



Maciej J. Nowak

KPA KOMENTARZ DO ZMIAN

Nowe zasady
postępowania administracyjnego
od 1 czerwca 2017 r.

REKOMENDUJE

GAZETA **samorządu**
i administracji

Maciej J. Nowak

KPA KOMENTARZ DO ZMIAN

Nowe zasady
postępowania administracyjnego
od 1 czerwca 2017 r.

REKOMENDUJE

GAZETA **samorządu**
i administracji



Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

Grupa INFOR PL

Prezes Zarządu
Ryszard Pieńkowski

Dyrektor Centrum Wydawniczego
Marzena Nikiel

Zespół redakcyjny:
Ewa Martyna – redaktor prowadzący
Joanna Pastuszka – sekretarz redakcji
Edyta Wojtecka – redaktor graficzny
Grażyna Legucka – korekta

Publikację polecają eksperci



Druk: MCP
© Copyright by INFOR PL S.A.
Warszawa 2017

INFOR PL S.A.
01-042 Warszawa, ul. Okopowa 58/72
www.infor.pl

Biuro Opiekunów Klienta
01-042 Warszawa, ul. Okopowa 58/72
tel. 22 761 30 30, e-mail: bok@infor.pl
Infolinia: 0 801 626 666
Księgarnia internetowa: www.sklep.infor.pl

Publikacja jest chroniona przepisami prawa autorskiego. Wykonywanie kserokopii bądź powielanie inną metodą oraz rozpowszechnianie bez zgody Wydawcy w całości lub części jest zabronione i podlega odpowiedzialności karnej.

ISBN 978-83-65789-79-2

Wykaz skrótów	5
Przedmowa	7
USTAWA z 14 czerwca 1960 r.	
Kodeks postępowania administracyjnego	9
DZIAŁ I	
Przepisy ogólne	11
Rozdział 1. Zakres obowiązywania	11
Rozdział 2. Zasady ogólne	16
Rozdział 3. Organy wyższego stopnia i organy naczelne	40
Rozdział 4. Właściwość organów	40
Rozdział 5. Wyłączenie pracownika oraz organu	42
Rozdział 6. Strona	44
Rozdział 7. Załatwianie spraw	46
Rozdział 8. Doręczenia	63
Rozdział 9. Wezwania	77
Rozdział 10. Terminy	79
DZIAŁ II	
Postępowanie	83
Rozdział 1. Wszczęcie postępowania	83
Rozdział 2. Metryki, protokoły i adnotacje	88
Rozdział 3. Udostępnianie akt	90
Rozdział 4. Dowody	91
Rozdział 5. Rozprawa	109
Rozdział 5a. Mediacja	113
Rozdział 6. Zawieszenie postępowania	146
Rozdział 7. Decyzje	148
Rozdział 8. Ugoda	165
Rozdział 8a. Milczące załatwienie sprawy	174
Rozdział 9. Postanowienia	194
Rozdział 10. Odwołania	195
Rozdział 11. Zażalenia	212
Rozdział 12. Wznowienie postępowania	212
Rozdział 13. Uchylenie, zmiana oraz stwierdzenie nieważności decyzji	217
Rozdział 14. Postępowanie uproszczone	227

DZIAŁ III	
Przepisy szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych	241
 DZIAŁ IV	
Udział prokuratora	243
 DZIAŁ IVA	
Administracyjne kary pieniężne	245
 DZIAŁ V	
(uchylony)	273
 DZIAŁ VI	
(uchylony)	273
 DZIAŁ VII	
Wydawanie zaświadczeń	273
 DZIAŁ VIII	
Skargi i wnioski	277
Rozdział 1. Postanowienia ogólne	277
Rozdział 2. Skargi	278
Rozdział 3. Wnioski	282
Rozdział 4. Udział prasy i organizacji społecznych	283
Rozdział 5. Przyjmowanie skarg i wniosków	284
Rozdział 6. Nadzór i kontrola	285
 DZIAŁ VIIIA	
Europejska współpraca administracyjna	287
 DZIAŁ IX	
Opłaty i koszty postępowania	293
 DZIAŁ X	
Przepisy końcowe	299

Wykaz skrótów

1. Źródła prawne

k.c. – ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (j.t. Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.)

k.k. – ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 1137 ze zm.)

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

k.p.a. – ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257)

k.p.c. – ustawa z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 1822 ze zm.)

Ordynacja podatkowa – ustawa z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (j.t. Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.)

p.p.s.a. – ustawa z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.)

Prawo budowlane – ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.)

Prawo geologiczne i górnicze – ustawa z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 1131 ze zm.)

Prawo ochrony środowiska – ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (j.t. Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.)

Prawo upadłościowe – ustawa z 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 2171 ze zm.)

ustawa o dostępie do informacji publicznej – ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 1764)

ustawa o gospodarce nieruchomościami – ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 2147 ze zm.)

ustawa o odpadach – ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 1987 ze zm.)

ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz.U. z 2017 r. poz. 1073)

ustawa o pracownikach samorządowych – ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 902)

ustawa o rewitalizacji – ustawa z 9 października 2015 r. o rewitalizacji (j.t. Dz.U. z 2017 r. poz. 1023)

ustawa o swobodzie działalności gospodarczej – ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 1829 ze zm.)

ustawa o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych – ustawa z 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych (j.t. Dz.U. z 2014 r. poz. 1015 ze zm.)

2. Organy orzekające

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

SA – Sąd Apelacyjny

SN – Sąd Najwyższy

SO – Sąd Okręgowy

SR – Sąd Rejonowy

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

Przedmowa

Znajomość procedury administracyjnej to jeden z podstawowych obowiązków pracowników organów administracji publicznej. Niezależnie od szczegółowego zakresu tematycznego, którym przyjdzie takim pracownikom się zajmować, prędzej czy później w znaczącym zakresie będą oni musieli analizować prawne problemy dotyczące kodeksu postępowania administracyjnego.

Tym bardziej istotna wydaje się więc nowelizacja kodeksu, która weszła w życie 1 czerwca 2017 r. Zmienia ona bardzo wiele instytucji, wprowadza nowe zasady i nowe sposoby funkcjonowania organów administracji publicznej. Jedną z głównych intencji wprowadzanych zmian jest zwiększenie stopnia szeroko rozumianej partycypacji społecznej. Strony postępowania mają do dyspozycji mediację bądź – przy współdziałaniu organów – możliwość inicjowania zwołania posiedzenia w trybie współdziałania. W nowych zasadach mocno akcentuje się prawa stron postępowania, co powoduje konieczność określonej wykładni poszczególnych przepisów procedury administracyjnej. Nie wystarczy więc ograniczyć się do przeczytania jednego nowego przepisu, którym zajmuje się w danej sytuacji organ administracji publicznej. Konieczna jest kompleksowa znajomość zmian w postępowaniu administracyjnym. Dopiero ona bowiem umożliwia prawidłową wykładnię.

Nie budzi wątpliwości, że nowe przepisy będą powodować liczne dylematy przy okazji interpretacji. Nie jest to zresztą zarzut – zawsze tak będzie w przypadku większych nowelizacji. Praktyka orzecznicza w tym zakresie dopiero się wykształci. Niemniej jednak w komentarzu podjęto próbę wskazania najważniejszych problemów oraz propozycji ich rozwiązania. Pewną istotną wskazówką może być dotychczasowe orzecznictwo – bardzo często znajdujące odpowiednie zastosowanie przy nowych regulacjach. Z tego powodu w komentarzu przypomniano w wielu miejscach liczne wcześniejsze tezy orzecznicze, sugerując ich znaczące powiązanie (bądź odpowiednio – brak takiego powiązania) z nowymi przepisami.

Komentarz ma na celu przybliżenie rozwiązań wprowadzonych do kodeksu postępowania administracyjnego oraz wskazanie kierunków wykładni przepisów, które pojawiają się przy okazji ich stosowania. Ma ułatwić dobór argumentów zarówno przy tworzeniu uzasadnień, jak i przy kierowaniu odwołań i zażaleń. Podane praktyczne przykłady pozwalają natomiast szerzej odnieść wspomniane regulacje do konkretnych stanów faktycznych.

Maciej J. Nowak,

Szczecin, czerwiec 2017 r.

USTAWA

z 14 czerwca 1960 r.

Kodeks postępowania administracyjnego

(j.t. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257)

DZIAŁ I

Przepisy ogólne

Rozdział 1

Zakres obowiązywania

Art. 1. [Zakres regulacji]

Kodeks postępowania administracyjnego normuje:

- 1) postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco;
- 2) postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1;
- 3) postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt 2;
- 4) postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń;
- 5) nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu;
- 6) tryb europejskiej współpracy administracyjnej.

Dotychczasowe brzmienie tego przepisu:

Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie:

- 1) przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych;
- 2) przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1;
- 3) w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt 2;
- 4) w sprawach wydawania zaświadczeń.

Komentowany przepis dotyczy zakresu całego kodeksu postępowania administracyjnego. Określa w podstawowym zakresie to, co znajduje się w jego dalszych częściach. W wyniku nowelizacji, która weszła w życie 1 czerwca 2017 r. w art. 1 k.p.a. dodano dwa nowe punkty oraz zmodyfikowano brzmienie pozostałych. Nie budzi wątpliwości, że kluczowy jest punkt pierwszy tego artykułu, który stanowi, że k.p.a. normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Ustawodawca dodał tutaj zastrzeżenie, że sprawy te mogą być również załatwiane milcząco. Do kodeksu wprowadzono bowiem instytucję milczącego załatwienia sprawy, która wywołuje skutki równoznaczne z rozstrzygnięciami administracyjnymi (aby było to jednak możliwe, milczące załatwienie sprawy administracyjnej danego rodzaju musi zostać wprost przewidziane przez jakiś przepis szczególny). Jest to bardzo istotne, chociażby z perspektywy dotychczasowego orzecznictwa odnoszącego się do art. 1 pkt 1 k.p.a. Można zwrócić uwagę na wybrane, odnoszące się do tej sprawy orzeczenia.

O konstytutywnych elementach sprawy administracyjnej wypowiedział się WSA w Gdańsku w wyroku z 13 czerwca 2013 r. (III SA/Gd 143/13):

WSA *Istotę sprawy administracyjnej określa art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a., warunkując jej byt od działania właściwego organu uprawnionego do wydania decyzji, której adresatem jest konkretna strona, w oparciu o przepisy materialne, w sprawie indywidualnej. Brak któregośkolwiek z wyżej wymienionych konstytutywnych elementów sprawy administracyjnej skutkuje tym, że sprawa nie posiada charakteru sprawy administracyjnej.*

Podobnie w postanowieniu z 28 listopada 2012 r. (II GSK 1801/12) NSA określił trzy przesłanki, które muszą być spełnione by sprawa mogła być rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej:

NSA

Na gruncie art. 1 pkt 1 k.p.a. wykładanego w świetle normatywnej treści zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) każda sprawa, w której organ administracji publicznej dokonuje władczej konkretyzacji uprawnień lub obowiązków jednostki jest rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej. Chodzi tu o sytuację, w której spełnione zostały trzy przesłanki. Po pierwsze, organ administracji publicznej stosuje normę prawa materialnego znajdując oparcie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Po drugie, norma ta nie kształtuje stosunku materialnoprawnego bezpośrednio, w sposób niewymagający autorytatywnej konkretyzacji. Po trzecie wreszcie, norma ta nie wskazuje innej niż decyzja prawnej formy działania administracji jako właściwej do zastosowania w tej sprawie.

Z powołanych powyżej orzeczeń jednoznacznie wynika, że w art. 1 pkt 1 k.p.a. określone zostały kluczowe elementy konstytuujące „sprawę administracyjną”. Instytucja milczącego załatwienia sprawy występowała oczywiście jeszcze przed wejściem w życie ostatniej nowelizacji kodeksu. Nie była jednak dostatecznie szeroko rozwinięta w kodeksie postępowania administracyjnego (występowała co najwyżej w przepisach szczególnych, np. prawa budowlanego). Niemniej jednak tego rodzaju zmiana skłania do wniosku, że „milczące załatwienie” sprawy z perspektywy systemowej staje się porównywalne z wydaniem decyzji. Oczywiście, przypadki, w których zastosowanie „milczącego załatwienia” sprawy będzie możliwe powinny być precyzyjnie określone w kodeksie i nie można ich niezależnie od kodeksowych regulacji narzucać, ani domniemywać. Zagadnienie milczącego załatwiania spraw jest uregulowane szczegółowo w nowym rozdziale 8a, który został dodany do działu II kodeksu w wyniku ostatniej nowelizacji. Zgodnie z art. 122a § 1 k.p.a. sprawa może być załatwiona milcząco, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. Oznacza to więc, że nie można samodzielnie określać przypadków, w których sprawa będzie załatwiona milcząco. Jeżeli ustawodawca wprost tego nie przesądza – taka możliwość nie wystąpi.

Szczegółowe warianty milczącego załatwienia sprawy przedstawiono w komentarzu do art. 122a k.p.a. i następnych. Należy podkreślić, że założeniem ustawodawcy jest odesłanie do szczegółowych regulacji, które wprost będą wskazywać na niniejszą instytucję. Przepisy te mają być dopiero sukcesywnie uchwalane.

Na tle obecnych przepisów jako przykład zastosowania instytucji milczącego załatwienia sprawy można wskazać sprzeciw wobec zgłoszenia robót budowlanych, uregulowany w ustawie prawo budowlane. Brak wniesienia przez starostę sprzeciwu powoduje, że wnioskodawca może zrealizować inwestycję zgodnie z treścią zgłoszonego wniosku.

Ponadto nowelizacją z 1 czerwca 2017 r. ustawodawca dodał w art. 1 k.p.a. osobny punkt 5, w którym wskazał, że kodeks postępowania administracyjnego normuje także nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu. Administracyjne kary pieniężne zostały określone w nowym dziale IVa kodeksu. Jako administracyjną karę pieniężną ustawodawca uznał określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obo-

wiązku albo naruszeniu zakazu ciążyącego na osobie fizycznej, osobie prawnej, lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej (art. 189b k.p.a.). Możliwość wymierzenia konkretnej administracyjnej kary pieniężnej została uzależniona od przepisów szczególnych. Kodeks określa jednak przepisy ramowe dla tego rodzaju kar. Można więc przyjąć, że kończące się wydaniem decyzji administracyjnej postępowanie w przedmiocie administracyjnych kar pieniężnych stanowi szczególną postać postępowania administracyjnego. Również w tym przypadku występuje strona postępowania, która ma prawa i obowiązki, podobnie jak strony w każdym innym postępowaniu administracyjnym. W pewnym zakresie przepisy dotyczące administracyjnych kar pieniężnych przypominają uregulowania ordynacji podatkowej, a nawet kodeksu karnego. Jak wskazano w dalszej części komentarza (zob. komentarz do art. 189a k.p.a. i następnych), przy dokonywaniu wykładni nowych przepisów orzeczenia dotyczące wymienionych wyżej ustaw mogą stanowić pewien istotny punkt odniesienia.

Osobny zakres tematyczny stanowi, wprowadzony nowelizacją – „tryb europejskiej współpracy administracyjnej” (art. 1 pkt 6 k.p.a.). Instytucja ta została szczegółowo określona w nowym dziale VIIIa kodeksu. Zgodnie z art. 260a ust. 1 k.p.a., organy administracji publicznej udzielają pomocy organom innych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz organom administracji Unii Europejskiej, jeżeli przepisy prawa Unii Europejskiej tak stanowią. Pomoc ta będzie polegać na udostępnianiu informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych oraz wykonywaniu czynności procesowych w ramach takiej pomocy prawnej. Dotyczy to zarówno obowiązków polskich organów administracji publicznej – w sytuacji, gdy z takim wnioskiem zwrócą się do nich organy państw członkowskich lub organy administracji Unii Europejskiej – jak i obowiązków organów unijnych. Warto dodać, że również w tym przypadku określone zostały ramowe przepisy dla wskazanej instytucji. Natomiast konkretne jej zastosowanie jest uzależnione od tego, czy występuje szczegółowa podstawa prawna.

Wprowadzone do kodeksu postępowania administracyjnego rozwiązania pod wieloma względami modyfikują dotychczasową procedurę administracyjną. Tym niemniej pamiętać trzeba również o tym, że w części przypadków same przepisy kodeksu nie będą wystarczające do zastosowania konkretnych instytucji. Konieczne będą bowiem jeszcze przepisy szczególne, dostosowujące ramowe przepisy zawarte w kodeksie do konkretnego stanu prawnego.

Zmiany związane z nowelizacją kodeksu postępowania administracyjnego obejmują zróżnicowane zagadnienia. Warto więc również zwrócić uwagę na przepisy przejściowe. Zgodnie z art. 16 ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U z 2017 r. poz. 935), do postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia ustawy (tj. przed dniem 1 czerwca 2017 r.) ostateczną decyzją lub postanowieniem, stosuje się przepisy kodeksu w brzmieniu sprzed dokonania nowelizacji. Wyjątkiem będzie tutaj jednak możliwość zastosowania przepisów o mediacji w postępowaniu administracyjnym (zawartych art. 96a – 96n zmienianego kodeksu). Podobnie, do postępowań sądowoadministracyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy w brzmieniu sprzed dokonania nowelizacji.

Art. 2. [Inne postępowania uregulowane w kodeksie]

Kodeks postępowania administracyjnego normuje ponadto postępowanie w sprawie skarg i wniosków (Dział VIII) przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych.

Art. 3. [Wyłączenie stosowania przepisów kodeksu]

§ 1. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się do:

- 1) postępowania w sprawach karnych skarbowych;
- 2) spraw uregulowanych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2017 r. poz. 201, 648, 768 i 935), z wyjątkiem przepisów działów IV, V i VIII.

§ 2. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się również do postępowania w sprawach:

- 1) (uchylony)
- 2) (uchylony)
- 3) (uchylony)
- 4) należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych,

o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

§ 3. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się także do postępowania w sprawach wynikających z:

- 1) nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi,
- 2) podległości służbowej pracowników organów i jednostek organizacyjnych wymienionych w pkt 1,

o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

§ 4. Do postępowania w sprawach wymienionych w § 1, 2 i 3 pkt 2 stosuje się jednak przepisy działu VIII.

§ 5. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może rozciągnąć przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w całości lub w części na postępowania w sprawach wymienionych w § 2.

Art. 4. [Stosunek przepisów kodeksu do prawa międzynarodowego]

Kodeks postępowania administracyjnego nie narusza szczególnych uprawnień wynikających z immunitetu dyplomatycznego i konsularnego oraz umów i zwyczajów międzynarodowych.

Art. 5. [Definicje]

§ 1. Jeżeli przepis prawa powołuje się ogólnie na przepisy o postępowaniu administracyjnym, rozumie się przez to przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

§ 2. Ilekroć w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o:

- 1) kodeksie – rozumie się przez to Kodeks postępowania administracyjnego;
- 2) (uchylony)
- 3) organach administracji publicznej – rozumie się przez to ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2;
- 4) ministrach – rozumie się przez to Prezesa i wiceprezesa Rady Ministrów pełniących funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4;
- 5) organizacjach społecznych – rozumie się przez to organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne;
- 6) organach jednostek samorządu terytorialnego – rozumie się przez to organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze.

Rozdział 2

Zasady ogólne

Art. 6. [Zasada państwa prawa]

Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

Art. 7. [Zasada praworządności]

W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

Art. 7a. [Zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony]

§ 1. 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.

§ 2. Przepisu § 1 nie stosuje się:

- 1) jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego;
- 2) w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.

Dotychczasowe brzmienie tego przepisu:

brak

Komentowany artykuł został wprowadzony nowelizacją po art. 7 k.p.a., ustanawiającym zasadę prawdy obiektywnej. Zgodnie z nim, w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie:

- interes społeczny;
- słuszny interes obywateli.

Do dnia wejścia w życie nowelizacji z 1 czerwca 2017 r. to te dwie, powyżej wymienione przesłanki, stanowiły główne podstawy wyjaśniania spraw administracyjnych. Znajduje to potwierdzenie w licznych orzecznictwie.

Wskazówki, w jaki sposób organ administracji powinien uwzględniać słuszny interes obywateli oraz interes społeczny, wydając decyzję w oparciu o uznanie administracyjne, zawarł WSA we Wrocławiu w wyroku z 2 marca 2017 r. (III SA/Wr 1185/16):

WSA

Organ, korzystając z możliwości działania na zasadzie uznania administracyjnego, może podejmować decyzje w sposób dowolny. Organ administracji, podejmując w indywidualnej sprawie decyzję w oparciu o uznanie administracyjne, ma obowiązek zgodnie z art. 7 k.p.a. wyważyć słuszny interes obywateli, w tym strony postępowania, i interes społeczny, co prowadzi do wniosku, że w przypadku gdy nie sprzeciwia się temu interes publiczny, organ powinien podjąć decyzję na korzyść strony postępowania. Rozważenie obu interesów, tj. słuszne-

go interesu obywateli oraz interesu publicznego, znaleźć musi wyraz w uzasadnieniu decyzji, aby umożliwić kontrolę instancyjną lub ewentualną kontrolę sądową rozstrzygnięcia opartego na uznaniu administracyjnym.

Ponadto w wyroku z 22 lutego 2017 r. (III SA/Kr 1480/16) WSA w Krakowie wyjaśnił, jak stosować zasadę prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym:

WSA *Organ administracji ma więc obowiązek ustalenia i rozważania stanu faktycznego w możliwie najdokładniejszy sposób, dokonania subsumcji, tak aby nie było wątpliwości, że wszystkie okoliczności sprawy zostały wnikliwie rozważone i ocenione. Niezachowanie powyżej wskazanych zasad, powoduje, że decyzja organu nosi cechy dowolności. Zgodnie z naczelnymi zasadami postępowania administracyjnego, organ powinien podejmować wszelkie niezbędne czynności zmierzające do ustalenia stanu faktycznego sprawy i do jej załatwienia (zasada prawdy obiektywnej – art. 7 k.p.a.). Zasadę tę dopełniają postanowienia art. 77 § 1 k.p.a. umożliwiając jej realizację. W świetle ich organ obowiązany jest zatem w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy i w oparciu o ten materiał dokonać oceny, czy dana okoliczność istotna dla rozstrzygnięcia sprawy została udowodniona (zasada swobodnej oceny dowodów – art. 80 k.p.a.).*

O czynnościach, jakie powinien podjąć organ w celu należytego ustalenia stanu faktycznego w postępowaniu administracyjnym, wypowiedział się WSA w Białymstoku w wyroku z 19 stycznia 2017 r. (II SA/Bk 646/16):

WSA *Niezbędnym warunkiem wydania zgodnego z prawem rozstrzygnięcia jest należyte ustalenie stanu faktycznego danej sprawy. W tym celu organ administracyjny powinien w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy (art. 77 k.p.a.). Przypisane organom administracyjnym władztwo w rozstrzyganiu o prawach lub obowiązkach strony postępowania wymaga, aby w procesie dowodzenia w sposób szczególnie zwracać uwagę na te okoliczności sprawy, które pozostają sporne. Katalog środków dowodowych, które w tym celu należy wykorzystać, jest otwarty.*

Powyższe zasady zostały w pewnym stopniu zmodyfikowane poprzez nowy art. 7a k.p.a., ustanawiający zasadę rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony. Znajdzie ona zastosowanie w przypadku, gdy w danej sprawie chodzi o:

- nałożenie na stronę obowiązku;
- ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia.

W gruncie rzeczy dotyczy to przeważającej większości postępowań administracyjnych. Nie w każdym jednak wypadku niniejsze przepisy znajdą zastosowanie. Przykładowo, ograniczenie uprawnienia może być jak najbardziej związane z decyzją wywłaszczającą nieruchomość, ale już nie z decyzją o pozwoleniu na budowę.

Jeżeli sprawa dotyczy nowego obowiązku lub ograniczenia/odebrania uprawnienia i występują w niej wątpliwości co do treści normy prawnej – muszą zostać one rozstrzygnięte na korzyść tej strony, o której obowiązek lub uprawnienie chodzi.

Wprowadzono jednak dodatkowe ograniczenia, na podstawie których znacząca część spraw może zostać z analizowanej grupy w sposób niebudzący wątpliwości, wyłączona. Ustawodawca dodał, że taka wykładnia przepisu nie będzie mogła być dokonana, gdy sprzeciwiają się temu:

- sporne interesy stron;
- interesy osób trzecich, na które wynik postępowanie ma bezpośredni wpływ.

Przedmiotowa regulacja znajduje więc zastosowanie przede wszystkim w sytuacji, gdy w sprawie występuje jedna strona lub też gdy pomimo uczestnictwa kilku stron, ich interesy nie są sporne. Ta druga okoliczność powinna być określona w trakcie danego postępowania w sposób niebudzący wątpliwości. Może to wynikać z samego charakteru danej sprawy (w ramach, której z natury rzeczy nie występują interesy sporne). Jako przykłady można wskazać postępowanie:

- w przedmiocie wymierzania właścicielom nieruchomości opłat adiacenckich uregulowanych w ustawie o gospodarce nieruchomościami;
- dotyczące wymierzania rent planistycznych uregulowanych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Może również wynikać z ustaleń poczynionych przez organ w toku postępowania. W tym drugim przypadku organ bierze na siebie ryzyko prawidłowości tych ustaleń oraz tego, czy analizowana zasada została w prawidłowy sposób zinterpretowana.

W związku z powyższym aktualność traci m. in. następująca teza orzecznicza wyrażona przez WSA w Kielcach w wyroku z 28 czerwca 2016 r. (II SA/Ke 386/16):

WSA *Ustawodawca w przepisach k.p.a. nie sformułował wprost zasady rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych na korzyść strony tak, jak uczynił to kategorycznie na gruncie ordynacji podatkowej.*

Obecnie zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony ustanowiona jest więc zarówno w ordynacji podatkowej, jak również w kodeksie postępowania administracyjnego.

Zastanawiać się można także nad tym, co dokładnie oznacza „rozstrzyganie wątpliwości na korzyść strony”. Niewątpliwie nie może chodzić tutaj o rozstrzyganie każdej wątpliwości, gdyż większość będzie możliwa do wyeliminowania zarówno na podstawie wykładni literalnej czy logicznej, jak i w oparciu o dorobek orzecznictwa lub doktryny.

Przykład

Zgodnie z art. 98a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustalenie opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie trzech lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna. Decyzja ustalająca opłatę adiacencką została wydana przed upływem tych trzech lat, ale strona wniosła odwołanie i decyzja organu drugiej instancji została wydana po upływie trzech lat. Występują wątpliwości, czy taka decyzja jest już wydana po terminie. Zgodnie z art. 7a k.p.a., wątpliwości należy rozstrzygać na rzecz właściciela nieruchomości i uznać, że decyzja została już wydana po wymaganym przez ustawodawcę terminie.

Artykuł 7a k.p.a. nie daje jednak podstaw do twierdzenia, że pojawienie się każdego drobnego wątpliwości związanych z wykładnią przepisów powoduje od razu konieczność określonego rozstrzygnięcia tych wątpliwości. Jednocześnie, w przedmiotowym przepisie ustawodawca zastrzega jednoznacznie, że wątpliwości w tym przypadku muszą dotyczyć „treści normy prawnej”, a nie np. ustaleń faktycznych.

Warto również podkreślić, że charakteryzowane „wątpliwości” powinny dotyczyć normy prawnej, która nakłada na stronę obowiązek lub odbiera, ogranicza jakieś uprawnienia. Strona w postępowaniu administracyjnym musi mieć interes prawny. I zazwyczaj chodzi tu o zastosowanie przepisów, które będą wywierać bezpośredni wpływ na związane z nim uprawnienia i obowiązki. Wyrażona w art. 7a k.p.a. zasada nie dotyczy więc każdego dylematu związanego z wykładnią przepisów, który mógłby się pojawić przy okazji postępowania administracyjnego. Ponadto pewne wątpliwości interpretacyjne może budzić to, kiedy dylemat dotyczący wykładni przepisów rzeczywiście wystąpi i co znaczy jego interpretacja na korzyść stron. Nie zawsze będzie to równoznaczne z uwzględnieniem sposobu wykładni proponowanego przez stronę postępowania (nie zawsze będzie ona w stanie ocenić, jaka interpretacja jest dokonywana na jej korzyść). Fakt występowania wątpliwości nie może być uzasadniony tylko i wyłącznie subiektywnym uznaniem organu administracji publicznej, ale np. różnicowaniem stanowisk w orzecznictwie czy też wskazywanych w doktrynie. Należy również podkreślić, że komentowana zasada nie dotyczy sytuacji, w których rozstrzygnięcie zależy od uznania organu administracji publicznej. Nie jest to bowiem przypadek, w którym określone przepisy byłyby niejasne.

Przykład

Orzecznictwo jednoznacznie przesądza, że rentę planistyczną wymierza się w postępowaniu administracyjnym po dokonaniu zamiany nieruchomości. Nie zostało to jednak określone wprost w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jeżeli więc właściciel zbywa w tej formie nieruchomość nie może żądać, aby wątpliwości wyjaśniono na jego korzyść i nie obciążano go przedmiotową opłatą. Bo nawet, jeżeli sam ma wątpliwość w tym zakresie, wątpliwości takich nie wyraża orzecznictwo. Zupełnie inaczej wyglądałaby sytuacja, gdyby w orzecznictwie część też opowiadała się za jednym stanowiskiem (zgodnie z którym renta planistyczna musi być zapłacona), a kolejna część – za stanowiskiem odmiennym (zgodnie z którym nie ma do tego podstaw).

Ustawodawca wprowadził jeszcze dwa dodatkowe wyłączenia komentowanej zasady. Dotyczą one:

- spraw, w których wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, np. jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego;
- spraw osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.

Wyjaśnieniem pojęcia „ważnego interesu publicznego” zajmował się WSA w Gdańsku w wyroku z 5 marca 2013 r. (I SA/Gd 1424/12):

WSA *Pojęcie „interesu publicznego” (...) powinno być oceniane z uwzględnieniem wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie do organów państwa, a także wyeliminowanie sytuacji, gdy rezultatem zapłaty należności będzie obciążenie Skarbu Państwa kosztami pomocy. Jednak interes publiczny musi być tego rodzaju, aby można było określić go przymiotnikiem „ważny”.*

Wprawdzie WSA w wyżej wskazanym wyroku wyjaśniał pojęcie „ważnego interesu publicznego” jako przesłanki umorzenia kosztów egzekucyjnych, jednakże można przyjąć, że w kontekście regulacji, o której mowa w art. 7a k.p.a., ważny interes publiczny musi być w podobny sposób oceniany, z perspektywy powołanych wartości. Ustawodawca wskazał zresztą w komentowanym przepisie kluczowe, najważniejsze przesłanki „ważnego interesu publicznego”, które powinny w danym przypadku ulec konkretyzacji. Nie są to jednak jedyne przesłanki, jakie mogą wystąpić.

Należy podkreślić, że ustanowiona w art. 7a k.p.a. zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony może być nadużywana przez strony. Niektóre strony będą na podstawie tego przepisu próbowały wymusić na organie określone, pozytywne dla nich rozstrzygnięcie. Dlatego organ administracji powinien zawsze przeanalizować, jaka wykładnia związana z danym przepisem (niezależnie czy materialnym, czy proceduralnym) nie powoduje żadnych wątpliwości, a w jakim stopniu wątpliwości te mogą się pojawić i kiedy możliwe byłoby uzasadnione przyjęcie więcej niż jednego wyniku danego postępowania.

Organ administracji publicznej musi mieć świadomość związanych z tym barier – odnoszących się do:

- ograniczonej grupy przepisów, które mogą być w ten sposób interpretowane (przepisów mających bezpośredni wpływ na konkretne uprawnienie lub obowiązek strony);
- ograniczonego zakresu sytuacji (związanych z interpretacją naprawę spornych, problematycznych regulacji).

Zbyt daleko idące uwzględnianie wniosków stron może bowiem sprawić, że organy administracji publicznej dokonają wykładni przepisów niepoprawnie.

Przykład

W przypadku procedury związanej z wywłaszczeniem nieruchomości lokalizacja inwestycji celu publicznego została określona w planie miejscowym. Właściciel wywłaszczanej nieruchomości próbuje stwierdzić, że nie ma podstaw do dokonania wywłaszczenia, bo inna inwestycja celu publicznego została zrealizowana w okolicy. Nie zmienia to jednak faktu, że w przedmiotowym przypadku występują podstawy do dokonania wywłaszczenia i w przedmiotowym przypadku nie można interpretować przepisów na korzyść tegoż właściciela.

Przykład

Właściciel wnioskuje o rezygnację z wymierzenia mu renty planistycznej, gdyż cena za sprzedaż nieruchomości była jego zdaniem niższa, niż wzrost wartości nieruchomości spowodowany planem miejscowym. Nie ma jednak podstaw dla takiej wykładni przepisów.

Przedmiotowe przepisy muszą być interpretowane łącznie z innymi podstawowymi (zarówno obowiązującymi wcześniej, jak też nowymi) zasadami postępowania administracyjnego. Tak więc korzyść strony postępowania jest bardzo ważną przesłanką, ale nie może być wyłączną podstawą przy dokonywaniu wykładni. Ważne tutaj będzie chociażby wyważenie interesu strony oraz interesu publicznego i społecznego.

W tym miejscu można zwrócić uwagę na wyrok WSA w Białymstoku z 11 stycznia 2011 r. (I SA/Bk 549/10), który dotyczy przepisów prawa podatkowego:

WSA

Wykładnia gramatyczna nie może być uznana za jedyną dopuszczalną wykładnię przepisów dotyczących ulg i zwolnień podatkowych, zwłaszcza kiedy jej zastosowanie nie daje jednoznacznych rezultatów. Interpretator dokonujący wykładni przepisów dotyczących ulg i zwolnień podatkowych nie może – zasłaniając się zasadą powszechności opodatkowania (art. 84 Konstytucji RP) – poprzestać na jedynie wykładni gramatycznej określonego przepisu (przepisów) prawa, wybierając spośród kilku jego znaczeń wersję najmniej korzystną dla podatnika.

Można uznać, że obecnie teza powyższego orzeczenia może być przeniesiona do postępowania administracyjnego. Przy wykładni przepisów prawa podatkowego nie można ograniczyć się tylko do wykładni gramatycznej i wybrać wersji najmniej korzystnej dla podatnika. Na tej samej zasadzie, w przypadkach określonych w art. 7a k.p.a., nie można wybierać wersji najmniej korzystnej dla strony. Tym bardziej, jeżeli odmienne wersje związane z interpretacją poszczególnych przepisów będą wynikać z wykładni funkcjonalnej lub celowościowej. Trzeba podkreślić, że nie zawsze jednak konkretna sytuacja będzie spełniała przesłanki wyżej wymienione i np. wykładnia gramatyczna może doprowadzać do takich samych wniosków co wykładnia funkcjonalna i celowościowa. Tym niemniej trzeba pamiętać również i o tym, że z art. 84 Konstytucji RP wynika możliwość zróżnicowanego ograniczania obywateli różnymi „ciężarami” – i wprowadzenie do kodeksu postępowania administracyjnego nowej zasady, powyższego nie zmienia.

Art. 7b. [Zasada współdziałania organów administracji publicznej]

W toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes

obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy.

Dotychczasowe brzmienie tego przepisu:

brak

Na mocy nowelizacji z 1 czerwca 2017 r. w art. 7b k.p.a. wprowadzono zasadę współdziałania organów administracji publicznej.

Ustawodawca precyzuje, że współdziałanie to może być podejmowane:

- w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia sprawy: chodzi tu zarówno o stan faktyczny, jak i o stan prawny (czyli wątpliwości dotyczące zarówno wykładni poszczególnych przepisów, jak też możliwości zastosowania w danym przypadku określonej normy prawnej);
- przy uwzględnieniu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli;
- przy uwzględnieniu sprawności postępowania;
- za pomocą środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy.

Warto w tym miejscu zauważyć, że przedmiotowe zmiany nie wprowadzają nowych przypadków współdziałania organów administracji publicznej, ale jedynie rozszerzają cel i zakres dotychczasowego współdziałania. Poza interesem społecznym musi ono uwzględniać nie tylko słuszny interes stron danego postępowania, ale słuszny interes wszystkich obywateli. Współdziałanie jest więc uznawane za instrument służący ogółowi danej społeczności. Natomiast wybór środków związanych ze współdziałaniem w wielu przypadkach będzie należał do organów administracji publicznej.

Na spory, które mogą powstać między organami administracji w zakresie współdziałania, zwrócił uwagę NSA w postanowieniu z 15 lutego 2013 r. (II OW 178/12):

NSA

W zakresie współdziałania, o którym stanowi art. 106 § 1 k.p.a., mogą powstawać zarówno spory kompetencyjne, jak i spory o właściwość. Spór powstaje pomiędzy organami administracji publicznej, które uznają się za właściwe do współdziałania lub, które odmawiają współdziałania. Spór nie powstaje w układzie trójpodmiotowym: organem właściwym do rozpoznania sprawy będącej przedmiotem prowadzonego postępowania administracyjnego, organami właściwymi do współdziałania. Ma to konsekwencje dla dopuszczalności wystąpienia z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu. Organ właściwy do rozpoznania sprawy będącej przedmiotem prowadzonego postępowania, zgodnie z art. 106 § 2 k.p.a. ma obowiązek zwrócenia się do innego właściwego organu o zajęcie stanowiska, zawiadamiając o tym stronę. Organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest zbadać swoją właściwość w sprawie. W razie gdy nie jest właściwy, przekaże sprawę zajęcia stanowiska do organu

właściwego (art. 65 § 1 k.p.a.). W takim przypadku gdy organy te nie uznają swojej właściwości powstaje spór kompetencyjny.

Natomiast w wyroku z 13 października 2011 r. (II OSK 1421/10) NSA wyjaśnił, na czym polega rola organu współdziałającego w postępowaniu administracyjnym:

NSA *Organ współdziałający uczestniczy jedynie w czynnościach postępowania administracyjnego, biorąc udział w załatwieniu sprawy przez wyrażenie stanowiska w zakresie swej właściwości (art. 106 § 1 k.p.a.). Stanowisko, jakie w formie postanowienia zajmuje, nie rozstrzyga o istocie sprawy ani nie kończy jej w instancji administracyjnej. Postępowanie przed organem współdziałającym ma w istocie swojej charakter pomocniczego stadium postępowania w sprawie załatwianej przez inny organ w drodze decyzji administracyjnej. Oznacza to, że ani przedmiot tego postępowania, ani też rozstrzygnięcia w nim podjęte nie mają samodzielnego bytu prawnego. Stanowisko organu współdziałającego jest istotnym elementem rozstrzygnięcia w sprawie o wydanie decyzji, niejednokrotnie determinującym wynik tej sprawy. Dlatego ważne jest, żeby było wyzerpujące i odzwierciedlało rzeczywisty stan okoliczności, może mieć to bowiem wpływ na ostateczny kształt stanowiska tego organu, a w konsekwencji na wydaną w sprawie decyzję.*

Konkretyzacją zasady wyrażonej w art. 7b k.p.a. jest art. 106a k.p.a. Zgodnie z nim, organ załatwiający sprawę może nie tylko z urzędu, ale też na wniosek np. strony lub organu współdziałającego, zwołać specjalne posiedzenie w trybie współdziałania. Możliwe jest również włączenie organu współdziałającego do procesu mediacji. Komentowana zasada nie może być jednak interpretowana w taki sposób, że stanowi podstawę do lekceważenia przez organ współdziałający wiążących go przepisów. W wyniku mediacji lub posiedzenia w trybie współdziałania organ administracji publicznej nie może zrezygnować ze stosowania wiążących go norm prawnych. Jednak w sytuacjach, gdy organ współdziałający wypowiada się w sposób uznaniowy – pojawia się w tym zakresie już większa możliwość manewru.

Znacznie większy akcent ustawodawcy na kwestie związane ze współdziałaniem ze strony organów administracji publicznej należy uznać za rozwiązanie bardzo potrzebne. Do czasu nowelizacji zbyt często współdziałanie organów ograniczało się tylko do szybkiego (czasem fragmentarycznego) zrealizowania wybranych wytycznych ustawowych (wynikających z art. 106 k.p.a.). Natomiast ewentualne kontakty pomiędzy organem prowadzącym postępowanie a organem współdziałającym były podejmowane trochę ponad ramami postępowania. Zgodnie z koncepcjami np. współzarządzania publicznego organy powinny ze sobą możliwie w najszerszym stopniu współpracować przy wydawaniu poszczególnych rozstrzygnięć. I nie chodzi tutaj tylko o współpracę sprowadzającą się do wydawania określonych nakazów lub zakazów. Obecnie – po wprowadzonych zmianach – współdziałanie obejmuje więc znacznie szerszy zakres. Nie powinno być pojmowane jako podstawa do restrykcyjnych działań, ale jako specyficzna forma określenia tego, w jaki sposób interes społeczny najpełniej może być zrealizowany.

Należy wskazać, że przedmiotowe zmiany nie wprowadzają nowych przypadków współdziałania organów administracji publicznej, ale jedynie rozszerzają zakres dotychczasowego współdziałania. Dodanie nowych przypadków współdziałania będzie zależeć od ustaw szczególnych.

Artykuł 7b k.p.a. należy interpretować również w taki sposób, że współdziałanie organów to przede wszystkim forma udzielenia pomocy organowi prowadzącemu dane postępowanie. Dlatego też w razie wątpliwości należy poszczególne przepisy interpretować w taki sposób, aby powyższy cel został zrealizowany. Szczególnie należy podkreślić to, że współdziałanie ma pomóc usunąć wątpliwości dotyczące nie tylko stanu faktycznego, ale również stanu prawnego danej sprawy.

Art. 8. [Zasada pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej]

§ 1. Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania.

§ 2. Organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym.

Dotychczasowe brzmienie tego przepisu:

Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej.

W brzmieniu sprzed nowelizacji, zasada pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej, wyrażona w art. 8 k.p.a., sprowadzała się do wymogu prowadzenia przez organy administracji publicznej postępowań w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie do organów państwa, a także pogłębiać świadomość i kulturę prawną obywateli.

W orzecznictwie sądowym dotyczącym komentowanej zasady można było zauważyć dwie tendencje.

Jedna z nich sprowadzała się do konieczności rozwiązywania wątpliwości orzeczniczych na korzyść stron (czego dotyczy obecnie dodany w ramach nowelizacji kodeksu art. 7a).

Jako przykład można wskazać wyrok z 31 października 2016 r. wydany przez WSA w Krakowie (III SA/Kr 670/16):

WSA

Obowiązek działania na podstawie prawa (art. 6 k.p.a.) oraz prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.) sprawia, że przy rozpoznawaniu sprawy organ administracji – zwłaszcza

stosując normy o charakterze sankcyjnym – nie powinien negatywnie dla strony interpretować wieloznacznych okoliczności sprawy, w sytuacji, gdy do powstania takiej wieloznaczności przyczynił się inny organ administracji publicznej.

Druga dotyczyła sytuacji, w których zmienia się poglądy w odniesieniu do podobnych stanów faktycznych.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na wyrok WSA w Poznaniu z 5 lipca 2016 r. (III SA/Po 288/16):

WSA *W żaden sposób nie może wzbudzać zaufania do władzy publicznej sytuacja, w której dwa organy praworządnego państwa, jeden wykonujący władztwo administracyjne względem dopełnienia przez podmiot administrowany określonego wymogu, a drugi sprawujący kontrolę nad realizacją tego wymogu przez ów podmiot administrowany i sankcjonujący przypadki jego uchybienia, co do prawnego obowiązku spełnienia rzeczzonego wymogu prezentują dwa, sprzeczne ze sobą stanowiska.*

Podobne stanowisko wyraził WSA w Warszawie w wyroku z 9 maja 2016 r. (VI SA/Wa 2978/15):

WSA *Zmienność poglądów prawnych wyrażonych w decyzjach organów administracji w odniesieniu do tego samego adresata, wydanych na tle takich samych stanów faktycznych, ze wskazaniem tej samej podstawy prawnej decyzji i bez bliższego uzasadnienia takiej zmiany, stanowi niewątpliwe naruszenie art. 8 k.p.a., gdyż może spowodować uzasadnione podważenie zaufania obywateli do organów Państwa oraz wpłynąć ujemnie na świadomość i kulturę prawną obywateli.*

W orzecznictwie jednoznacznie krytykowano tego rodzaju praktykę – właśnie z perspektywy ochrony interesów stron postępowania. Zwracano również uwagę na inne negatywne działania organów, które mogą polegać na informowaniu stron o woli wydania określonej decyzji administracyjnej, a następnie – ostatecznie – wydawaniu decyzji o zupełnie innej treści (co mogło uderzać np. w interes majątkowy strony).

Po zmianie przepisów organy administracji powinny prowadzić postępowanie w taki sposób, aby budzić zaufanie uczestników postępowania wobec władzy publicznej, kierując się:

- zasadą proporcjonalności – zgodnie z nią organy administracji muszą stosować środki mające wpływ na prawa lub interesy osób prywatnych tylko w razie potrzeby i tylko w zakresie niezbędnym do osiągnięcia zamierzonego celu (tak stanowi art. 5 rekomendacji z 20 czerwca 2007 r. Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji). Wymierzone obywatelom dolegliwości nie mogą być w związku z powyższym nadmierne i powinny być w pełni adekwatne do realizowanego przy tej okazji w postępowaniu celu oraz chronionych wartości;
- zasadą bezstronności – zgodnie z nią organy administracji, prowadząc postępowanie, nie mogą kierować się jakimikolwiek wymogami pozaprawnymi;
- zasadą równego traktowania – zgodnie z nią organy administracji muszą w taki sam sposób traktować strony postępowania.

O ile zasady bezstronności i równego traktowania przyjęły się już w dotychczasowej praktyce, o tyle należy zwrócić większą uwagę na zasadę proporcjonalności. W sytuacji gdy ograniczenia/nakazy wskazane przez organ administracji publicznej okażą się zbyt daleko idące, strona podważająca daną decyzję, powołując się na zasadę proporcjonalności, uzyskuje możliwość kierowania nowego zarzutu np. w odwołaniu od decyzji. Znow w tym przypadku wiele sprowadzać się będzie do oceny, czy konkretne podjęte przez organy administracji publicznej środki są dostateczne i wystarczające. Tym niemniej uzasadnieniem stosowania znacznej ich części będą chronione przez nie wartości. Może to być np. zarówno interes publiczny czy interes społeczny, jak i wartości wprowadzone w postępowaniach szczególnych. Na przykład w postępowaniach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego wartością taką będzie ład przestrzenny i jego ochrona.

O tym, jak stosować zasadę proporcjonalności w wykonywaniu władztwa planistycznego, orzekł WSA w Poznaniu w wyroku z 9 listopada 2016 r. (IV SA/Po 785/16):

WSA

1. Co do zasady należy przyjąć, że władztwo planistyczne przysługujące gminie, prowadzić może do ograniczeń w wykonywaniu prawa własności nieruchomości objętych planem. Aby władztwo planistyczne nie cechowało się dowolnością, nie przekraczało granic uznania planistycznego, czyli, aby nie doszło do nadużycia władztwa, organ musi respektować reguły składające się na istotę zasady proporcjonalności.

2. Jeżeli okazałoby się, że regulacja przyjęta w przepisach planu miejscowego nie jest niezbędna dla realizacji interesu publicznego, z którym jest powiązana, to nawet priorytet interesu publicznego nad interesem prywatnym nie uzasadniałby ograniczenia praw i wolności jednostek, ponieważ efekt w postaci ochrony interesu publicznego można byłoby uzyskać w inny sposób.

Zasada proporcjonalności znajduje również zastosowanie w przepisach szczególnych. Przykładowo, pojawia się wielokrotnie w orzecznictwie przy okazji analizy zakresu ograniczeń możliwych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W tym przypadku z perspektywy zasady proporcjonalności ocenia się powody, dla których ograniczenia w zagospodarowaniu konkretnych nieruchomości zostały do planu wprowadzone (mogą zaliczać się do nich np. ochrona ładu przestrzennego, ochrona środowiska, ochrona zabytków itd.). Na tej samej zasadzie należy oceniać inne ograniczenia dla stron – tym razem w ramach postępowania administracyjnego.

Ponadto w nowym brzmieniu art. 8 k.p.a. wskazano, że organy administracji publicznej nie mogą bez uzasadnionej przyczyny odstępować od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim stanie faktycznym i prawnym. W ten sposób wprowadzona została zasada pewności prawa. Ma ona stanowić środek ochrony obywateli przed nadmiernie zróżnicowanym orzecznictwem ze strony administracji publicznej. W związku z powyższym organ, który przyjął raz określone stanowisko, zwłaszcza w skomplikowanej i istotnej dla danej strony sprawie, nie może potem bez «uzasadnionej przyczyny» w innej podobnej sprawie tego stanowiska zmieniać. Do tej pory zbyt często na zarzut, że organ w po-

dobnych sprawach orzekał odmiennie, w postępowaniu odwoławczym na szczeblu administracyjnym lub sądownoadministracyjnym wskazywano, że są to dwie różne sprawy, których nie można ze sobą łączyć. W poprzednim stanie prawnym takie stanowisko było poprawne, obecnie – już nie będzie. W przypadku poważnych różnic może stanowić to podstawę do podważenia decyzji.

Powstaje jednak pytanie, kiedy wystąpi «utrwalona praktyka». Nie będzie zapewne jej przejawem wydanie tylko jednej decyzji w danej sprawie. Z drugiej strony nowe regulacje oznaczają między innymi to, że po wydaniu jednej decyzji o określonym zakresie i skutkach znacznie trudniej będzie wydać względem zbliżonego stanu faktycznego inną decyzję, zwłaszcza dokonującą odmiennej wykładni przepisów. Można uznać, że zasada ta znajduje zastosowanie nie tylko wobec całych decyzji, ale również oceny stanów faktycznych, składających się jedynie częściowo na wydanie decyzji.

Niewątpliwie, przy ocenie tego, czy w danym wypadku będzie można stwierdzić utrwaloną praktykę, czy też nie, ważne będzie nie tylko odniesienie się do dotychczasowych działań danego organu administracji publicznej, ale też do tej doktryny i tej orzecznictwowych. Konkretny organ administracji publicznej nie może jednak prowadzić swojej, subiektywnie utrwalonej praktyki, oderwanej od szerszej oceny związanej z wykładnią konkretnych przepisów. Nie zmienia to faktu, że w sytuacji, gdy w orzecznictwie dopuszczalne są zróżnicowane sposoby interpretacji danego przepisu, organ administracji publicznej wybrać może «własną» utrwaloną praktykę. Musi jednak wówczas być w stanie ją uzasadnić – nie tylko w zakresie obejmującym wykładnię literalną i gramatyczną danego przepisu, ale również z perspektywy np. zasad postępowania administracyjnego. Przy tej okazji warto przypomnieć, że zgodnie z art. 7a k.p.a. wątpliwości przy wykładni przepisów dotyczące praw i obowiązków stron postępowania należy interpretować na korzyść tych stron (chyba że w danej sprawie występuje większa liczba stron o spornych interesach).

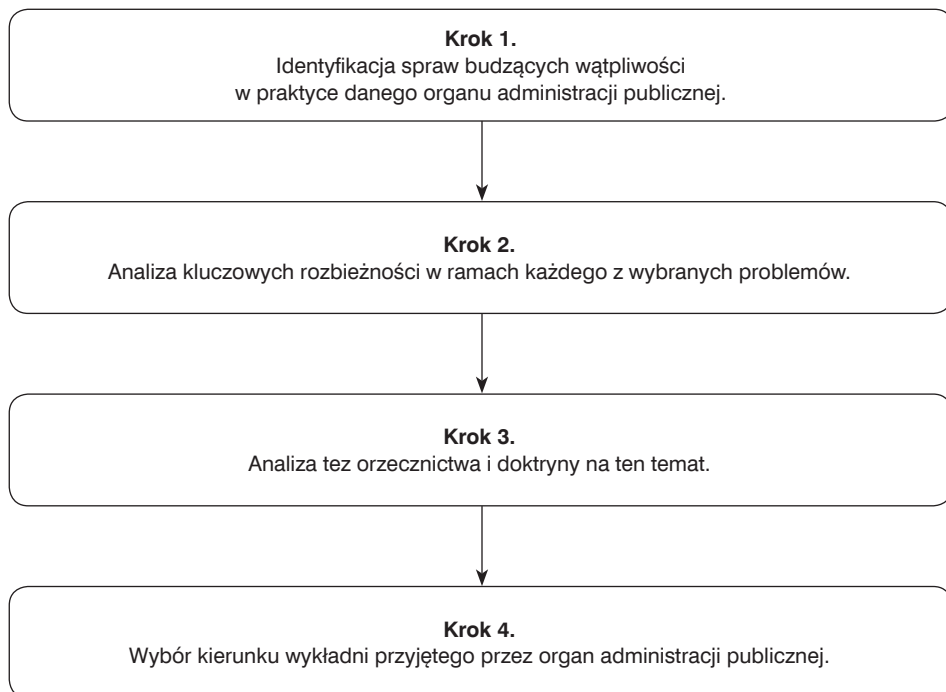
W związku z tym, ważnym zagadnieniem będzie określenie, czym jest «uzasadniona przyczyna» odstąpienia od utrwalonej praktyki. Będzie to przede wszystkim:

- nowa urzędowa interpretacja;
- decyzja samorządowego kolegium odwoławczego;
- wyrok sądu administracyjnego.

Podstawą do takiego odstąpienia może być również jednak inne zdarzenie. Na przykład, zlecenie w urzędzie przeprowadzenia szerszej opinii prawnej na dany temat, z której będzie wynikać, że dotychczasowa praktyka była błędna. Trwanie w błędnej praktyce nie jest oczywiście zgodne z zasadą pewności prawa i nie może tak być traktowane. Tym niemniej, należy wyrazić pogląd, że w wielu przypadkach szczegółowa kwalifikacja możliwości odstępstw od przyjętej wcześniej praktyki może być oceniana w zróżnicowany sposób. Dlatego też należy zarekomendować organom administracji publicznej przeprowadzenie kompleksowego przeglądu możliwych wątpliwych spraw i wypracowanie dla nich w miarę jednolitego stanowiska. Jeżeli dana koncepcja będzie przez organ w kolej-

nych sprawach konsekwentnie stosowana – niebezpieczeństwo podważania decyzji na podstawie przedmiotowej zasady będzie mniejsze.

Przykładowy schemat oceny dotychczasowej praktyki orzeczniczej



Powyższe nie oznacza, że organ ma jednocześnie obowiązek wskazywania w uzasadnieniu do wydanej decyzji odniesień do innych, podobnych decyzji, potwierdzających zaistnienie konkretnej praktyki.

Można zauważyć, że w ostatniej nowelizacji kodeksu przewidziano liczne rozwiązania mające na celu szybsze załatwianie spraw (które również wiążą się z zasadą pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej). Wśród nich można wyróżnić:

- wprowadzenie instytucji ponaglenia w przypadku bezczynności organu lub przewlekłości postępowania;
- umożliwienie stronie zgłoszenia żądania wydania przez organ odwoławczy decyzji rozstrzygającej sprawę zamiast decyzji kasatoryjnej;
- wprowadzenie specjalnej procedury sprzeciwu, w ramach którego będzie można znacznie szybciej zaskarżyć decyzje kasatoryjne do sądu;
- wprowadzenie instytucji zrzeczenia się odwołania;
- wprowadzenie instytucji milczącego załatwienia sprawy;
- wprowadzenie postępowania uproszczonego.