

# Rozdział II. Zmiany dotyczące ogólnych zasad postępowania administracyjnego

## 1. Uwagi wprowadzające

Zasady ogólne postępowania administracyjnego, unormowane w rozdziale 2 KPA, są zasadami prawa. Powszechnie przyjmuje się, że są to normy prawne obowiązujące, a nie wskazówki czy deklaracje.

### Ważne

Zasady ogólne postępowania administracyjnego, wyrażone KPA, są integralną częścią przepisów regulujących procedurę administracyjną i dla organów administracji są wiążące na równi z innymi przepisami tej procedury.

Charakter prawny zasad prawnych procedur administracyjnych jednoznacznie jest ujmowany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Niejednokrotnie stają się one powodem wydawania orzeczeń kasatoryjnych, ponieważ działania organów administracji publicznej sprzeczne z nimi naruszają rudymen tarne reguły tych postępowań.

### Orzecznictwo

Dodać należy, że sposób prowadzenia rozpatrywanej sprawy wykazuje, że organy administracji na terenie m.st. Warszawy często wykazują w sprawach lokalowych lekceważący stosunek do stron postępowania, czym uchybiają zasadom ogólnym postępowania administracyjnego, wyrażonym zwłaszcza w art. 7–11 KPA. Trzeba zatem przypomnieć, że zasady te są integralną częścią przepisów regulujących procedurę administracyjną i są dla organów administracji wiążące na równi z innymi przepisami tej procedury, przy czym treść art. 7 KPA jest nie tylko zasadą dotyczącą sposobu prowadzenia postępowania, lecz także w równym stopniu wskazówką interpretacyjną prawa materialnego, na co wskazuje zwrot zobowiązujący organ „do załatwienia sprawy” zgodnie z tą zasadą (wyr. NSA w Warszawie z 4.6.1982 r., I SA 258/82, Legalis).

### Orzecznictwo

Fundamentalną zasadą, na jakiej opiera się nasz system prawny, jest zasada równości obywateli PRL wobec prawa. Zasada ta wprawdzie nie została wyrażona odrębnie w przepisach prawa i po-

stępowania administracyjnego, jednak wynika ona z art. 67 ust. 2 Konst. PRL i – jak każda zasada konstytucyjna – musi być przestrzegana na gruncie wszystkich dziedzin polskiego prawa, a więc i w sferze administracyjnoprawnej. W tej ostatniej sferze zasada równości obywateli PRL wobec prawa oznacza, że w takim samym stanie faktycznym powinny zapadać decyzje administracyjne tej samej treści.

Spółeczeństwo polskie jest bardzo mocno wyczulone na przestrzeganie zasady równości wobec prawa, słusznie dopatrując się w tej zasadzie podstawowej gwarancji realizacji idei sprawiedliwości społecznej. Wszelkie naruszenia zasady równości wobec prawa podważają wiarygodność działania organów państwowych, sprzyjają powstawaniu przekonania o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu aparatu państwowego i o arbitralności administracji. Nie można przy tym nie uwzględnić faktu, iż mieliśmy w przeszłości do czynienia z wieloma wypadkami naruszania tej zasady. Wszystko to nakłada na organy prowadzące postępowanie administracyjne szczególne obowiązki. Chodzi zwłaszcza o to, by w wypadkach, w których strona twierdzi, iż zasada równości wobec prawa jest w jej sprawie naruszona, przeprowadzić wnikliwie postępowanie wyjaśniające, zmierzające do ustalenia, czy istotnie zarzut taki jest zasadny, a więc czy w sprawach, na które strona się powołuje, istotnie zapadły decyzje o odmiennej treści i czy rzeczywiście były to sprawy, w których występowała analogiczna sytuacja faktyczna i prawna. W każdym takim wypadku do zarzutu naruszenia zasady równości wobec prawa organ administracji powinien się ustosunkować w uzasadnieniu decyzji. Tylko w taki sposób można pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa, co nakazuje organom administracji wspomniany już art. 8 KPA (wyr. NSA w Warszawie z 26.10.1984 r., II SA 1161/84, *Legalis*).

---

Organy administracji publicznej są prawnie związane zasadami ogólnymi prawa unijnego przy załatwianiu spraw unijnych. Ogólne zasady prawa unijnego wywiedzione z systemów prawnych państw członkowskich mają charakter „zasad konstytucyjnych” i jako takie są wiążące dla UE oraz państw członkowskich. Zasady te mają charakter zasad prawa publicznego, odnoszą się bowiem do relacji między jednostką a władzą publiczną, reprezentowaną przez UE lub przez państwa członkowskie. Do tej grupy zasad prawa unijnego zalicza się w szczególności zasadę równości, zasadę proporcjonalności, zasadę pewności prawa, zasadę ochrony zaufania, prawo do obrony. Szczególnie doniosłe znaczenie dla kształtowania się w orzecznictwie TS zasad ogólnych ma EKPCz, co jest w istocie równoznaczne z budowaniem wspólnotowego/unijnego katalogu praw człowieka, którego nie przewidywały traktaty założycielskie. Obecnie prawa człowieka są określone pozytywnie w KPP, która ma moc równą traktatom<sup>1</sup>.

To właśnie podane wyżej skutki obowiązywania w procedurze administracyjnej zasad ogólnych skłoniły ustawodawcę do modyfikacji procedur i w ten sposób – do wprowadzenia do nich określonych norm. Nowe zasady kierują się założeniem (jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ZmKPA17), że konieczne jest zapewnienie ram prawnych dla partnerskiego podejścia administracji publicznej do obywateli przez mniej restrykcyjne i formalistyczne korzystanie z władczości oraz z możliwości rozstrzygania spraw niezgodnie ze słusznymi interesami stron. Ustawodawca podkreśla, że zasady powinny być interpretowane i stosowane z uwzględnieniem innych zasad ogólnych postępowania administracyjnego i uszczegóławiających je przepisów KPA. Wymagają one jednak od organów administracji publicznej dokonywania wykładni i wyważenia pozostałych zasad (w szczególności zasady prawdy obiektywnej, zasady zaufania obywateli do orga-

---

<sup>1</sup> Zob. *M. Jaśkowska, A. Wróbel*, Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz aktualizowany, *Lex/el* 2016.

nów państwa, zasady legalizmu oraz zasady szybkości postępowania) z uwzględnieniem podstawowych, opisanych wyżej celów projektowanych zmian.

Konieczność uwzględniania przy załatwianiu spraw również zasad, którymi kierują się organy unijne, skłoniła ustawodawcę krajowego do szerszego i bezpośredniego odwołania się do zasad i reguł wyrażonych w EKDPA. Jest to niewiążący akt przyjęty przez Parlament Europejski w dniu 6.9.2001 r., który ma charakter zaleceń (decyzja w sprawie Kodeksu dobrej praktyki administracyjnej, Dz.U.U.E.C.2011.285.3). Kodeks stanowi konkretyzację obywatelskiego „prawa do dobrej administracji” wobec administracji unijnej i administracji narodowych, wyrażonego w art. 41 KPP, i odnosi się w większości do postępowania administracyjnego. Zawiera zasady określające stosunki między instytucjami/urzędnikami unijnymi a jednostkami (osoby fizyczne i prawne). Zasady te dotyczą nie tylko spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej, załatwianych w drodze decyzji, postanowienia lub ugody administracyjnej, lecz także każdego kontaktu z administracją (art. 3 EKDPA). Oprócz urzędników EKDPA objęte są osoby zatrudnione w ramach umów cywilnoprawnych, rzeczoznawcy z krajowych służb publicznych i praktykanci (art. 2 EKDPA). Ma on również na celu bardziej szczegółowe wyjaśnienie, co powinno oznaczać w praktyce prawo do dobrej administracji, zawarte w KPP. Na pracowników nakłada on obowiązek służenia interesowi wspólnoty, a co za tym idzie – interesowi publicznemu. Wskazuje również konieczność przestrzegania właściwej jakości służb oraz otwartej, dostępnej i prawidłowo funkcjonującej administracji. Właściwa jakość służb przejawia się w tym, że pracownicy administracji dają przykład uprzejmości, obiektywności i bezstronności.

## 2. Przyjazna interpretacja przepisów – *in dubio pro libertate* – art. 7a KPA

Zupełnie nowym rozwiązaniem prawnym jest wprowadzenie jako zasady normatywnej w art. 7a KPA przyjaznej dla stron interpretacji prawa.

**Tabela 1.** Porównanie przepisów przed zmianą i po zmianie 1.6.2017 r.<sup>2</sup>

Przepis KPA	Treść obowiązująca do 31.5.2017 r.	Treść obowiązująca od 1.6.2017 r.
Art. 7a	§ 1 – nowy przepis	<i>§ 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.</i>
	§ 2 – nowy przepis	<i>§ 2. Przepisu § 1 nie stosuje się:</i>

<sup>2</sup> Fragmenty, które zostały dodane do KPA lub uległy zmianie, oznaczono w tabeli kursywą.

Przepis KPA	Treść obowiązująca do 31.5.2017 r.	Treść obowiązująca od 1.6.2017 r.
		<p>1) jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego;</p> <p>2) w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.</p>

Zasada interpretowania norm prawnych na korzyść strony, mimo że w KPA zaczęła obowiązywać od 1.6.2017 r., jako przepis prawa była wyrażana już wcześniej w orzecznictwie sądowym i TK. W istocie rzeczy sprowadza się ona do tego, że gdy brzmienie przepisu prawa jest niejasne, nieprecyzyjne, budzi wątpliwości mimo zastosowania reguł wykładni literalnej, systemowej czy funkcjonalnej – przepis ten powinien być rozstrzygnięty na korzyść strony. Niejednoznaczność przepisów prawa nie powinna rodzić negatywnych konsekwencji, w szczególności dla stron postępowania administracyjnego, którego przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku (np. administracyjnej kary pieniężnej) bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia. Zakres tej normy prawnej zatem jest reglamentowany wyłącznie do przypadków, kiedy przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia. Będą to przypadki postępowań administracyjnych wszczynanych z urzędu, w których konieczne będzie np. nałożenie kary pieniężnej za nielegalne zajęcie pasa drogowego czy wybudowanie zjazdu do drogi publicznej albo cofnięcie licencji, zezwolenia, pozwolenia. Z natury przedmiotów rozstrzygnięć wyłączone będą takie postępowania, w których strona wnosi o przyznanie jej jakiegoś prawa, uprawnienia itp.

### Orzecznictwo

Trybunał Konstytucyjny przypomniał również, że zgodnie z wymogami konstytucyjnymi niejasnych regulacji podatkowych nie wolno interpretować na niekorzyść podatników, a w konsekwencji, jeśli takie regulacje okazują się ostatecznie wieloznaczne, to zgodnie z zasadą *in dubio pro tributario* należy opowiedzieć się za rozwiązaniem uwzględniającym interes podmiotu obowiązującego do świadczeń podatkowych. Tym bardziej za niedopuszczalne uznać trzeba analogiczne stosowanie nieprecyzyjnych przepisów podatkowych czy też rozszerzające stosowanie jednoznacznych przepisów podatkowych, gdyby miało to na celu zwiększenie obowiązków podatkowych.

Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że – z zastrzeżeniem skarżonych przepisów prawnych – w dalszych rozważaniach dotyczących podatku od dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub niezajmujących pokrycia w ujawnionych źródłach, odwoływał się do PDOFizU i OrdPU w wersjach aktualnie obowiązujących, co – mając na uwadze, iż ich podstawowe konstrukcje pojęciowe nie uległy zmianie na przestrzeni lat – nie wpłynęło na wynik prowadzonej analizy, a pozwoliło uniknąć niepotrzebnych komplikacji.

Mając na uwadze złożoność rozpatrywanej materii, należy uprzedzić, że w toku prowadzonej analizy zostało omówionych kilka zagadnień i związanych z nimi poważnych zastrzeżeń. Trybunał Konstytucyjny odniósł się, w kolejności, do następujących zagadnień: pojęcia przychodu niezajmującego pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzącego ze źródeł nieujawnionych (w tym czynienia wydatków i gromadzenia mienia jako zewnętrznych znamion wystąpienia takiego przychodu oraz braku pokrycia w przychodach opodatkowanych i wolnych od opodatkowania), biegu terminu wydania decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe w zakresie podatku od dochodów nieujawnionych, ciężaru dowodu w postępowaniu dotyczącym wskazanego podatku, obowiązku przechowywania dokumentacji podatkowej, opodatkowania przychodów wynikających z czynno-

ści niemogących być przedmiotem prawnie skutecznej umowy oraz zbiegu instytucji ustalenia podatku od dochodów nieujawnionych i określenia wysokości zobowiązania podatkowego w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych. Wskazane zagadnienia były wielokrotnie rozważane w praktyce organów podatkowych i w orzecznictwie sądów administracyjnych, chociaż należy zauważyć, że nie doprowadziło to do zadowalającego rozstrzygnięcia związanych z nimi wątpliwości. Z jednej strony niektóre szczegółowe problemy interpretacyjne (np. związane z biegiem terminu wydania decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe w zakresie podatku od dochodów nieujawnionych) nie zostały należycie dostrzeżone, a z drugiej strony większość spornych kwestii rozstrzygnięto z naruszeniem zasady *in dubio pro tributario*, mającej konstytucyjne uzasadnienie (wyr. TK z 18.7.2013 r., SK 18/09, Legalis).

---

### Orzecznictwo

Po pierwsze, w przypadku niejednoznacznego brzmienia przepisu ograniczającego uprawnienia właściciela – a z takim przypadkiem mamy do czynienia – sąd jest zobligowany do kierowania się dyrektywą *in dubio pro libertate*. Powinien zatem odczytywać przepis w taki sposób, aby ingerencja w treść uprawnienia współwłaścicieli do udziału w zarządzie rzeczą wspólną była jak najmniejsza [uchw. NSA(7) w Warszawie z 13.11.2012 r., II OPS 2/12, Legalis].

---

Ponadto ZmOrdPU15(2) wprowadziła do OrdPU przepis art. 2a, zgodnie z którym niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego rozstrzyga się na korzyść podatnika. Przepis wszedł w życie 1.1.2016 r. Wypracowane na gruncie tej regulacji prawnej poglądy i stanowiska sądów z pewnością mają zastosowanie do treści wprowadzonej w art. 7a KPA. Zasada rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść podatnika/strony dotyczy tylko wątpliwości co do treści przepisów prawa, a nie wątpliwości co do stanu faktycznego.

---

### Orzecznictwo

Zasada *in dubio pro tributario* nie ma zastosowania do rozstrzygnięcia wątpliwości co do okoliczności faktycznych (wyr. NSA w Warszawie z 4.1.2017 r., I FSK 864/15).

---

Z treści art. 7a KPA nie można jednak wyprowadzać twierdzenia, że w zakresie usuwania wątpliwości dotyczących stanu faktycznego obowiązuje norma odwrotna. Pamiętać przecież trzeba, że do KPA dodano art. 81a (o czym będzie mowa w dalszej części publikacji), który wprowadza zasadę rozstrzygnięcia niedających się usunąć wątpliwości faktycznych na korzyść strony.

Pojęcia „rozstrzygnięcie” użyto w art. 7a KPA w kontekście działania organu. Bezpośrednim adresatem tej normy jest więc organ administracji publicznej, rozstrzygający sprawę i w ramach tego rozstrzygnięcia przyjmujący określone znaczenie przepisów prawa, mających zastosowanie w sprawie. Pośrednim adresatem normy może być także strona. Może ona powoływać się na art. 7a KPA i żądać jego zastosowania przez organ w sytuacji, gdy – jej zdaniem – w sprawie zaistniały niedające się usunąć wątpliwości interpretacyjne, a organ nie zastosował tego przepisu. Umiejscowienie art. 7a KPA w ogólnych zasadach postępowania administracyjnego wskazuje, że stosowanie tego przepisu nie jest ograniczone do wątpliwości co do przepisów postępowania administracyjnego. Należy mieć na uwadze, że rozstrzygnięcie spraw przez organy następuje w drodze aktów władczych,

jakimi są decyzje (postanowienia), opartych na prawie materialnym. Zasadniczo zatem art. 7a KPA znajdzie zastosowanie do niejasności i wątpliwości tych norm prawnych.

Stosowanie przepisu art. 7a KPA wymaga ustalenia „korzyści strony” na tle konkretnej sprawy. To pojęcie nie ma charakteru obiektywnego. Przyjęcie korzystnej dla strony wykładni przepisu w danej sprawie nie oznacza, że organy są obligowane do takiego samego rozumienia korzyści innej strony na tle odrębnej sprawy, mimo że przedmiotem stosowania art. 7a KPA będzie ten sam przepis prawa administracyjnego.

Przez „korzyść strony” należy rozumieć optymalne dla niej rozwiązanie prawne spośród tych, które zarysowały się w trakcie wykładni przepisu. To, które rozwiązanie jest korzystniejsze dla strony, wskazuje sama strona, np. przez zaprezentowanie swojego stanowiska w tym zakresie w toku postępowania administracyjnego. Organ może zakwestionować interpretację przepisu i sposób jego zastosowania, wskazywane przez stronę, przez wykazanie, że treść przepisu nie budzi wątpliwości na tle tej konkretnej sprawy albo – jeżeli przepis budzi pewne wątpliwości – że wątpliwości te da się usunąć, a wynik prawidłowo przeprowadzonej wykładni przepisu jest inny niż wskazywany przez podatnika. Organ, co naturalne przy wykładni przepisów prawa podatkowego, powinien uwzględnić również orzecznictwo TSUE. To jednak musi znaleźć się w uzasadnieniu rozstrzygnięcia. Uzasadnienie faktyczne decyzji zawiera w szczególności wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, którym dał wiarę, oraz przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności. Uzasadnienie prawne zaś zawiera wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa. Nie wystarczy samo przedstawienie w uzasadnieniu argumentacji prowadzącej do wydanego rozstrzygnięcia. Należy wykazać, że strona, wysuwając inną argumentację i stawiając tezę o istnieniu niedających się usunąć wątpliwości, nie ma racji, gdyż np. powoływała przepisy nieadekwatne do stanu faktycznego, przyjmowała błędne założenia interpretacyjne, myliła się w rozumowaniu bądź też jej argumentacja była na tyle słaba w zestawieniu z argumentacją przeciwną, że nie można uznać istnienia niedających się usunąć wątpliwości.

#### Orzecznictwo

---

Zasada *in dubio pro tributario* znajduje zastosowanie wyłącznie wtedy, gdy interpretacja przepisów prawa, dokonana według standardowych metod wykładni, nadal pozostawia istotne wątpliwości oznaczające możliwość przyjęcia alternatywnego rozumienia treści normy prawnej. Tylko wówczas nie wolno przypisać jej znaczenia, które byłoby niekorzystne dla podatnika (wyr. WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 8.3.2017 r., I SA/Go 56/17, Legalis).

---

#### Orzecznictwo

---

Zasada *in dubio pro tributario* nie może być rozumiana w ten sposób, iż w przypadku wątpliwości interpretacyjnych organy podatkowe są zobowiązane przyjąć punkt widzenia podatnika. Zasada ta bowiem ma zastosowanie wyłącznie wtedy, gdy wykładnia przepisu prawa przy zastosowaniu wszystkich jej aspektów (językowego, systemowego, funkcjonalnego) nie daje zadowalających rezultatów, co nie miało miejsca w niniejszej sprawie (wyr. WSA w Gdańsku z 23.11.2016 r., I SA/Gd 1064/16, Legalis; z 16.3.2016 r., I SA/Gd 1651/16, Legalis).

---

Skutkiem zastosowania regulacji art. 7a KPA jest sytuacja, że gdy organ natrafi na wątpliwości co do znaczenia przepisu w konkretnej sytuacji faktycznej, a wątpliwości tych

nie będzie można usunąć w trakcie prawidłowo prowadzonej wykładni przepisów prawa, to wówczas, stosując ten przepis, powinien przyjąć korzystniejszą dla strony znaczenie przepisów. Gdy można zastosować więcej niż jedną, równorzędną i korzystną dla strony interpretację przepisu, powinien wybrać dla niej tę korzystniejszą. W wypadku, gdy organ nie jest w stanie ustalić, która z różnych interpretacji jest korzystniejsza (np. obie interpretacje są korzystne dla strony), powinien uzyskać stanowisko strony co do wyboru najkorzystniejszej dla niej interpretacji.

Z mocy literalnego brzmienia nowej normy prawnej z art. 7a KPA zasada *in dubio pro tributario* nie znajdzie zastosowania:

- 1) gdy w postępowaniu występują strony o spornych interesach lub interesach osób trzecich (niebędących formalnie stronami), na których sytuację wpływa bezpośrednio wynik postępowania; w takim zakresie, w jakim kolizja interesów uniemożliwi wybór jednej wykładni korzystnej dla wszystkich stron (i osób trzecich bezpośrednio zainteresowanych wynikiem postępowania);
- 2) gdy wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego; zakres swobody organu jest ograniczony ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, określonymi w art. 7 KPA<sup>3</sup>; wynika z nich – jak wskazał NSA w wyr. z 18.1.1995 r. (SA/Wr 1386/94, Legalis) – że granicą uwzględnienia w postępowaniu administracyjnym słusznego interesu strony (art. 7 KPA) jest zaistnienie kolizji z interesem społecznym (zob. wyr. NSA z 1.10.2015 r., II OSK 233/14, Legalis);
- 3) w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych;
- 4) do postępowań sprawdzających, kontrolnych postępowań sprawdzających oraz postępowań bezpieczeństwa przemysłowego, o których mowa w OchrInfU (zob. art. 13 ZmKPA17).

### 3. Zasada współdziałania organów dla dobra postępowania – art. 7b KPA

Ustawodawca uznał również za konieczne wprowadzenie przepisu nakazującego organom administracji publicznej wzajemnie współdziałać dla dobra prowadzonych postępowań administracyjnych. Mimo iż dotychczas zasada ta nie była uregulowana kodeksowo to jednak w praktyce dochodziło do różnych form wymiany danych między organami. Jej wprowadzenie z pewnością ułatwi wskazywanie na prawną podstawę przekazywania informacji i stworzy większy komfort, także dla organów.

---

<sup>3</sup> Zob. R. Hauser, M. Wierzbowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2015 r., s. 492.

**Tabela 2.** Porównanie przepisów przed zmianą i po zmianie 1.6.2017 r.<sup>4</sup>

Przepis KPA	Treść obowiązująca do 31.5.2017 r.	Treść obowiązująca od 1.6.2017 r.
Art. 7b	nowy przepis	<i>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.</i>

Intencją wprowadzenia zasady współdziałania organów administracji publicznej do art. 7b KPA jest usprawnienie procesu decyzyjnego, również procesu dochodzenia do rozstrzygnięć administracyjnych. Obszary wzajemnego współdziałania nie ograniczają się jedynie do kwestii działania art. 106 KPA, a zatem zajmowania stanowisk, czy też nowo wprowadzonego art. 106a KPA, czyli posiedzenia w trybie współdziałania organów, ale dotyczą również wielu innych form i sposobów wymiany informacji. Duże znaczenie, jak należy wnioskować z treści tej zasady, będzie miała kwestia pozyskiwania danych i materiałów dowodowych, niezbędnych do szybkiego i rzetelnego wydania rozstrzygnięcia administracyjnego. Organ administracji publicznej, który nawet pozostaje poza sferą administracji samorządowej, powinien, mając na względzie tę normę, udzielić stosownej informacji organowi samorządowemu oraz przekazać mu posiadane dane – i odwrotnie. Udzielanie informacji (danych) powinno jednak odbywać się przy uwzględnieniu tajemnic prawnie chronionych, takich jak informacje niejawne objęte klauzulami *tajne* czy *ściśle tajne*.

W praktyce również dyspozycja art. 7b KPA znajdzie zastosowanie w pracy organów wierzycielskich czy egzekucyjnych realizujących egzekucję administracyjną. Z mocy art. 18 EgzAdmU do procedury egzekucyjnej zastosowanie znajdują przepisy KPA. Wielokrotnie wierzyciele, kiedy zwracają się do organów egzekucyjnych, np. naczelników urzędów skarbowych, o udzielenie informacji na temat stanu egzekucji czy stosowanych środków egzekucyjnych, dostają odpowiedź, że w trybie art. 73 KPA mogą otrzymać wgląd do akt. Takie działanie jest w istocie rzeczą zaprzeczeniem zasady dobrej współpracy i współdziałania, ponieważ zarówno zmusza organy wierzycielskie do zaanagażowania pracownika czy pracowników do takiej czynności, jak i zwiększa jej koszty, jeśli wgląd do akt można uzyskać tylko poza miejscem siedziby organu. Wprowadzenie ww. zasady współdziałania organów administracji publicznej powinno tego rodzaju przypadki zredukować do wyjątków.

<sup>4</sup> Fragmenty, które zostały dodane do KPA lub uległy zmianie, oznaczono w tabeli kursywą.



## 4. Zasady bezstronności, równego traktowania i proporcjonalności – art. 8 § 1 KPA

Zasada pogłębiania zaufania obywateli wobec państwa, wyrażona w dotychczasowej treści w art. 8 KPA, stawia wymóg praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej. Tylko postępowania odpowiadające takim wymogom mogą wzbudzać zaufanie obywateli do organów administracji publicznej, nawet wtedy, gdy decyzje administracyjne lub postanowienia nie uwzględniają ich żądań (zob. wyr. WSA w Warszawie z 18.10.2016 r., VI SA/Wa 679/16, Legalis). Brak zaufania obywateli do organów państwa jest z reguły skutkiem naruszenia przez organy państwowe prawa, zwłaszcza zaś – niektórych wartości w nim wyrażonych, takich jak równość i sprawiedliwość. Obecnie ustawodawca chce wzmocnić ww. zasadę przez wskazanie konkretnych reguł, jak bezstronność, proporcjonalność czy równe traktowanie, którymi organy muszą kierować się przy orzekaniu.

Zasada bezstronności oznacza, że organy administracji i ich pracownicy nie powinni w swoich działaniach kierować się jakimikolwiek interesami czy motywami pozaprawnymi, które mogą naruszać interesy stron. Została ona wyrażona w art. 8 EKDPA, w którym wskazuje się, że urzędnik:

- 1) jest bezstronny i niezależny; powstrzymuje się od jakichkolwiek arbitralnych działań, które mogłyby mieć negatywny wpływ na sytuację jednostek, jak również od wszelkich form uprzywilejowanego traktowania, bez względu na motywy takiego postępowania;
- 2) nie kieruje się wpływami zewnętrznymi jakiegokolwiek rodzaju, w tym wpływami politycznymi, ani interesem osobistym;
- 3) nie bierze udziału w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących swojego własnego interesu lub interesu rodziny, krewnych, przyjaciół i znajomych.

Zasada równego traktowania oznacza, że wszystkie strony znajdujące się w takiej samej sytuacji powinny być traktowane w porównywalny sposób, bez jakichkolwiek przejawów dyskryminacji. W art. 5 EKDPA zdefiniowano ją przez wskazanie następujących sytuacji:

- 1) przy rozpatrywaniu wniosków jednostek i przy podejmowaniu decyzji urzędnik zapewnia przestrzeganie zasady równego traktowania; pojedyncze osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji są traktowane w podobny sposób;
- 2) w przypadku różnic w traktowaniu urzędnik dopilnuje, aby to nierówne traktowanie było usprawiedliwione obiektywnymi, istotnymi właściwościami danej sprawy;
- 3) urzędnik powstrzymuje się w szczególności od wszelkiego nieusprawiedliwionego nierównego traktowania jednostek ze względu na ich narodowość, płeć, pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub wyznanie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

Zasada proporcjonalności oznacza, że organy administracji publicznej, wykonując swoje kompetencje, powinny utrzymywać równowagę między niekorzystnymi skutkami decyzji dla jednostki a celami, które są realizowane. Podejmując działania, powinny zatem miarkować cele i dolegliwości wymierzane obywatelom, tak aby były one współmierne do wyznaczonego celu, a także wyważać proporcje między ochroną dobra (interesu)

ogólnego (publicznego) i dobra (interesu) indywidualnego. Z zasady proporcjonalności wynika nakaz dążenia do stosowania w stosunku do obywateli środków, które nie są nadmiernie dolegliwe, a zatem są:

- 1) przydatne do realizacji danego celu,
- 2) konieczne w danej sytuacji oraz
- 3) proporcjonalne w ścisłym znaczeniu,

co oznacza, że utrzymana jest właściwa relacja między celem działania a ciężarem i dolegliwościami.

Zasada proporcjonalności znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy organ administracji dysponuje pewnym zakresem luzu decyzyjnego. Dotyczy to zarówno korzystania z uznania administracyjnego, jak i czynności faktycznych dokonywanych przez organ. Niewątpliwie znajdzie ona zastosowanie w obszarze administracyjnych kar pieniężnych – zresztą art. 189a i n. KPA mocno ją akcentują. Wyrażona została nadto w art. 6 EKDPA, który brzmi: „1. W toku podejmowania decyzji urzędnik dopilnuje, aby podjęte działania były proporcjonalne do wyznaczonego celu. Urzędnik w szczególności unika ograniczania praw obywateli lub nakładania na nich obciążeń, jeśli ograniczenia te bądź obciążenia byłyby niewspółmierne do celu prowadzonych działań. 2. W toku podejmowania decyzji urzędnik zapewnia sprawiedliwe wyważenie interesów osób prywatnych i ogólnego interesu publicznego”. Przytoczenie regulacji EKDPA w komentowanym fragmencie ZmKPA17 ma znaczenie dla pracowników organów administracji państw członkowskich – niewątpliwie bowiem nie tylko sądy unijne, lecz także organy unijne muszą je respektować.

### Ważne

---

Zasada pogłębiania zaufania obywateli wobec państwa stawia wymóg praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej. Bezstronność, równe traktowanie oraz proporcjonalność stanowią dyrektywy wzmacniające realizację tej zasady w praktyce przez organy.

---

W orzecznictwie krajowym również niejednokrotnie zwracano uwagę na zasadę zaufania obywateli do władzy publicznej i często te wypowiedzi wyprzedzały ZmKPA17, wprowadzoną 1.6.2017 r. Warto w tym momencie przytoczyć część tych najnowszych.

### Orzecznictwo

---

Obowiązek działania na podstawie prawa (art. 6 KPA) oraz prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej (art. 8 KPA) 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 (wyr. WSA w Krakowie z 31.10.2016 r., III SA/Kr 670/16, Legalis).

---

### Orzecznictwo

---

Na gruncie KPA obowiązek uzasadniania decyzji powiązany jest z zasadą przekonywania oraz zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa. Uzasadnienie decyzji powinno też odgrywać rolę edukacyjną w stosunku do adresatów decyzji oraz innych podmiotów, a także po-

#### 4. Zasady bezstronności, równego traktowania i proporcjonalności...

winno umożliwiać kontrolę poprawności decyzji, w tym również przez sąd, który nie zastępuje organu w podaniu motywów uzasadnienia decyzji o oznaczonej treści (wyr. WSA w Gdańsku z 21.9.2016 r., II SA/Gd 331/16, Legalis).

##### Orzecznictwo

W żaden sposób nie może wzbudzać zaufania do władzy publicznej sytuacja, w której dwa organy praworządne 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 (wyr. WSA w Poznaniu z 5.7.2016 r., III SA/Po 288/16, Legalis).

##### Orzecznictwo

Obowiązek informowania stron, o którym mowa w art. 9 KPA, o całokształcie okoliczności faktycznych i prawnych, należy rozumieć tak szeroko, jak tylko to możliwe. Szczególnie rygorystycznie zasada ta powinna być przestrzegana w postępowaniu, w którym działa nieprofesjonalny podmiot. Zasada niezajomości prawa (*ignorantia iuris nocet*) ulega bowiem złagodzeniu na gruncie prawa administracyjnego. Organy powinny czuwać nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Tylko takie działanie organów pogłębia zaufanie obywateli do organów państwa, w myśl art. 8 KPA (wyr. WSA w Gliwicach z 29.6.2016 r., IV SA/Gl 1056/15, Legalis).

##### Orzecznictwo

Nie chodzi przy tym o samo rażące naruszenie art. 35 § 3 KPA, który wyznacza terminy prowadzenia postępowania administracyjnego, czy przepisu art. 12 KPA, statuującego zasadę szybkości postępowania, ale przede wszystkim o rażące naruszenie art. 8 KPA – rażące naruszenie zasady pogłębiania zaufania do organu władzy publicznej (wyr. WSA w Warszawie z 7.6.2016 r., II SAB/Wa 40/16, Legalis).

**Tabela 3.** Porównanie przepisów przed zmianą i po zmianie 1.6.2017 r.<sup>5</sup>

Przepis KPA	Treść obowiązująca do 31.5.2017 r.	Treść obowiązująca od 1.6.2017 r.
Art. 8	Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników 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.

<sup>5</sup> Fragmety, które zostały dodane do KPA lub uległy zmianie, oznaczono w tabeli kursywą.

## 5. Zasada pewności prawa (zasada uprawnionych oczekiwań) – art. 8 § 2 KPA

Strony postępowań administracyjnych muszą również mieć pewność, że działania organu są przewidywalne. Organy administracji publicznej nie mogą samodzielnie, bez podstaw prawnych i faktycznych, odstępować od wcześniej utrwalonej i stosowanej praktyki orzeczniczej. Ma to szczególne znaczenie, gdy chodzi o sprawy dotyczące zezwoleń, pozwoleń czy licencji i koncesji. Zasada pewności prawa wyrażona była już wcześniej w EKDPA. W tym dokumencie w art. 10 wskazuje się, iż „1. Urzędnik działa konsekwentnie w ramach swojej praktyki administracyjnej, a także w sposób zgodny z działalnością administracyjną Cedefop. Urzędnik przestrzega praktyk administracyjnych obowiązujących w Cedefop, o ile nie zaistnieją uzasadnione prawnie powody, które usprawiedliwiłyby odstępianie od tych praktyk w indywidualnym przypadku. 2. Urzędnik uwzględnia uzasadnione i słuszne oczekiwania jednostek, które wynikają z działań podejmowanych w przeszłości przez Cedefop”. Nie ma żadnych podstaw, aby zasadę wprowadzoną do art. 8 § 2 KPA rozumieć inaczej niż w przywołanej dyspozycji. Uzasadnione prawnie powody nie dotyczą tylko i wyłącznie zmiany prawa, lecz także odrębności wynikających z konkretnych ustaleń faktycznych. Zmiany w tym obszarze mogą okazać się na tyle istotne, że zmieniają sposób rozstrzygnięcia organu administracji publicznej.

**Tabela 4.** Porównanie przepisów przed zmianą i po zmianie 1.6.2017 r.<sup>6</sup>

Przepis KPA	Treść obowiązująca do 31.5.2017 r.	Treść obowiązująca od 1.6.2017 r.
Art. 8	§ 2 – nowy przepis	<i>§ 2. Organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym.</i>

## 6. Zasada polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych – art. 13 KPA

Zmiana art. 13 KPA zmierza do zwiększenia możliwości polubownego rozwiązywania kwestii spornych w postępowaniu administracyjnym. Przepis ten w obowiązującym brzmieniu odnosi się wyłącznie do ugody sporządzonej przed organem administracji publicznej jako formy rozstrzygnięcia sprawy, w której występują strony o spornych interesach (§ 1) i nakłada na organ administracji publicznej obowiązek podejmowania czynności skłaniających strony do zawarcia ugody (§ 2). Na gruncie obecnej praktyki organów administracji publicznej oraz sądów zwrócono uwagę na istotne ograniczenia w stosowaniu tego mechanizmu. Dotyczyły one zatem spraw, w których występowały strony o spornych interesach (nie było to możliwe między organem a stroną). Nawet wprost wska-

<sup>6</sup> Fragmenty, które zostały dodane do KPA lub uległy zmianie, oznaczono w tabeli kursywą.

zywano, że organ architektoniczno-budowlany nie może udzielić pozwolenia na rozbudowę budynku według postanowień umowy zawartej pomiędzy stronami (zob. wyr. WSA w Warszawie z 9.6.2010 r., VII SA/Wa 621/10, Legalis).

#### Ważne

Ustawodawca przez nowelizację art. 13 KPA zmierza do wprowadzenia zasady polubownego rozstrzygnięcia sporów do wszystkich postępowań administracyjnych, nawet gdy występuje w nich tylko jedna strona. Służyć ma temu mediacja oraz obowiązek działania organu w celu polubownego załatwienia sporu m.in. przez udzielanie wyjaśnień w tym zakresie.

---

Prowadzenie negocjacji ugodowych, powodujące przedłużanie terminu załatwienia sprawy, w rozumieniu art. 35 i art. 36 KPA uznawane było za bezczynność czy przewlekłość organów.

#### Orzecnictwo

Jednakowoż prowadzenie negocjacji ugodowych nigdy samo przez się nie ekskulpuje organu od zawinienia w uchybieniu terminom załatwienia sprawy, bo rozmowy w tej materii nie mogą trwać ponad czas przeznaczony na załatwienie sprawy administracyjnej w drodze decyzji, skoro z zasady ugoda ma przyspieszyć załatwienie sprawy (art. 13 KPA). Takie stanowisko zajęli już NSA w wyr. z 23.9.2014 r. (I OSK 461/14, Legalis) oraz z 30.7.2014 r. (I OSK 416/14, Legalis) w analogicznych sprawach. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie prawidłowo wskazał, że ugoda administracyjna w rozumieniu art. 13 § 1 KPA może zostać zawarta wyłącznie między stronami o spornych interesach, zatem generalnie nie jest to możliwe między stroną i organem, lecz instytucja ta może mieć zastosowanie do uzgodnienia między organem a stroną pewnej kwestii, jak w niniejszej sprawie i skutkować wydaniem postanowienia lub wykreowaniem środka dowodowego. Jeżeli więc w sprawie do tego nie doprowadzono, to ta okoliczność nie podważa konkluzji sądu *meriti* o bezczynności organu w sprawie (wyr. NSA w Warszawie z 13.1.2016 r., I OSK 2237/15, Legalis).

---

Ustawodawca zatem, oprócz umowy administracyjnej, mającej dalej zastosowanie w ograniczonym zakresie, wprowadził mediację do rozdziału 5a (art. 96a KPA i n.). Mediacja, jako niekonfrontacyjny sposób doprowadzenia do załatwienia sprawy przy udziale bezstronnego, neutralnego podmiotu (mediatora), ma stanowić zasadniczy sposób polubownego załatwiania spraw administracyjnych, w trakcie niej bowiem będzie można również zawrzeć umowę administracyjną. Zasada określona w art. 13 KPA po zmianach realizowana będzie jako metoda działania organu (mediacje między stroną postępowania a organem administracji publicznej albo mediacje między stronami postępowania) bądź sposób wypracowania rozstrzygnięcia sprawy (przez zawarcie i zatwierdzenie umowy administracyjnej albo wydanie decyzji administracyjnej). Organy administracji publicznej będą podejmowały czynności zmierzające do polubownego rozwiązywania kwestii spornych w każdej sprawie, której charakter na to pozwala, i na właściwych do tego etapach postępowania, o ile będzie to zgodne z przepisami prawa. Jak wskazuje się w uzasadnieniu nowelizacji, w celu poszerzania wiedzy i świadomości stron postępowania o istnieniu różnych instrumentów polubownego rozwiązywania sporów w postępowaniu administracyjnym, a także o korzyściach z tego płynących, proponuje się, aby w art. 13 § 2 KPA nałożyć na organy administracji obowiązki informacyjne w tym zakresie.

Aktualność zachowuje teza, wyrażona w wyr. WSA w Warszawie z 28.11.2005 r. (IV SA/Wa 1648/05, Legalis), że organ administracji publicznej, zgodnie z zasadą ogólną ugodowego załatwiania spraw, unormowaną w art. 13 KPA, obowiązany jest do poinformowania stron o dopuszczalności załatwienia danej sprawy administracyjnej w formie ugody. Jednak winien to czynić w sytuacjach, w których – na podstawie okoliczności sprawy, stopnia zwaśnienia i podejścia stron do przedmiotu sprawy – dostrzega realną szansę ugodowego jej załatwienia. Zatem w tym względzie właściwe jest również odwołanie się do doświadczeń życiowych pracowników organów administracji.

**Tabela 5.** Porównanie przepisów przed zmianą i po zmianie 1.6.2017 r.<sup>7</sup>

Przepis KPA	Treść obowiązująca do 31.5.2017 r.	Treść obowiązująca od 1.6.2017 r.
Art. 13	§ 1. Sprawy, w których uczestniczą strony o spornych interesach, mogą być załatwiane w drodze ugody sporządzonej przed organem administracji publicznej (ugoda administracyjna).	§ 1. <i>Organy administracji publicznej w sprawach, których charakter na to pozwala, dążą do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania w należących do ich właściwości sprawach, w szczególności przez podejmowanie czynności:</i> 1) <i>skłaniających strony do zawarcia ugody, w sprawach, w których uczestniczą strony o spornych interesach;</i> 2) <i>niezbędnych do przeprowadzenia mediacji.</i>
	§ 2. Organ administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, powinien w tych przypadkach podejmować czynności skłaniające strony do zawarcia ugody.	§ 2. <i>Organy administracji publicznej podejmują wszystkie uzasadnione na danym etapie postępowania czynności umożliwiające przeprowadzenie mediacji lub zawarcie ugody, a w szczególności udzielają wyjaśnień o możliwościach i korzyściach polubownego załatwienia sprawy.</i>

## 7. Zmiana w art. 15 KPA

Nowelizacja art. 15 KPA zmierza wprost do możliwości wprowadzenia w szerszym niż dotychczas zakresie postępowań administracyjnych, które na poziomie organów będą rozstrzygane przez jedną instancję. Ustawodawca zrywa zatem wyraźnie z modelem postępowań administracyjnych dwuinstancyjnych.

**Tabela 6.** Porównanie przepisów przed zmianą i po zmianie 1.6.2017 r.<sup>8</sup>

Przepis KPA	Treść obowiązująca do 31.5.2017 r.	Treść obowiązująca od 1.6.2017 r.
Art. 15	Postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne.	Postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, <i>chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.</i>

<sup>7</sup> Fragmenty, które zostały dodane do KPA lub uległy zmianie, oznaczono w tabeli kursywą.

<sup>8</sup> Fragmenty, które zostały dodane do KPA lub uległy zmianie, oznaczono w tabeli kursywą.

Dotychczasowa zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego wyrażała regulę, że wszystkie decyzje nieostateczne mogą być, na wniosek osoby uprawnionej, zaskarżone do organu administracji publicznej wyższego stopnia nad organem, który wydał zaskarżoną decyzję. Zasada ta odnosiła się nie tylko do zwyczajnego toku postępowania administracyjnego, lecz także do decyzji wydanych w wyniku postępowań nadzwyczajnych (zob. post. NSA w Warszawie z 11.6.1981 r., SA 584/81, Legalis). W orzecznictwie podkreśla się, że do uznania, iż zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego została zrealizowana, nie wystarczy stwierdzenie, że w sprawie zapadły dwa rozstrzygnięcia dwóch organów różnych stopni. Konieczne jest też, by rozstrzygnięcia te zostały poprzedzone przeprowadzeniem przez każdy z organów, który wydał decyzje, postępowania umożliwiającego osiągnięcie celów, dla których postępowanie to jest prowadzone (zob. wyr. NSA w Warszawie z 9.11.2016 r., II OSK 261/15, Legalis; wyr. NSA z 14.2.2007 r., II GSK 290/06, Legalis; wyr. NSA z 23.11.2006 r., I OSK 451/06, Legalis). Wydanie decyzji z pogwałceniem zasady dwuinstancyjności, obowiązującej w postępowaniu administracyjnym, godzi w podstawowe prawa i gwarantujące procesowe obywatela, i dlatego musi być ocenione jako „rażące naruszenie prawa” (wyr. NSA z 10.4.1989 r., II SA 1198/88, Legalis; wyr. NSA z 10.3.1995 r., SA/Wr 1699/94, Legalis). Zatem traktuje się to jako kwalifikowaną wadę decyzji administracyjnej, wymagającą stwierdzenia jej nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 KPA.

### Orzecnictwo

Wskazać trzeba, że z zasady dwuinstancyjności, określonej w art. 15 KPA, wynika obowiązek dwukrotnego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, po raz pierwszy przez organ I instancji, a następnie – II instancji. Obowiązek ten oznacza, że obydwa te organy, kierując się przepisami prawa procesowego, prowadzą postępowanie wyjaśniające. Postępowanie odwoławcze nie może zatem polegać na weryfikacji decyzji wydanej w I instancji, tylko na ponownym rozpoznaniu sprawy administracyjnej. W tym zakresie należy podzielić pogląd wyrażony przez sąd I instancji, że niewystarczające dla wypełnienia tego obowiązku jest przytoczenie przez organ odwoławczy uzasadnienia decyzji organu I instancji bez dokonania własnych w tym zakresie ocen czy analiz. Z tego obowiązku nie zwalnia organu odwoławczego przekonanie o braku konieczności przeprowadzenia dodatkowych dowodów (wyr. NSA w Warszawie z 7.2.2017 r., II OSK 1266/15, Legalis).

Założeniem ustawodawcy było, przez wprowadzenie ww. zmiany, uchylenie zasady dwuinstancyjności. W uzasadnieniu podkreśla się, że – inaczej niż w art. 176 Konst – zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego nie została wyrażona w art. 78 Konst. Dokonana zmiana ma na celu umożliwić i uelastyczyć w przepisach szczególnych konstruowanie środków i zasad zaskarżenia w zależności od charakteru sprawy. Tą zmianą dano również możliwość rezygnacji w przepisach szczególnych z zaskarżalności w trybie administracyjnym aktów, w zakresie wskazywanym w art. 78 ust. 2 Konst.

### Ważne

Uchylenie zasady dwuinstancyjności postępowań administracyjnych nie spowoduje niemożności zaskarżenia takiego aktu administracyjnego do sądu.

Nie ma również zasadniczo sporu co do wymiaru konstytucyjnego zasady dwuinstancyjności w obecnym kształcie prawnym. Zasada ta nie ma charakteru bezwzględnego. Już wskazana norma art. 78 Konst dopuszcza od niej wyjątki. Zastrzega jednocześnie,

że muszą one wynikać z przepisów rangi ustawowej. W uchwale z 19.5.2003 r. (OPK 31/02, Legalis) NSA podkreślił, że „z samej tylko treści decyzji administracyjnej nie można wywodzić niedopuszczalności odwołania się od tej decyzji na zasadach ogólnych, gdyż taka niedopuszczalność musi wprost wynikać z regulacji ustawowej – to przepis ustawy, a nie decyzja organu wydana w indywidualnej sprawie może wyłączyć dopuszczalność odwoływania się”. Niewątpliwie istotą naruszenia art. 78 Konst – wg wyr. TK z 13.3.2000 r., (K 1/99, Legalis) – jest „sytuacja, w której następczo w stosunku do wydanego orzeczenia lub decyzji administracyjnej pojawia się niemożność zaskarżenia takich rozstrzygnięć w sądowym czy administracyjnym toku instancji”. Wyłączenie konstytucyjnego prawa do zaskarżenia ma miejsce, gdy prawodawca ukształtuje oznaczone orzeczenia lub decyzje jako niezaskarżalne (zob. wyr. TK: z 17.2.2004 r., SK 39/02, Legalis; z 18.4.2005 r., SK 6/05, Legalis; z 18.10.2004 r., P 8/04, Legalis) albo ustanowi regulacje, które uczynią z zaskarżenia środek jedynie formalny – uniemożliwiający merytoryczną kontrolę (zob. na przykładzie wiążącej mocy abstrakcyjnej interpretacji prawa podatkowego ustalonej przez MF – wyr. TK z 11.5.2004 r., K 4/03, Legalis). Trybunał Konstytucyjny w wyr. z 12.6.2002 r. (P 13/01, Legalis) wskazał, że Konst nie precyzuje charakteru wyjątków ani nie wskazuje zakresu ani podmiotowego, ani przedmiotowego, w jakim odstępstwo od tej zasady jest dopuszczalne. Nie znaczy to jednak, że ustawodawca ma pełną, niczym nieskrępowaną swobodę ustalania katalogu takich wyjątków. Przede wszystkim należy liczyć z tym, że nie mogą one prowadzić do naruszenia innych norm konstytucyjnych. Ponadto nie mogą powodować przekreślenia samej zasady ogólnej, która na gruncie zwykłego ustawodawstwa stałaby się *de facto* wyjątkiem od reguły postępowania jednoinstancyjnego, wprowadzonej w różnych regulacjach procesowych. Należy zatem uznać, że odstępstwo od reguły wyznaczonej art. 78 Konst w każdym razie powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami oraz powinno odpowiadać zasadzie proporcjonalności (zob. wyr. TK z 6.12.2011 r., SK 3/11, Legalis). Wyjątki takie ustanawia sam KPA. Artykuł 127 § 3 KPA stanowi, że „od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji”. Z przepisów szczególnych wskazać można na art. 36 ust. 5 CudzoU, zgodnie z którym decyzja konsula o wydaniu lub odmowie wydania wizy jest ostateczna.

#### Ważne

Wprowadzone w art. 52 § 2 i 3 PostAdmU zmiany umożliwiają stronie niezadowolonej z decyzji administracyjnej złożenie skargi do WSA bez konieczności składania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w rozumieniu art. 127 § 3 KPA. Wola strony może zatem doprowadzić do tego, że sprawa zostanie rozpoznana przez organ tylko w I instancji.

Od wyjątku od prawa do zaskarżalności należy odróżnić jego ograniczenia (np. ograniczoną dewolutywność albo suspensywność, terminy procesowe, formularze, opłaty). Możliwość wprowadzenia ograniczeń wynika z proceduralnej natury prawa do zaskarżenia oraz pośrednio z art. 78 zdanie drugie *in fine* Konst, który upoważnia ustawodawcę do określenia trybu zaskarzania w formie ustawy (zob. np. wyr. TK: z 2.4.2001 r., SK 10/00,



Legalis; z 12.3.2002 r., P 9/01, Legalis oraz odpowiednio z 29.4.2008 r., SK 11/07, Legalis).

W świetle art. 15 ZmKPA17 w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy ministrowie kierujący działami administracji rządowej dokonają, w zakresie swojej właściwości, przeglądu aktów prawnych regulujących postępowania administracyjne w zakresie dwuinstancyjności postępowań i przepisów szczególnych wobec art. 127 § 1 KPA. W tym terminie ministrowie przedłożą ministrowi właściwemu do spraw gospodarki oraz ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej zestawienia wraz z uzasadnieniem, obejmujące postępowania administracyjne, w których:

- 1) zachodzi konieczność zachowania dwuinstancyjności postępowań,
- 2) zasadne jest odstępianie od dwuinstancyjności postępowań.

Minister właściwy do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej przedłoży Radzie Ministrów, w terminie 6 miesięcy od dnia wykonania tych obowiązków, zbiorczy raport dotyczący dwuinstancyjności postępowań administracyjnych. Te regulacje mają doprowadzić do przeglądu możliwych przypadków odstępiania od zasady dwuinstancyjności postępowań administracyjnych.

## 8. Definicja decyzji prawomocnej – art. 16 § 3 KPA

W dotychczasowym kształcie przepisów KPA brakowało definicji decyzji prawomocnej. W art. 269 KPA wskazywano, że decyzje określone w innych przepisach prawnych jako prawomocne uważa się za ostateczne, chyba że z przepisów tych wynika, iż dotyczą one takiej decyzji, która została utrzymana w mocy w postępowaniu sądowym bądź też nie została zaskarżona w tym postępowaniu z powodu upływu terminu do wniesienia skargi. Przepis te cechy prawomocności przypisuje jedynie decyzjom, które albo zostały poddane kontroli sądu powszechnego, albo nie zostały jej poddane z powodu niewykorzystania tego środka ich zaskarżenia (zob. wyr. WSA w Warszawie z 24.2.2010 r., VII SA/Wa 2137/09, Legalis). Konieczność unormowania w sposób ustawowy definicji decyzji prawomocnej, która była lub nie mogła być np. z uwagi na brak wyczerpania administracyjnego toku postępowania przedmiotem skargi do sądu administracyjnego, ściśle wiąże się z wykonalnością takich decyzji. Wierzyciel publiczny, chcący podjąć kroki w celu odzyskania należności pieniężnej publicznej, w pierwszej kolejności musi upewnić się, że akt, na podstawie którego realizuje swoje uprawnienia, nadaje się do wykonania. Wykonalność takich aktów jest fundamentem legalności działania organów administracji publicznoprawnej w obszarze windykacji należności. Wykonalność aktów administracyjnych wiąże się z ich ostatecznością. Należy zatem przyjąć jako zasadę, że akty takie, gdy stają się ostateczne, są jednocześnie wykonalne. Decyzje ostateczne to takie, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioszek o ponowne rozpatrzenie sprawy (zob. art. 16 § 1 KPA).

### Ważne

---

Zasadą jest, że decyzje ostateczne podlegają wykonaniu.

---