

ADAM GRZEGORZ CITKO

Uniwersytet Wrocławski
a.citko@prawo.uni.wroc.pl

Zmiany u podstaw, czyli nowelizacja zasad ogólnych postępowania administracyjnego

Wstęp

W ostatnich latach ustawodawca dokonał wielokrotnych modyfikacji treści ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego¹. Wprowadzane zmiany dotyczyły wielu instytucji postępowania administracyjnego. Nie ominęły one także zasad ogólnych tej procedury i chociaż wydaje się, że zmiany te miały niewielki zakres, to jednak ich znaczenie może wykraczać poza rozważania doktrynalne i w dużym stopniu wpłynąć na interpretację niektórych instytucji zawartych w dalszych przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego również w praktyce.

Znaczenie zasad ogólnych postępowania administracyjnego

Jeszcze do niedawna w literaturze toczyły się dyskusje na temat znaczenia zasad ogólnych postępowania administracyjnego oraz ich mocy wiążącej. Ostatecznie zwyciężyła koncepcja, według której zasady ogólne postępowania administracyjnego wiążą na równi z innymi normami znajdującymi się w Kodeksie postępowania administracyjnego. Jak często się wskazuje, są one wspólne dla ca-

¹ Dz.U. z 2013, poz. 267, dalej jako KPA.

łości postępowania administracyjnego, kolejne przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stanowią jedynie ich konkretyzację, a dzięki ich interpretacji możliwe staje się wypełnianie ewentualnych luk w obrębie postępowania administracyjnego². Znaczenie zasad ogólnych wykracza więc daleko poza jedynie wskazywanie kierunku interpretacji przepisów. Naruszenie którejkolwiek z zasad może stanowić podstawę do przeprowadzenia weryfikacji wydanego rozstrzygnięcia.

Wśród zasad ogólnych postępowania administracyjnego wyróżnić można normy będące wyznacznikiem zarówno całego postępowania, jak i sposobu działania dla organów prowadzących postępowanie³. Do pierwszego rodzaju norm należałoby zaliczyć np. zasadę ogólną prawdy obiektywnej czy zasadę ogólną pisemności, do drugiego zaś rodzaju zasadę ogólną ugodowego załatwienia sprawy czy też zasadę ogólną trwałości decyzji administracyjnych. Jak podkreśla się w literaturze: „Znajomość źródeł oraz istoty zasad postępowania administracyjnego, a także wiedza na temat czynności procesowych, których podjęcie jest niezbędne do prawidłowego zastosowania danej zasady, prowadzi w prostej linii do zgodnego z prawem przeprowadzenia i zakończenia postępowania administracyjnego”⁴.

Jak wynika z powyższych uwag, znaczenie zasad ogólnych postępowania administracyjnego wykracza daleko poza ramy „dyrektyw interpretacyjnych”. Mają one swój oddźwięk we wszystkich instytucjach Kodeksu postępowania administracyjnego, a ich naruszenie może prowadzić do poważnych konsekwencji. W tym kontekście tym bardziej może zastanawiać natężenie zmian, jakim poddały zostały zasady ogólne postępowania administracyjnego przez ustawodawcę.

Co z tą prawdą? Zmiana w zasadzie ogólnej prawdy obiektywnej

Zasada ogólna prawdy obiektywnej nazywana jest często zasadą naczelną postępowania administracyjnego. To właśnie ona wskazuje główne założenia tej procedury, to na niej opierają się wszystkie podejmowane przez organy administracji publicznej czynności. Ustawodawca w ustawie z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵ zdecydował się na zmia-

² B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 34.

³ M. Wierzbowski, [w:] M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne — ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2010, s. 20.

⁴ W. Bochenek, *Procedura administracyjna dla urzędników — postępowanie przed organem I instancji*, Wrocław 2011, s. 13.

⁵ Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18.

nę brzmienia art. 7 KPA. Jak wyjaśniano w uzasadnieniu do projektu ustawy: „Nowelizacja art. 7 zmierza do zaktywizowania stron. Chodzi o to, żeby nie przerzucały one całego ciężaru postępowania na organ prowadzący postępowanie, z drugiej zaś strony przyznaje im również prawo do aktywnego wpływania na wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy”⁶.

W swoim pierwotnym brzmieniu, zasada ogólna wyrażona w art. 7 KPA nakładała na organ prowadzący postępowanie obowiązek podejmowania wszelkich niezbędnych czynności zmierzających do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy⁷. Z tego ogólnego obowiązku można wyprowadzić dwa dość szczegółowe zadania organu prowadzącego postępowanie. Po pierwsze, musi on z urzędu określić, jakie dowody są niezbędne do ustalenia stanu faktycznego sprawy, po drugie zaś przeprowadzić te dowody⁸. Jak więc widać, nie znalazło się tu miejsce na działania strony. Oznacza to, iż strona nie miała obowiązku brać czynnego udziału w postępowaniu. Miała do tego prawo, lecz nie można było tego od niej wymagać. W takim podejściu starano się wprowadzić pewien wyłom. Jak uzasadniał Naczelny Sąd Administracyjny: „Wskazane obowiązki organu nie przeczą jednakże tezie, że w postępowaniu administracyjnym ciężar przeprowadzenia dowodu spoczywa na tym, kto z określonego faktu wywodzi dla siebie skutki prawne. Inne rozumowanie prowadziłoby bowiem do absurdalnego wniosku, że organ prowadzący postępowanie ma najpierw zgromadzić i przeprowadzić dowody potwierdzające wystąpienie okoliczności faktycznych świadczących o jakimś zdarzeniu prawnym, a następnie poszukać i przedstawić dowody na obalenie tej tezy”⁹.

W związku z powyższym rodzi się dość istotne pytanie, czy nowe brzmienie art. 7 KPA nakłada na stronę obowiązek działania? Czy organ może wyciągnąć wobec strony negatywne konsekwencje prawne w związku z niedokonaniem przez nią określonych czynności?

Wykładnia językowa art. 7 KPA może prowadzić do wniosku, iż organ administracji publicznej mógłby takie negatywne konsekwencje prawne wobec strony zastosować. Na pierwszy rzut oka wprowadzone przez ustawodawcę zmiany można byłoby potraktować jako przemyślenie do postępowania administracyjnego rozwiązań typowych dla procesu kontradiktoryjnego. Oczywiście, takie rozumienie przedmiotowego przepisu jest w całej rozciągłości błędne. Należy zauważyć, iż zgodnie z brzmieniem przepisu to „organy administracji publicznej stoją na straży praworządności”. Zmiana brzmienia art. 7 KPA nie zmodyfikowała więc

⁶ Uzasadnienie ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 Nr 6, poz. 18), http://sejmometr.pl/projekt/hnmff,Zmiana_ustawy_Kodeks_postepowania_administracyjnego_oraz_ustawy_Prawo_o_postepowaniu_przed_sadami_administracyjnymi/uzasadnienie.

⁷ M. Klimaszewski, [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2010, s. 21.

⁸ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 57–58.

⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 sierpnia 2010 r., II OSK 1131/10.

obowiązku organu administracji publicznej do działania na rzecz wyjaśnienia sprawy z urzędu. Art. 7 KPA jedynie „dookreśla, że inicjatywa dowodowa może wypływać od organu (działanie z urzędu) lub od strony (działanie na wniosek, na żądanie)”¹⁰. Jak wskazuje P. Przybysz: „Stylistyka komentowanego przepisu podkreśla znaczenie aktywności strony w realizacji zasady prawdy obiektywnej”¹¹.

Jakie jest więc znaczenie zmiany dokonanej przez ustawodawcę? Wydaje się, że nowelizacja art. 7 KPA ma dwojakie znaczenie. Po pierwsze, powinna ona uświadamiać stronie, iż jest podmiotem, którego działania współdecydują o przebiegu postępowania administracyjnego. Niezwykle często zdarza się, iż strona nie bierze czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu. Pomimo takiego zachowania organ administracji publicznej zmuszony jest do podejmowania wszystkich czynności dowodowych z urzędu. Zmiana treści przepisu ma więc „zaakcentować uprawnienie strony do inicjatywy dowodowej”¹². Na marginesie należy zauważyć, iż wniosek dowodowy strony może nie zostać uwzględniony jedynie wtedy, gdy żądanie strony dotyczy okoliczności już stwierdzonych innymi dowodami (art. 78 § 2 KPA). Po drugie, bierność strony w zakresie przedstawienia dowodu, którym wyłącznie ona dysponuje, czy też dokonania czynności dowodowej, której wykonanie przez organ administracji publicznej nie jest możliwe (np. ze względu na konieczność osobistego działania strony), nie może stanowić podstawy do zarzucania organowi administracji publicznej złamania zasady prawdy obiektywnej.

W tym miejscu należałoby na dłużej zatrzymać się przy drugim ze wskazanych powyżej znaczeń dokonanej nowelizacji. Okazuje się, iż dla organów administracji publicznej może ona mieć dość duży wydźwięk praktyczny, pozwalając w wielu przypadkach uniknąć zarzutów o naruszenie zasady prawdy obiektywnej. Należy zauważyć, że orzecznictwo sądowe już od dłuższego czasu również zmierzało w tym kierunku. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 marca 1988 r. (sygn. akt IV SA 1152/87): „Jeżeli strona wezwana do udziału w postępowaniu i złożenia wyjaśnień, uporczywie odmawia wzięcia udziału w postępowaniu organ może — bez naruszenia art. 10 par. 1 w zw. z art. 81 KPA — oprzeć swoją decyzję na dostępnych mu dowodach”. Podobnie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w powoływanym już powyżej wyroku z dnia 27 sierpnia 2010 r. (sygn. akt II OSK 1131/10). Przekładając powyższe orzeczenia na rozwiązanie praktyczne, należy podkreślić, iż nie zostanie uwzględnione odwołanie złożone przez stronę, jeżeli zarzuci ona organowi administracji publicznej niewyjaśnienie istotnych okoliczności sprawy, podczas gdy możliwość wyjaśnienia tych okoliczności będzie uzależniona od wyłącznej inicjatywy dowodowej strony. W praktyce może zaistnieć obawa, że doprowadzi to do sytuacji, w której prawo strony do powoływania dowodu w dowolnym

¹⁰ W. Bochenek, *op. cit.*, s. 17.

¹¹ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 52.

¹² W. Bochenek, *op. cit.*, s. 17.

momencie postępowania zostanie ograniczone. Wydaje się jednak, że należałoby odróżnić dwie odrębne instytucje: podstawy odwołania od dowodu powoływanego w postępowaniu odwoławczym. O ile więc strona nie może zarzucać organowi administracji publicznej naruszenia zasady prawdy obiektywnej w sytuacji wskazanej powyżej, o tyle może, składając odwołanie od decyzji wydanej przez organ I instancji na innej podstawie, przedstawić odpowiedni dowód, którego wcześniej nie przedstawiła. Celem ustawodawcy nie było wprowadzenie do postępowania administracyjnego prekluzji dowodowej, więc takie rozumienie nowelizowanych przepisów wydaje się w pełni zasadne.

Oczywiście organ administracji publicznej „nadal jest głównym animatorem postępowania dowodowego”¹³. Oznacza to, iż organ administracji publicznej musi dążyć do należytego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz wszystkich istotnych dla sprawy okoliczności¹⁴. W konsekwencji nie może on załatwić danej sprawy negatywnie, jeżeli strona prawidłowo wezwana do przedstawienia dowodu nie uczyniła zadość swojemu obowiązkowi, podczas gdy istniała możliwość uzyskania dowodu z innego źródła. Wydaje się, iż podobnie nie można wobec strony wyciągać negatywnych konsekwencji prawnych, jeżeli organ administracji publicznej prowadzący postępowanie nie wezwie jej do przedstawienia dowodu, pomimo posiadania wiadomości, że strona dysponuje odpowiednim dowodem. W takiej sytuacji organ nie dokonałby „należytego wyjaśnienia sprawy”, a w konsekwencji dopuściłby się naruszenia zasady prawdy obiektywnej.

Należy w tym miejscu zauważyć, iż przepisy prawa nie dają podstaw do formułowania formalnego wezwania strony do przedstawienia dowodu. Nie ma więc podstaw, które pozwalałyby na zabezpieczenie wykonalności wezwania określonym rygorem. Wydaje się, że takie „wezwanie” stanowiłoby w istocie informację skierowaną do strony, nieopartą żadnymi sankcjami prawnymi.

Nowelizacja art. 8 KPA — usunięcie zasady ogólnej oddziaływania na świadomość i kulturę prawną obywateli oraz zmiana w zasadzie ogólnej pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej

Ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami admini-

¹³ *Ibidem*, s. 20.

¹⁴ Tak wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 lipca 2009 r., II SA/Gd 146/09.

stracyjnymi dokonano nowelizacji art. 8 KPA. Przed dokonaną zmianą z przepisu tego wyinterpretowywano dwie zasady ogólne postępowania administracyjnego: pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa oraz oddziaływania na świadomość i kulturę prawną obywateli. W obecnym stanie prawnym można mówić jedynie o dalszym obowiązywaniu pierwszej z tych zasad, chociaż również w nieco zmienionej redakcji.

Rozważania w zakresie art. 8 KPA należałoby zacząć od zasady ogólnej, która została z Kodeksu postępowania administracyjnego usunięta. Wspomniana już wyżej zasada ogólna oddziaływania na świadomość i kulturę prawną obywateli w literaturze oceniana była jako niepotrzebna¹⁵. Uznawano ją za aksjologiczne dopełnienie innych zasad ogólnych, m.in. zasady ogólnej udzielania informacji prawnej i faktycznej (art. 9 KPA) czy też zasady ogólnej przekonywania (art. 11 KPA)¹⁶. W praktyce przedmiotowa zasada ogólna pozbawiona była treści. Wskazywano, że jej realizacja następowała przez inne zasady oraz instytucje, sama jednak nie stanowiła podstawy do wyodrębnienia jakichkolwiek praw dla uczestników postępowania czy też obowiązków dla organów administracji publicznej. Zasada ta była związana z kulturą administrowania, a jej skutki wynikały z funkcji postępowania administracyjnego¹⁷. Zmiana dokonana przez ustawodawcę została pozytywnie przyjęta w doktrynie. Jak wskazuje B. Adamiak: „Trudności w wypracowaniu samoistnych form realizacji zasady ogólnej oddziaływania organów państwa na świadomość i kulturę prawną obywateli uzasadnia pozytywną ocenę przyjęcia nowego brzmienia art. 8, które odchodzi od fikcji rozwiązania prawnego”¹⁸.

Zasada ogólna pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej ma jak najbardziej charakter praktyczny. „Zasada ta początkowo została wprowadzona do KPA z przyczyn ideologicznych jako wyraz tendencji uspołeczniania administracji. Później jednak, po powołaniu NSA, sąd ten zaczął wykorzystywać omawianą zasadę dla uchylania decyzji, które były wydane w wyniku postępowania, w którym organ nie naruszał żadnego z pozostałych przepisów KPA, a jednak, zdaniem sądu, było to postępowanie naganne”¹⁹. Przedmiotowa zasada przede wszystkim wykonywana jest poprzez podejmowanie działań zgodnych z przepisami postępowania administracyjnego. Nowelizacją z dnia 3 grudnia 2010 r. ustawodawca nie tylko dokonał kategoryzacji stosowania zasady ogólnej, lecz również zmiany jej zakresu stosowania.

¹⁵ Por. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne — zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 123–124.

¹⁶ M. Klimaszewski, [w:] *Postępowanie...*, s. 22.

¹⁷ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2007, s. 41.

¹⁸ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 69.

¹⁹ M. Wierzbowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2011, s. 30–31.

Ustawodawca w sposób niepozostawiający wątpliwości wprowadził obowiązek przestrzegania zasady ogólnej pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej przez jej adresatów. Wcześniejsze sformułowanie skierowane do organów administracji publicznej, mówiące, że „obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa [...]”, zmieniono na jasne wyrażenie konieczności prowadzenia postępowania w taki sposób. Ustawodawca wobec tego nie pozostawił adresatom żadnej swobody w stosowaniu przedmiotowej zasady. Należy zwrócić uwagę, iż ustawodawca nałożył tym samym obowiązki odpowiedniego działania również na samego siebie. W szerszym znaczeniu przepis ten nakłada na ustawodawcę obowiązek wprowadzania takich regulacji prawnych, które „tworzą gwarancje prawne działania organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym budzące zaufanie do władzy publicznej”²⁰. Oznacza to, iż możliwa staje się ocena zgodności z prawem działań władzy publicznej w zakresie wydawanych przepisów szczególnych. Jak wskazuje J. Malanowski: „Nakaz wzbudzenia zaufania nie odnosi się tylko do organu prowadzącego postępowanie, ale również do innych organów władzy państwowej, tj. organów władzy sądowniczej, ustawodawczej etc.”²¹

Dokonując nowelizacji art. 8 KPA, ustawodawca dokonał zmiany w ramach zakresu podmiotowego adresatów zasady ogólnej zawartej w tym przepisie. Zmiany tej dokonano w kontekście podmiotu prowadzącego postępowanie, związanego tą zasadą ogólną. W miejsce pojęcia organów państwa wprowadzono pojęcie władzy publicznej. Pojęcie to charakteryzuje się zdecydowanie szerszym zakresem. Kompetencję ogólną do prowadzenia postępowania administracyjnego posiada wiele różnorodnych podmiotów. Dzięki tak określonej zakresowi podmiotowemu norma art. 8 KPA obejmuje swoim zakresem nie tylko organy administracji rządowej, czy też organy samorządu terytorialnego, ale również jednostki organizacyjne, w tym również organy samorządu zawodowego oraz jednostek prywatnych powołanych do prowadzenia postępowania administracyjnego²². Jednocześnie ustawodawca wprowadził pojęcie uczestnika postępowania w miejsce dotychczas obowiązującego pojęcia obywatela. Wprowadzonym pojęciem ustawodawca objął zarówno strony postępowania, organ prowadzący postępowanie, podmioty na prawach strony, jak i *stricte* uczestników postępowania (np. świadków, tłumaczy, biegłych, osoby trzecie, osoby zainteresowane)²³. Dokonując zmiany zastosowanego pojęcia, ustawodawca ograniczył więc zakres adresatów zasady ogólnej. Pojęcie obywatela było zdecydowanie szersze i wykraczało poza ramy prowadzonego postępowania. Organ administracji publicznej zobowiązany

²⁰ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 65.

²¹ J. Malanowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2011, s. 50.

²² B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 68.

²³ *Ibidem*.

był działać w taki sposób, aby wzbudzać zaufanie całego społeczeństwa, przekonując je o sprawnym i rzetelnym działaniu państwa. Według nowego brzmienia przepisu, organ prowadzący postępowanie musi działać jedynie w taki sposób, aby osoby biorące udział w postępowaniu, a nie całe społeczeństwo, miały do niego zaufanie.

Według orzecznictwa: „Celem zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa jest przede wszystkim humanizowanie stosunków między administracją a obywatelem”²⁴. Poprzez dokonaną zmianę art. 8 KPA, ustawodawca ograniczył znaczenie przyświecającego organom administracji publicznej celu. Muszą one dbać o zaufanie uczestników postępowania, nie zaś wszystkich obywateli. W praktyce może to mieć poważne skutki, szczególnie w zakresie spraw dotyczących ochrony środowiska czy też całej społeczności lokalnej.

Dość duży problem sprawia pytanie, w jaki sposób organ administracji publicznej może realizować zasadę ogólną pogłębiania zaufania. Według Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego: „Spełnienie normy wynikającej z przepisu art. 8 KPA wymaga prowadzenia postępowania administracyjnego w taki sposób, aby w szczególności w uzasadnieniu decyzji przekonać stronę, że jej stanowisko zostało poważnie wzięte pod uwagę, a jeżeli zapadło inne rozstrzygnięcie, to przyczyną tego są istotne powody”²⁵. Jak wynika z powyższego, zasada ogólna wskazana w art. 8 KPA bardzo mocno wiąże się z zasadą przekonywania, uregulowaną w art. 11 KPA. I choć stanowisku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego nie można odmówić racji, to jednak należy pamiętać, iż znaczenie zasady ogólnej pogłębiania zaufania wykracza daleko poza zakres uzasadnienia decyzji. Uczestnik postępowania ma więc prawo oczekiwać, iż zostanie przez władzę publiczną potraktowany w sposób „sprawny, kompetentny, zgodny z prawem oraz maksymalnie uwzględniający jego interesy”²⁶. W orzecznictwie również wskazano, że „Według zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa (art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego), strona postępowania administracyjnego nie może ponosić negatywnych konsekwencji oparcia swego działania na dotychczasowym postępowaniu organów administracyjnych przy rozpoznawaniu spraw o tym samym charakterze i w stosunku do tej samej strony. Jeśli dotychczasowa praktyka organów okazała się wadliwa i organ skorygował swoje postępowanie w kolejnej sprawie, to ujemne dla strony następstwa wynikłe z dostosowania się do wcześniejszego zachowania się organu powinny być wyeliminowane przez administrację z własnej inicjatywy, nie zaś obciążać stronę”²⁷. Uczestnik postę-

²⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 czerwca 2010 r., I OSK 124/10.

²⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Warszawie z dnia 29 lipca 2010 r., VII SA/Wa 668/10.

²⁶ J. Małanowski, [w:] *Kodeks postępowania...*, s. 50.

²⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą we Wrocławiu z dnia 16 września 2009 r., III SA/Wr 72/09.

powania ma więc prawo oczekiwać, iż organy administracji publicznej nie będą przerzucały na niego odpowiedzialności za popełnione przez siebie błędy.

Praktycznego znaczenia zasady ogólnej pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej nie można nie doceniać. W wielu przypadkach zasada ta pozwala na skorygowanie błędnego działania organu prowadzącego postępowanie. W tym kontekście dyskusyjna może być zmiana dokonana przez ustawodawcę w zakresie podmiotowym zasady, ograniczająca ją jedynie do „uczestników postępowania”, nie zaś wszystkich „obywateli”. W kontekście dokonanej nowelizacji można zastanawiać się, czy osoba, która nie wszczęła jeszcze postępowania lub nie wchodzi w zakres pojęcia „uczestnika postępowania” ma prawo oczekiwać od organu administracji publicznej zachowania np. uwzględniającego także jej interesy.

Zasada ogólna pisemności — długopis i klawiatura

Ustawodawca ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw²⁸ dokonał nowelizacji jednej, zdawałoby się, z najmniej wymagających zmian zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Obok klasycznej, pisemnej formy załatwienia sprawy wprowadzono możliwość stosowania dokumentu elektronicznego²⁹. Oznacza to, iż dokument elektroniczny wprowadzony został jako sposób utrwalenia podejmowanych czynności w postępowaniu, w dodatku zaś ustawodawca wskazał, iż doręczenie dokumentów elektronicznych może się odbywać wyłącznie z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej³⁰.

Problem stwarza jednak konstrukcja znowelizowanego art. 14 KPA. Ustawodawca w jego treści odróżnił formę pisemną od formy dokumentu elektronicznego. W związku z powyższym pojawiło się pytanie, czy forma dokumentu elektronicznego stanowi nową formę załatwienia sprawy, czy też jest pewnym podtypem formy pisemnej? Wydaje się, iż celem ustawodawcy było wyraźne dopuszczenie prowadzenia postępowania w formie dokumentu elektronicznego. Należy jednak pamiętać, że pismo może być utrwalone na różnych nośnikach informacji, w tym również na nośnikach elektronicznych. W praktyce więc utrwalenie „na piśmie” obejmuje swoim zakresem również formę dokumentu elektronicznego³¹.

²⁸ Dz.U. Nr 40, poz. 230.

²⁹ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 83.

³⁰ G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 50–51.

³¹ Por. G. Szpor, *Administracyjnoprawne problemy informatyzacji*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 721.

Jednocześnie ustawodawca dość konsekwentnie w treści poszczególnych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego odróżnia formę pisemną od formy dokumentu elektronicznego. Przykładowo, w art. 61 KPA inaczej ustawodawca określa datę wszczęcia, w zależności od tego, czy żądanie wszczęcia postępowania zostało wniesione drogą elektroniczną, czy też nie, zaś w art. 63 KPA wyraźnie odróżnia się wymogi właściwe dla podania wnoszonego „pisemnie lub ustnie do protokołu” (art. 63 § 3 KPA) od wnoszonego „w formie dokumentu elektronicznego” (art. 63 § 3a KPA). Wszystkie wyżej wskazane uwagi mogą prowadzić do wniosku, iż w postępowaniu administracyjnym mamy do czynienia z dwoma równorzędnymi i niezależnymi od siebie formami załatwienia sprawy³². Wyżej wskazane interpretacje mogą budzić poważne problemy w razie dokonywania wykładni poszczególnych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Większość doktryny uważa jednak, iż przepisy odnoszące się do formy pisemnej obejmują swoim zakresem również formę dokumentu elektronicznego, chyba że co innego wynika z „treści regulacji”³³. Takie podejście może jednak zaowocować wieloma problemami na gruncie stosowania przepisów szczególnych.

Art. 14 KPA pozwala na załatwienie sprawy w formie dokumentu elektronicznego. Oznacza to, że istnieje możliwość wydania kończącego sprawę rozstrzygnięcia właśnie w tej formie. Zasada ogólna pisemności realizuje się poprzez szczegółowe instytucje Kodeksu postępowania administracyjnego. Z tego też względu należy zwrócić uwagę na art. 39¹ KPA, który reguluje sposoby dokonywania doręczeń drogą elektroniczną. Załatwienie sprawy wiąże się z dokonaniem doręczenia. Art. 39¹ KPA ogranicza jednak możliwość stosowania doręczeń drogą elektroniczną, uzależniając je od woli strony. W praktyce oznacza to, iż organ prowadzący postępowanie nie może załatwić sprawy w formie dokumentu elektronicznego, jeżeli adresat rozstrzygnięcia nie wyraził zgody (oraz nie wniósł wniosku) o doręczanie pism drogą elektroniczną. W efekcie rodzi to wiele problemów praktycznych, sam zaś przepis art. 14 KPA w zakresie pozwalającym na załatwianie spraw w formie dokumentu elektronicznego staje się przepisem częściowo martwym.

Należy pamiętać, iż art. 14 KPA w swojej treści nie odnosi się jedynie do wydawania rozstrzygnięcia w odpowiedniej formie (pisemnej czy dokumentu elektronicznego). Całość postępowania administracyjnego musi być prowadzona w formie właściwej. W swoim wyroku podkreślił to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie: „Zasada pisemności postępowania administracyjnego oznacza nie tylko pisemną formę końcowego rozstrzygnięcia procesowego, tj. decyzji lub postanowienia, ale także konieczność pisemnego dokumentowania wszelkich czynności procesowych organu i stron, w tym wniosku inicjujące-

³² Por. A.G. Citko, *Rewolucja czy ewolucja? Zmiany w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Edukacja Prawnicza” 2010, nr 12 (120), s. 3.

³³ P. Przybysz, *op. cit.*, s. 74.

go dane postępowanie administracyjne³⁴. Możliwe więc byłoby prowadzenie przez organ administracji publicznej postępowania w formie dokumentów elektronicznych, natomiast komunikacja ze stroną przebiegałaby w tradycyjnej formie pisemnej.

W literaturze wskazuje się także na teoretyczną możliwość wykorzystania furtki otwartej przez ustawodawcę wprowadzeniem do art. 14 KPA możliwości załatwiania sprawy za pomocą dokumentu elektronicznego w zakresie ustnego załatwienia sprawy. Teoretycznie możliwe byłoby wniesienie przez stronę podania w postaci przekazu audiowizualnego czy też dokonania ogłoszenia rozstrzygnięcia w takiej formie³⁵. Przekaz audiowizualny również jest dokumentem elektronicznym. Jest to pewien rodzaj pliku, który może zostać zabezpieczony odpowiednim podpisem elektronicznym. Wydaje się jednak, iż konstrukcja art. 14 KPA nie pozwala na tak daleko idącą informatyzację postępowania administracyjnego. W praktyce rodziłoby to wiele problemów, których rozwiązanie nie jest na dzień dzisiejszy możliwe. Problemem byłaby na przykład weryfikacja tożsamości osoby wnoszącej podanie czy też uczestniczącej w danej czynności.

Zmiana zakresu pojęcia decyzji ostatecznej

Art. 16 KPA w swojej treści zawiera dwie zasady ogólne postępowania administracyjnego. W § 1 ukonstytuowana została zasada ogólna trwałości decyzji ostatecznych, a w § 2 zasada ogólna prawa skargi na decyzje administracyjne do sądu administracyjnego. Ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ustawodawca dokonał nowelizacji pierwszej z tych zasad.

Zasada ogólna trwałości decyzji administracyjnych ma bardzo duże znaczenie dla praktyki. Jej zadaniem jest ochrona obrotu prawnego poprzez stworzenie u odbiorcy decyzji oraz osób trzecich przeświadczenia, że wydane rozstrzygnięcie nie ulegnie zmianie. W związku z powyższym „zakwestionowanie legalności decyzji administracyjnej, podważające podstawę jej funkcjonowania w obrocie prawnym, musi mieć charakter wyjątku od zasady”³⁶. Możliwość wzruszenia decyzji ostatecznej pojawia się jedynie w przypadku zastosowania trybów nadzwyczajnych, które zawsze muszą mieć swoje źródło w Kodeksie postępowania administracyjnego lub przepisach szczególnych.

³⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Warszawie z dnia 25 maja 2007 r., IV SA/Wa 362/07.

³⁵ G. Sibiga, *op. cit.*, s. 61.

³⁶ Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, red. L. Klat-Wertelecka, A. Mudrecki, Gdańsk 2012, s. 55.

W treści art. 16 KPA ustawodawca wprowadził pojęcie „decyzji ostatecznej”. W brzmieniu aktualnym decyzją ostateczną jest decyzja, od której nie służy odwołanie ani wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Przepis ten sprzed nowelizacji za decyzje ostateczne uznawał jedynie decyzje, od których nie służyło odwołanie w administracyjnym toku instancji. Oznaczało to, iż decyzje wydawane przez ministra oraz samorządowe kolegium odwoławcze w pierwszej instancji były traktowane jako decyzje ostateczne. Jak czytamy w uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi: „Jednocześnie zgodnie z art. 127 § 3 Kodeksu od decyzji tych [wydawanych przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze — przyp. A.C.] służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, do którego stosuje się odpowiednio przepisy o odwołaniu. W praktyce powoduje to wiele wątpliwości co do skutków prawnych, jakie wywiera decyzja jednego z ww. organów, w stosunku do której w terminie został złożony wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. W efekcie organy te odmawiają nadania takiej decyzji klauzuli ostateczności, uzasadniając to wstrzymaniem wykonania takiej decyzji z mocy odpowiedniego stosowania art. 130 § 2 Kodeksu”³⁷. Nowelizacja dokonana przez ustawodawcę miała więc za zadanie przekreślić wątpliwości rodzące się w zakresie decyzji wydawanych przez ministra oraz samorządowe kolegium odwoławcze.

W obecnym stanie prawnym, decyzją ostateczną jest więc decyzja wydana przez organ administracji publicznej w drugiej instancji, wydana w postępowaniu jednoinstancyjnym czy też decyzja wydana w pierwszej instancji, lecz od której strona nie wniosła odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) lub uchybiła terminowi do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) i nie przywrócono jej tego terminu³⁸. Oznacza to, iż ustawodawca ograniczył zakres przedmiotowy definicji decyzji ostatecznej poprzez wyłączenie z niej decyzji wydawanych przez ministra oraz samorządowe kolegium odwoławcze³⁹.

Na marginesie należy zauważyć, iż wyżej przedstawione rozumienie decyzji ostatecznej dopuszcza możliwość, że dana decyzja będzie jednocześnie decyzją ostateczną, jak i nieostateczną. Taka możliwość pojawi się w przypadku, gdy w postępowaniu administracyjnym będzie brało udział parę stron, które otrzymają decyzję w różnych terminach⁴⁰. Termin do zaskarżenia decyzji będzie biegł dla każdej z tych stron inaczej. Należy również zwrócić uwagę na problem, jaki rodzi instytucja przywrócenia terminu w odniesieniu do definicji decyzji ostatecznej. Jeżeli

³⁷ Uzasadnienie 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://sejmometr.pl/projekt/hnmfF,Zmiana_ustawy_Kodeks_postepowania_administracyjnego_oraz_ustawy_Prawo_o_postepowaniu_przed_sadami_administracyjnymi/uzasadnienie.

³⁸ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 89.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ P. Przybysz, *op. cit.*, s. 81.

strona uchybiła terminowi do wniesienia odwołania, decyzja staje się ostateczna. Jednak jeżeli strona po upływie tego terminu skutecznie złożyła wniosek o przywrócenie terminu, decyzja, której przysługiwał już przymiot ostateczności, może stać się na powrót decyzją nieostateczną⁴¹. W praktyce może to spowodować dość poważny problem. Wśród organów administracji publicznej upowszechniło się stwierdzanie ostateczności decyzji odpowiednią adnotacją dokonywaną na jej odpisie. W efekcie można wyobrazić sobie sytuację, w której informacja taka znajdzie się na decyzji, od której skutecznie zostanie wniesiony wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania, bądź na wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Znaczenie zasady ogólnej trwałości decyzji ostatecznej najlepiej widać w kontekście przesłanek stwierdzenia nieważności postępowania. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny z siedzibą w Lublinie: „Fakt, że w obrocie prawnym funkcjonuje ostateczna decyzja administracyjna, oznacza, że sprawa nią objęta nie może być ponownie przedmiotem postępowania administracyjnego, a domniemanie ważności takiej decyzji może być obalone tylko w trybie określonym w przepisach procedury administracyjnej”⁴². Jeżeli sprawa została już uprzednio rozstrzygnięta inną decyzją ostateczną, organ administracji publicznej powinien stwierdzić nieważność decyzji później wydanej (art. 156 § 1 pkt 3 KPA). Co więcej, zasada ogólna trwałości decyzji ostatecznych ma także znaczenie dla innych procedur. „W postępowaniu cywilnym sąd jest związany ostateczną decyzją administracyjną wydaną przez uprawniony organ w powierzonym mu ustawą przedmiocie do czasu jej uchylenia lub stwierdzenia nieważności w postępowaniu administracyjnym”⁴³. Należy również zauważyć, iż także zmiana brzmienia przepisów prawa nie uzasadnia ponownego wszczęcia postępowania w tej samej sprawie (przy niezmienionym stanie faktycznym)⁴⁴.

W kontekście pojęcia „decyzji ostatecznej” często pojawia się sformułowanie dotyczące całkowicie odmiennych instytucji, jaką stanowi „decyzja prawomocna”. Obie instytucje wzbudzają w doktrynie wiele sporów. Również ustawodawca nie wykazuje konsekwencji w ich stosowaniu. W orzecznictwie wskazuje się jednak, iż przymiot prawomocności przysługuje jedynie decyzjom, które utrzymane zostały w mocy przez sąd administracyjny albo nie zostały zaskarżone w ustawowym terminie⁴⁵. W doktrynie pojawiły się zaś głosy, iż art. 269 KPA odnosi się tylko do przypadków kontroli decyzji administracyjnych przez sądy powszechne⁴⁶. Wydaje się jednak, iż takie rozumienie pojęcia prawomocności decyzji administracyjnych niepotrzebnie by je ograniczało.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Lublinie 24 lutego 2011 r., II SA/Lu 881/10.

⁴³ Wyrok Sądu Najwyższego — Izba Cywilna z dnia 11 lutego 2010 r., I CSK 312/09.

⁴⁴ Tak wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Olsztynie z dnia 19 stycznia 2010 r., II SA/OI 1026/09.

⁴⁵ P. Przybysz, *op. cit.*, s. 530.

⁴⁶ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, s. 753.

Podsumowanie

Dokonane nowelizacje przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego miały za zadanie usunięcie dostrzeżonych przez praktykę bądź doktrynę luk oraz przygotowanie tej procedury do coraz szerszego wprowadzania w jej ramy nowoczesnych technologii. Wydaje się, iż zmiany dokonane w zasadach ogólnych postępowania administracyjnego należy ocenić pozytywnie. Zmiany dokonane w zakresie zasady ogólnej prawdy obiektywnej czy też zasady ogólnej trwałości decyzji ostatecznych były konieczne ze względu na pojawiające się w praktyce wątpliwości. Usunięcie z Kodeksu postępowania administracyjnego niemającej praktycznego znaczenia zasady ogólnej oddziaływania na świadomość i kulturę prawną obywateli należy uznać za słuszne w kontekście dyrektyw tworzenia aktów prawnych. Jedyne wątpliwości, jakie mogą się pojawić w praktyce, wiążą się ze zmianą dokonaną w art. 14 KPA oraz zasadą ogólną pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej. Ustawodawca nie wypowiedział się jednoznacznie co do sposobu interpretacji zasady ogólnej pisemności. W efekcie praktyka może przynieść kolejne problemy rodzące się na gruncie tego przepisu. Ograniczenie zakresu adresatów decyzji ogólnej pogłębiania zaufania również należy ocenić negatywnie. Z drugiej jednak strony trzeba pamiętać o rozszerzeniu zakresu podmiotów państwowych objętych tym przepisem.

Wydaje się, że ostateczna ocena wprowadzonych zmian będzie możliwa dopiero, gdy wypowie się o nich praktyka, która zweryfikuje je pod kątem przydatności oraz praktycznej stosowalności.

Changes in the basis, the amendments to the general principles of administrative procedure

Summary

Amendments to the Act of 14 June 1960 — Code of Administrative Procedure (J.L. No. 30, item. 168, as amended) did not spare the general principles of administrative procedure. At first sight, they may seem to be merely cosmetic, but in practice they can raise many questions and problems. This article is dedicated to an attempt at finding the answers to these questions and solutions to encountered problems. It discusses each of the general principles and changes. It also indicates the practical importance of the general principles and their possible use in the administrative procedure.

Keywords: administrative procedure, general principles, amendments of administrative procedure, general principle of objective truth, general principle of written form