wąskim rozumieniu. Z kolei zestawienie tego przepisu z szerszym ujęciem oceny dowodów może być kłopotliwe. Postępowanie dowodowe prowadzone w formie gabinetowej (poza rozprawą) nie ma bowiem wyraźnie zaznaczonej granicy. Organ administracji ocenia, kiedy postępowanie wyjaśniające przerwać, ponieważ w jego osądzie zgromadzony materiał dowodowy jest wystarczający do poprawnego załatwienia sprawy<sup>30</sup>. Decyzja ta jest podejmowana swobodnie. Oczywiście, aby uchronić się od zarzutu dowolności, powinna ona spełniać pewne wymogi<sup>31</sup>, które pozostawiają jednak sporo luzu decyzyjnego. Co więcej, wnioskowanie dowodowe (ciąg dowodowy) nie musi przebiegać liniowo jako ścisła sekwencja kolejno następujących po sobie wniosków bez możliwości powrotu, lecz może przybrać postać koła<sup>32</sup>, w którym poszczególne przesłanki weryfikują się równolegle, zmiierzając do przyjęcia finalnych ustaleń. W tym wypadku chronologiczna sekwencyjność działań nie jest już taka oczywista, co powoduje, że trudno wyodrębnić moment po ocenie dowodów, gdyż oceniający zawsze może wrócić do wcześniejszego etapu i zmodyfikować przyjęte przesłanki<sup>33</sup>.

Z tych względów zaciera się moment zakończenia oceny materiału dowodowego, w którym zasada rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść strony znajduje zastosowanie. Tym można uzasadniać różnicę w stanowiskach co do związków art. 81a k.p.a. ze swobodną oceną dowodów. Moim zdaniem w postępowaniu administracyjnym można przyjąć dorobek procesu karnego, który oddziela nakaz rozstrzygania na korzyść od swobodnej oceny dowodów. W szczególności podnosi się, że zasada *in dubio pro reo* (art. 5 § 2 k.p.k.) i zasada swobodnej oceny dowodów (art. 7 k.p.k.) „wykluczają się”<sup>34</sup> i nie mogą być jednocześnie naruszone<sup>35</sup>. Niedające się usunąć wątpliwości to nie tyle istnienie w dowodach

wa 2006, s. 405–408. Zob. też M. Cieślak, *Dowody w postępowaniu sądowym, arbitrażowym i administracyjnym*, Warszawa 1968, s. 19.

<sup>29</sup> J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie...*, s. 224.

<sup>30</sup> C. Martysz, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2010, s. 629.

<sup>31</sup> Wymogi te wskazuje doktryna; zob. B. Adamiak, *op. cit.*, s. 509–510; H. Knysiak-Molczyk, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2019, s. 580–581; R. Kędziora, *op. cit.*, s. 493–497.

<sup>32</sup> Na temat „koła hermeneutycznego” zob. M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 74–77; J. Stelmach, B. Brożek, *Metody prawnicze*, Kraków 2006, s. 232.

<sup>33</sup> Rzecz jasna zupełnie inaczej przedawnia się ten proces w uzasadnieniu decyzji, które koncentruje się na samym wyniku procesu dowodzenia i na przekonującym ukazaniu go jako logicznej i racjonalnej konsekwencji.

<sup>34</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 27 lipca 2018 roku, sygn. II AKa 248/18, LEX nr 2612791.

<sup>35</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 13 sierpnia 2018 roku, sygn. II AKa 67/18, LEX nr 2583975.

sprzecznych wersji zdarzenia, ile niemożliwość rozstrzygnięcia między nimi przy użyciu zasad oceny dowodów<sup>36</sup>. W wypadku bowiem gdy ustalenia faktyczne zależne są od dania wiary tej lub innej grupie dowodów, rozstrzygnięcie niniejszej kwestii przede wszystkim wymaga oceny dowodów na gruncie art. 7 k.p.k., ponieważ jedną z podstawowych prerogatyw sądu orzekającego jest swobodna ocena dowodów<sup>37</sup>. Sięganie po art. 5 § 2 k.p.k. nie może być wyrazem bezradności decyzyjnej sądu w sytuacji, w której powinien on zdecydować się na danie wiary któremuś dowodowi<sup>38</sup>.

Mimo sformułowania art. 81a k.p.a. jako dyrektywy determinującej<sup>39</sup> zawarty w tym przepisie nakaz nie musi być tak kategoriyczny. Jego zastosowanie uzależnione jest bowiem od oceny dowodów, która pozostawia sporo luzu decyzyjnego. Z jednej strony ten luz warunkuje zastosowanie art. 81a k.p.a., a z drugiej — umożliwia ważenie prawdopodobieństwa wersji korzystnej dla strony w świetle zgromadzonego materiału dowodowego. W praktyce organ administracji może stanąć przed pytaniem, czy w przypadku wątpliwości (braku pewności) co do stanu faktycznego wersja podnoszona przez stronę powinna być automatycznie przyjęta, mimo że w świetle swobodnej oceny dowodów jest ona mniej prawdopodobna niż wersja niekorzystna dla strony? Czy też małe prawdopodobieństwo wersji korzystnej dla strony może uzasadniać jej odrzucenie? Moim zdaniem wątpliwości te mogą zostać rozstrzygnięte poprzez swobodną ocenę dowodów. Nakaz z art. 81a k.p.a., śladem art. 5 § 2 k.p.k., dotyczy jedynie wątpliwości „nierozstrzygalnych”, a nie każdej wątpliwości czy wielości prawdopodobnych wersji stanu faktycznego lub sprzeczności w dowodach. Artykuł 81a k.p.a. znajdzie zatem zastosowanie jedynie wtedy, gdy organ będzie rozstrzygać między kilkoma równie lub też zbliżenie prawdopodobnymi wersjami stanu faktycznego<sup>40</sup>. Jeśli wersja niekorzystna dla strony jest bardziej prawdopodobna, to mimo zaistnienia pewnych wątpliwości organ administracji może je rozstrzygnąć na niekorzyść strony poprzez swobodną ocenę dowodów, eliminując tym samym przesłankę zastosowania art. 81a k.p.a.

Alternatywą pozostawałoby przyjęcie, że każda wątpliwość pociąga za sobą konieczność przyjęcia wersji korzystnej dla strony, nawet jeśli wydawałaby się zu-

<sup>36</sup> Wyrok SA w Krakowie z 15 stycznia 2003 roku, sygn. II AKa 360/02, „Krakowskie Zeszyty Sądowe” 2003, nr 3, poz. 46; wyrok SN z 27 lutego 1998 roku, sygn. III KKN 407/96, „Prokuratura i Prawo” 1998, nr 11–12, s. 10; wyrok SA w Krakowie z 24 marca 2004 roku, sygn. II AKa 55/04, „Krakowskie Zeszyty Sądowe” 2004, nr 6, poz. 27.

<sup>37</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 8 kwietnia 2019 roku, sygn. II AKa 453/18, LEX nr 2685068.

<sup>38</sup> Wyrok SN z 14 maja 2019 roku, sygn. II KK 293/18, LEX nr 2677089.

<sup>39</sup> Por. podział dyrektyw ograniczających luz decyzyjny na determinujące i kierunkowe — J. Wróblewski, *Sądowe stanowienie...*, s. 245–249.

<sup>40</sup> Podobnie przyjmuje judykatura procesu karnego; zob. postanowienie SN z 26 września 2018 roku, sygn. IV KK 324/18, LEX nr 2561001; wyrok SA w Lublinie z 22 marca 2018 roku, sygn. II AKa 57/18, LEX nr 2490999; wyrok SO w Białymstoku z 23 sierpnia 2018 roku, sygn. VIII Ka 466/18, LEX nr 2549801.



pełnie nieprawdopodobna w świetle zgromadzonego materiału dowodowego. Wykluczone byłoby więc ocenianie prawdopodobieństwa wersji strony. Tego rodzaju sztywne pojmowanie reguły z art. 81a k.p.a. nie wydaje się dobrym rozwiązaniem<sup>41</sup>.

### 3. WĄTPLIWOŚCI DOWODOWE I KWALIFIKACYJNE

Na problem wątpliwości co do stanu faktycznego warto spojrzeć z perspektywy decyzji cząstkowych modelu stosowania prawa administracyjnego<sup>42</sup>. Jasne jest, że art. 81a k.p.a. nie dotyczy wątpliwości interpretacyjnych ani walidacyjnych, gdyż mają one własną dyrektywę w art. 7a k.p.a. Co więcej, art. 81a k.p.a. nie dotyczy też wyboru wariantu rozstrzygnięcia w sytuacji uznania administracyjnego. Większe trudności sprawia natomiast ustalenie, czy art. 81a k.p.a. obejmuje wątpliwości co do kwalifikacji prawnej.

Z jednej strony można za J. Wróblewskim ujmować decyzję dowodową jako ustalenie istnienia faktu wraz z upewnieniem się, czy ten fakt mieści się w zakresie odpowiedniej nazwy w języku prawnym<sup>43</sup>. Konsekwencją tego jest traktowanie jako fakt podlegający udowodnieniu zarówno faktów opisowych, które istnieją w sensie egzystencjalnym i są w ten sposób weryfikowalne (na przykład pojazd), jak i faktów oceniających (na przykład słuszny interes, ważne powody), których twierdzenie o istnieniu ma charakter złożony, albowiem jest zrelatywizowane do oceny wynikającej z systemu wartości przyjętego przez racjonalnego prawodawcę, względnie interpretatora. J. Wróblewski wyróżnia też fakty stosunkowe, do których stwierdzenia istnienia niezbędne jest określenie zgodności z określonym przepisem, na przykład „czynność ważna”, „przestrzeganie kompetencji”<sup>44</sup>. Odpowiednio do różnorodności sytuacji dowodowych decyzje dowodowe mogą być weryfikowalne (w sensie egzystencjalnym) lub uzasadniane. Dlatego też semantyczny charakter decyzji dowodowej może być traktowany w kategoriach prawdy i fałszu, opierając się na regułach empirycznych, w wypadku gdy fakt jest wyznaczony w sposób deskryptywny, pozytywny i prosty. W pozostałych sytuacjach charakter semantyczny decyzji dowodowej zależy między innymi od sposobu uzasadnienia ocen zrelatywizowanych<sup>45</sup>. Szerokie rozumienie decyzji dowodowej rozciąga więc zakres stosowania art. 81a k.p.a. poza postępowanie dowodowe — na wszystkie przypadki kwalifikacji prawnej faktów sprawy — w tym faktów

<sup>41</sup> Podobnie P. Przybysz, *op. cit.*, s. 317.

<sup>42</sup> Zob. D. Gregorczyk, *Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, Warszawa 2018, s. 215 n.

<sup>43</sup> Zob. J. Wróblewski, [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 465.

<sup>44</sup> J. Wróblewski, *Sądowe stanowienie...*, s. 177–184.

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 236.

oceniających — a łącznie na całość dyspozycji stosowanej normy prawnej, czyli na subsumpcję.

Z drugiej strony można wyraźnie oddzielić decyzję dowodową od decyzji kwalifikacyjnej. Do pierwszej zaliczałoby się jedynie ustalenie egzystencjalnego istnienia pewnych faktów w kategorii prawdy lub fałszu, a do drugiej ocenę, czy ten ustalony stan odpowiada dyspozycji stosowanej normy prawnej. Sens takiego wyróżnienia można uargumentować odrębnymi dyrektywami podejmowania i uzasadniania poszczególnych decyzji cząstkowych. Decyzja dowodowa jest podporządkowana przewidzianej przez ustawodawcę zasadzie prawdy obiektywnej i związanym z nią regułom swobodnej oceny dowodów. Z kolei decyzja kwalifikacyjna nie może być rozpoznawana w kategorii prawdy lub fałszu, ale powinna być odpowiednio uzasadniona. Szczególnie jest to widoczne przy kwalifikacji faktów oceniających. Przykładowo, gdy strona powołuje się na pewien stan faktyczny jako jej wyjątkowo ważny interes brany pod uwagę na podstawie art. 189d pkt 1 k.p.a. przy wymierzaniu kary pieniężnej, to decyzja dowodowa ogranicza się do ustalenia, czy takie okoliczności rzeczywiście miały miejsce, a następnie decyzja kwalifikacyjna rozstrzyga, czy można je uznać za wyjątkowo ważny interes strony.

Oddzielenie ustalenia faktów od ich kwalifikacji prawnej pozostawia tę ostatnią kwestię poza zakresem art. 81a k.p.a. W konsekwencji w stosunku do kwalifikacji prawnej, tak jak i do wyboru rozstrzygnięcia w ramach uznania administracyjnego, znajdują zastosowanie jedynie ogólniejsze dyrektywy kierunkowe ograniczające luzy stosowania prawa, wynikające przykładowo z zasady uwzględnienia interesów i proporcjonalności<sup>46</sup>.

#### 4. PRZESŁANKI NEGATYWNE

Przesłanki negatywne reguły rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść strony zawarto w art. 81a § 2 pkt 1–4 k.p.a. W doktrynie dzieli się je na podmiotowe i przedmiotowe. Do podmiotowych zalicza się udział w postępowaniu strony o spornych interesach lub wpływ wyniku postępowania na interesy osób trzecich (pkt 1), a także sprawy osobowe funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych (pkt 4). Przesłanki przedmiotowe wyłączają stosowanie omawianej reguły, jeżeli przepisy odrębne wymagają od strony wykazania określonych faktów (pkt 2) lub jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego (pkt 3)<sup>47</sup>.

Przesłanki z art. 81a § 2 pkt 1, 3 i 4 k.p.a. pokrywają się z negatywnymi przesłankami reguły rozstrzygania wątpliwości prawnych. W tym zakresie można więc powtórzyć pewne postulaty. Po pierwsze, uwzględnienie i ochrona interesów fak-

<sup>46</sup> Na temat tych dyrektyw zob. D. Gregorczyk, *Legalność...*, s. 170–179.

<sup>47</sup> Zob. H. Knysiak-Molczyk, *op. cit.*, s. 586.

tycznych osób trzecich jest praktycznie niezwykle trudne, ponieważ ustawodawca nie dostosował ogólnych instytucji procesowych do tego, by osoby trzecie mogły uzyskać informacje o toczącym się postępowaniu, ani nie przyznał im żadnych praw podmiotów na prawach strony. Po drugie, ochrona interesów pozostałych stron, a tym bardziej osób trzecich, powinna być ograniczona do interesów słusznych, czego brakuje w art. 81a k.p.a. Nie może być bowiem tak, że każdy interes faktyczny, w tym interes niesłuszny lub niezgodny z prawem, będzie w stanie pozbawić stronę korzyści płynących z art. 81a k.p.a. Po trzecie, przesłankę ważnego interesu państwa należy ustalać na podstawie całokształtu okoliczności konkretnej sprawy i nie dopuszczać do bezwzględnego, automatycznego kwalifikowania pewnych interesów jako ważne — nawet tych wskazanych wprost w art. 81a § 2 pkt 3 k.p.a. Nie istnieje bowiem „nieważny interes publiczny”, a więc kwalifikator „ważny” należy wiązać z pewnym stopniem natężenia interesu publicznego, które może zmieniać się w różnych okolicznościach faktycznych<sup>48</sup>.

Wystąpienie przesłanki negatywnej z art. 81a § 2 k.p.a. nie skutkuje automatycznym rozstrzygnięciem wątpliwości faktycznych na niekorzyść strony, lecz uniemożliwia zastosowanie omawianej reguły, przez co wątpliwości należy rozstrzygać na dotychczasowych zasadach. Jednocześnie z samego tylko wystąpienia negatywnych przesłanek podmiotowych, czyli spornych interesów innej strony lub osoby trzeciej bądź w sprawach osobowych funkcjonariuszy lub żołnierzy zawodowych, nie wynika jakakolwiek modyfikacja reguł ustalania stanu faktycznego sprawy. Moim zdaniem na reguły te nie wpływa także wystąpienie ważnego interesu publicznego, ponieważ nie leży w nim domniemywanie, że wystąpiły okoliczności zagrożone odpowiedzialnością administracyjną, czy też inne ułatwienie wykazania tych okoliczności w postępowaniu dowodowym. W interesie publicznym pozostaje przede wszystkim wyciąganie konsekwencji prawnych w stosunku do rzeczywistego stanu faktycznego. Wątpliwości w tym zakresie powinny być rozstrzygane na podstawie reguł swobodnej oceny dowodów, na które interes publiczny nie ma wpływu. Ewentualne modyfikacje reguł dowodowych powinny być oparte na wyraźnym przepisie prawnym, a nie wyłącznie interesie publicznym.

Inaczej prezentuje się przesłanka z art. 81a § 2 pkt 2 k.p.a., kiedy to przepisy odrębne wymagają od strony wykazania określonych faktów. Tutaj bowiem spełnienie przesłanki negatywnej i powrót do dotychczasowych reguł polega właśnie na przerzuceniu na stronę pewnych obowiązków dowodowych. W doktrynie<sup>49</sup> jako przykład wskazuje się postępowanie o przyznaniu pomocy w zakresie wspierania rozwoju obszarów wiejskich<sup>50</sup>. Można mieć jednak wątpliwości, czy przedmiotem tego postępowania jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograni-

<sup>48</sup> Zob. D. Gregorczyk, *O rozstrzyganiu...*, s. 56–58.

<sup>49</sup> H. Knysiak-Molczyk, *op. cit.*, s. 588; A. Wróbel, *op. cit.*, s. 555.

<sup>50</sup> Zob. art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 20 lutego 2015 roku o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

czenie lub odebranie stronie uprawnienia. Co więcej, można w ogóle mieć wątpliwości co do konieczności wprowadzenia art. 81a § 2 pkt 2 k.p.a. Trudno bowiem znaleźć przepisy odrębne, które w sprawach sankcyjnych nakładałyby na stronę obowiązek dowodzenia, a nawet jeśli takie przepisy istniałyby, to stanowiłyby *lex specialis* do ogólnej reguły z art. 81a § 1 k.p.a., zatem art. 81a § 2 pkt 2 k.p.a. nie byłby niezbędny.

Warto zauważyć, że orzecznictwo niekiedy uznaje, iż na stronie ciąży obowiązek wykazania okoliczności wyłączających lub łagodzących odpowiedzialność administracyjną mimo braku wyraźnej ku temu podstawy prawnej. Przykładowo art. 92c ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym<sup>51</sup> przewiduje negatywną przesłankę nałożenia kary pieniężnej na podmiot wykonujący przewóz drogowy lub inne czynności związane z przewozem, jeśli okoliczności sprawy i dowody wskazują, że podmiot ten nie miał wpływu na powstanie naruszenia lub nie mógł przewidzieć będących jego przyczyną zdarzeń i okoliczności. W orzecznictwie zgodnie przyjmuje się, że to przedsiębiorca musi wykazać, a nie tylko wskazać, iż dołożył należytej staranności, organizując przewóz, i nie miał wpływu na naruszenie prawa przez kierowcę, przy czym brak takiego wpływu musi istnieć realnie<sup>52</sup>. Podobnie w ogólnej regulacji administracyjnych sankcji pieniężnych przyjęto, że w przypadku gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, strona nie podlega ukaraniu (art. 189e k.p.a.)<sup>53</sup>.

Skoro art. 81a § 2 pkt 2 k.p.a. dotyczy wyłącznie przerzucenia na stronę obowiązków dowodowych wynikających z wyraźnego przepisu prawnego, to nie dotyczy on wskazanych sytuacji. W konsekwencji znajdzie do nich zastosowanie reguła rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść strony z art. 81a k.p.a. Jeśli bowiem ustawodawca nie wprowadza rozróżnienia (*lege non distinguente*), to reguła ta dotyczy wszystkich istotnych z perspektywy stosowanej materialnej normy prawnej okoliczności faktycznych sprawy nałożenia na stronę obowiązku (ograniczenia lub odebrania stronie uprawnienia), niezależnie od tego, czy są to okoliczności obciążające, czy odciążające stronę, oraz tego, kto powinien je wykazywać. W świetle wcześniejszych rozważań nie oznacza to jednak automatycznego rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść strony ani nie tworzy domniemania prawdziwości wersji strony.

---

w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 627 ze zm.).

<sup>51</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o transporcie drogowym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 58, ze zm.).

<sup>52</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 13 lipca 2016 roku, sygn. III SA/Kr 35/16, LEX nr 2105650; wyrok NSA z 2 czerwca 2009 roku, sygn. II GSK 989/08; LEX nr 563516.

<sup>53</sup> Przepis ten jednak nie był jeszcze przedmiotem rozważań sądów, zatem nie rozstrzygnięto, na kim ciąży obowiązek wykazania jego przesłanek.

## PODSUMOWANIE

Treścią reguły rozstrzygnięcia wątpliwości faktycznych na korzyść strony jest nakaz przyjęcia w pewnej sytuacji tej wersji podstawy faktycznej orzekania, która będzie najkorzystniejsza dla strony. Reguła z art. 81a k.p.a. dotyczy wątpliwości „pozostających” i „nierozstrzygalnych”, zatem w założeniu nie może zastępować ani modyfikować obowiązków dowodowych organu administracji. W tym przejawia się jej subsydiarny (uzupełniający<sup>54</sup>, pomocniczy) charakter. Przyjmuję, że art. 81a k.p.a. znajduje zastosowanie, gdy ustalenie rzeczywistego stanu rzeczy nie będzie możliwe. Przyjęty na jego podstawie stan faktyczny nie staje się bowiem prawdziwy ani jednoznacznie ustalony, ani też odrzucone jego alternatywy nie są się nieprawdziwe, lecz organ administracji wybiera się jako podstawę orzekania jedną z równie prawdopodobnych wersji — tę korzystną dla strony<sup>55</sup>.

W doktrynie wyrażono stanowisko, że art. 81a jest niepotrzebnym ozdobnikiem w k.p.a., nie prowadząc do modyfikacji od dawna obowiązującej reguły, zgodnie z którą w sprawach dotyczących nałożenia na stronę obowiązku bądź odebrania przyznanego jej uprawnienia, gdy ciężar dowodu spoczywa na organie administracji publicznej, a nie wykazano okoliczności faktycznej, od której uzależnione jest podjęcie negatywnego dla strony rozstrzygnięcia, nie można przemawiać na jej niekorzyść<sup>56</sup>. Istotnie, w orzecznictwie i nauce zgłaszano wcześniej postulat, aby niejasności co do stanu faktycznego rozstrzygać na korzyść strony, kiedy mimo starannego przeprowadzenia postępowania dowodowego i wyczerpania dostępnych środków nie udało się wyjaśnić budzących wątpliwości zagadnień dotyczących okoliczności ważnych dla rozstrzygnięcia sprawy<sup>57</sup>. Jednakże ujęcie w przepis prawny reguł wypracowanych przez orzecznictwo i doktrynę nie jest z założenia złym pomysłem, zwłaszcza z perspektywy wartości, jaką jest pewność prawa dla obywateli. Wprowadzenie do k.p.a. art. 81a jest jednoznacznie wypowiedzią ustawodawcy, który potwierdza i tym samym gwarantuje obywatelowi ochronę, niezależnie od poglądów doktryny i orzecznictwa, dając wyraźną podstawę prawną do sformułowania zarzutu w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym.

W piśmiennictwie podniesiono także, że art. 81a k.p.a. może prowokować sytuację, w której strona postępowania, celowo odmawiając przedłożenia dowodów będących tylko w jej posiadaniu, powoła się na wątpliwości faktyczne, licząc

<sup>54</sup> Zob. J. Smarż, *Zasada in dubio pro libertate w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 2017, nr 4, s. 57.

<sup>55</sup> Zob. dyskusję na ten temat w nauce procesu karnego w P. Kruszyński, S. Pawelec, *op. cit.*, s. 1617–1618; A.M. Tęcza-Paciorek, *op. cit.*, s. 146.

<sup>56</sup> W. Piątek, *Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy nowelizującej z 7 kwietnia 2017 r. — ogólna charakterystyka zmian*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 5, s. 24–25.

<sup>57</sup> Zob. zapadły w sprawie podatkowej wyrok NSA z 18 stycznia 1988 roku, sygn. III SA 964/87 z glosą Z. Kmiecika, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1990, nr 5–6, poz. 251; Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 175–176.

na uniknięcie w ten sposób odpowiedzialności<sup>58</sup>. Organ administracji może mieć trudności ze skompletowaniem materiału dowodowego, jeśli przepisy materialne nie przewidują dla strony obowiązku przedłożenia do akt sprawy pewnych dokumentów. W tym zakresie należy jednakże zwrócić uwagę, że na podstawie art. 88 § 1 k.p.a. strona może zostać ukarana za odmowę okazania przedmiotu oględzin oraz za odmowę udziału w innej czynności urzędowej<sup>59</sup>. Organ administracji ma zatem możliwość przeciwdziałania sytuacji, w której strona celowo utrudnia przeprowadzenie dowodu. Nie podzielam również obawy co do skutków nadużywania przez stronę reguły z art. 81a k.p.a. Analiza orzecznictwa karnego na kanwie art. 5 § 2 k.p.k. pozwala sądzić, że jeśli strona będzie stawiać mało prawdopodobne tezy dowodowe nieoparte żadnymi dowodami, to w dalszym ciągu organ administracji może tę tezę odrzucić, rozstrzygając zgłaszane przez stronę wątpliwości, opierając się na swobodnej ocenie dowodów. Jeśli natomiast w świetle materiału dowodowego wersja korzystna dla strony okaże się tak prawdopodobna, by uzasadniać pozostawanie nierozstrzygalnych wątpliwości faktycznych, to stosownie do art. 81a k.p.a. ta wersja stanu faktycznego powinna być przyjęta do orzekania.

Choć sporo zależy od tego, jak art. 81a k.p.a. będzie rozumiany w praktyce, w szczególności w kontekście podnoszonych w tym artykule problemów, sądzę, że jego wpływ na stosowanie prawa administracyjnego nie będzie rewolucyjny. Być może wskazane będzie ponowne pochylenie się nad problemem wykazywania okoliczności wyłączających lub łagodzących odpowiedzialność administracyjną. Jednak w przeważającej mierze reguła z art. 81a k.p.a. będzie stanowić jedynie dodatkowy argument za przyjęciem korzystnej dla strony wersji stanu faktycznego w sytuacji, gdy prawdy materialnej nie można ustalić. Poza tym, przyjmując do orzekania wersję niekorzystną dla strony, organ administracji będzie musiał wykazać nie tylko jej wyższy stopień prawdopodobieństwa, lecz także brak wątpliwości w tej kwestii. Przekłada się to na wymóg szerszego uzasadnienia faktycznego decyzji wydanej w postępowaniu, w którym strona powołuje się na wątpliwości faktyczne.

## ON RESOLVING DOUBTS ABOUT THE FACTS IN FAVOUR OF A PARTY IN ART. 81A OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE

### Summary

The purpose of this article is to highlight some of the practical and theoretical problems of applying the new rule that orders to resolve doubts regarding the facts in favour of a party in administrative procedures. The analysis concerns the positive and negative premises for applying this rule, with particular emphasis on remaining and irresolvable doubts. The issue has been discussed from

<sup>58</sup> G. Ninard, *Procesowa zasada „rozstrzygania na korzyść strony” — art. 7a i art. 81a Kodeksu postępowania administracyjnego, cz. II*, „Nowe Zeszyty Samorządowe 2018”, z. 4, s. 30–32.

<sup>59</sup> G. Łaszczycza, [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, s. 633–634.

the perspective of a similar principle concerning legal doubts (art. 7a of the Code of Administrative Procedure) and principle *in dubio pro reo* (art. 5 § 2 of the Code of Penal Procedure), referring to the achievements of procedural and theoretical doctrine, as well as to the jurisprudence of administrative and criminal courts. In conclusion, an attempt was made to evaluate the rule contained in art. 81a of the Code of Administrative Procedure.

Keywords: article 81a of the Code of Administrative Procedure, resolving doubts about the facts, decision of evidence, legal qualification, assessment of evidence

## BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Ajdukiewicz K., *Dowód i wyjaśnienie*, [w:] *idem, Języki poznanie. Wybór pism z lat 1945–1963*, Warszawa 2006.
- Borkowski J., *Glosa do uchwały SN z 29.6.1995 r., II PZP 2/95*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1996, nr 11, poz. 217.
- Cieślak M., *Dowody w postępowaniu sądowym, arbitrażowym i administracyjnym*, Warszawa 1968.
- Dąbrowa J., *Znaczenie domniemań prawnych w polskim procesie cywilnym*, Warszawa-Wrocław 1962.
- Elżanowski F., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.
- Gizbert-Studnicki T., *Znaczenie terminu „domniemanie prawne” w języku prawnym i prawniczym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 36, 1974, nr 1.
- Gregorczyk D., *Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, Warszawa 2018.
- Gregorczyk D., *O rozstrzyganiu wątpliwości prawnych na korzyść strony w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 8.
- Jaroszyński M., Zimmermann J., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997.
- Knysiak-Molczyk H., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2019.
- Kruszyński P., Pawelec S., *Zasada domniemania niewinności*, [w:] *System prawa karnego procesowego*, t. 3, cz. 2. *Zasady procesu karnego*, red. P. Wilczyński, Warszawa 2014.
- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986.
- Łaszczycza G., [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, cz. 2. *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, red. J.P. Tarno, W. Piątek, Warszawa 2018.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Łaszczycza G., Martysz C., Matan, A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2010.
- Łaszczycza G., Martysz C., Matan, A., *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003.
- Ninard G., *Procesowa zasada „rozstrzygania na korzyść strony” — art. 7a i art. 81a Kodeksu postępowania administracyjnego, cz. I*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2018, z. 3.
- Ninard G., *Procesowa zasada „rozstrzygania na korzyść strony” — art. 7a i art. 81a Kodeksu postępowania administracyjnego, cz. II*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2018, z. 4.
- Piątek W., *Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy nowelizującej z 7 kwietnia 2017 r. — ogólna charakterystyka zmian*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 5.

- Ponikowski R., *Zasada in dubio pro reo w teorii i orzecznictwie (zarys problematyki)*, [w:] *Rzeczny proces karny. Księga jubileuszowa Profesor Zofii Świdry*, red. J. Skorupka, Warszawa 2009.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Smarż J., *Zasada in dubio pro libertate w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego*, „*Studia Prawnicze*” 2017, nr 4.
- Stelmach J., Brożek B., *Metody prawnicze*, Kraków 2006.
- Sygit B., *Kwestie dowodowe w kodeksie postępowania administracyjnego*, „*Samorząd Terytorialny*” 1999, nr 7–8.
- Tęcza-Paciorek A.M., *Zasada domniemania niewinności w polskim procesie karnym*, Warszawa 2012.
- Wegner J., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019.
- Wróbel A., Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988.
- Ziemski K., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005.
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.
- Zirk-Sadowski M., *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Warszawa 2011.