

Przedmowa

Kodeks postępowania administracyjnego stanowi prawny wzorzec kształtowania stosunków między jednostką a administracją publiczną w procesie konkretyzowania norm prawa administracyjnego w drodze decyzji administracyjnych. Skodyfikowana procedura administracyjna jest jednocześnie gwarancją pewności prawnej w zakresie tych stosunków. Zasadniczym przedmiotem regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego jest ogólne postępowanie administracyjne, czyli prowadzone przez organy administracji publicznej sformalizowane postępowanie, którego celem jest władcze określenie, w drodze decyzji administracyjnej, sytuacji prawnej jednostki w sferze prawa administracyjnego. Normy kodeksowe zostały ukształtowane w taki sposób, aby umożliwić organom administracji publicznej prawidłowe określenie uprawnień lub obowiązków indywidualnego adresata. Doniosłą rolę odgrywają w tej mierze zasady ogólne postępowania, zwłaszcza zaś zasada praworządności oraz zasada prawdy obiektywnej, których urzeczywistnienie w toku procedury administracyjnej jest zabezpieczone szeregiem szczegółowych rozwiązań proceduralnych. Istotną gwarancją prawidłowego załatwienia sprawy indywidualnej jest prawo strony postępowania do czynnego uczestniczenia w czynnościach procesowych poprzedzających wydanie orzeczenia, a następnie do poddania tego orzeczenia kontroli administracyjnej i sądownoadministracyjnej. Trzeba podkreślić, że szczególną funkcję wśród norm procesowego prawa administracyjnego pełnią normy drugiego stopnia, czyli te, które ustanawiają system środków weryfikacji aktów administracyjnych wydawanych przez organy administracji publicznej. Obserwacja historycznego rozwoju procedury administracyjnej pozwala nawet sformułować wniosek, że jednym z zasadniczych motywów kodyfikacji postępowania administracyjnego było ustanowienie systemu procesowych środków prawnych jako instrumentów ochrony jednostki w państwie prawa.

Wykreowany przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego model procedury jurysdykcyjnej spotyka się z jednakże zarzutem niedostosowania, a nawet nieprzydatności do realizacji niektórych zadań stawianych nowoczesnej administracji publicznej. W szczególności zauważa się, że kodeksowe rozwiązania proceduralne sprzyjają przewlekaniu czynności procesowych przez organy administracji publicznej, nadmiernemu formalizmowi postępowania oraz nadużywaniu rygorystycznie postrzeganej

Przedmowa

władczości przy rozpatrywaniu i załatwianiu spraw administracyjnych. Reakcją ustawodawcy na tak zdiagnozowaną dysfunkcyjność w działaniach organów administracji publicznej są próby przemodelowania procedury administracyjnej, którym przyświeca zasadniczy cel usprawnienia i przyspieszenia postępowania przy jednoczesnym zagwarantowaniu bardziej partnerskiego podejścia administracji do obywateli. Powyższe założenie stało się też głównym motywem nowelizacji Kodeksu dokonanej ustawą z 7.4.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935). Do systemu procedury administracyjnej zostały w wyniku tej nowelizacji wprowadzone nowe rozwiązania normatywne, realizujące przyjęte wyżej założenia w szczególności poprzez modyfikację systemu środków przeciwdziałania beczynności organów, ustanowienie instytucji milczącego załatwienia sprawy oraz trybu postępowania uproszczonego w procedurze jurysdykcyjnej, przyjęcie zasady rozstrzygania wątpliwości co do stanu prawnego i faktycznego sprawy na korzyść strony postępowania czy ograniczenie zakresu weryfikacji orzeczeń organów. Ponadto upowszechnienie koncepcji alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów prawnych spowodowało ustanowienie także w postępowaniu administracyjnym negocjacyjnej metody rozpatrywania spraw spornych, jaką jest mediacja. Warto też odnotować, że w wyniku wspomnianej nowelizacji wprowadzono do KPA przepisy regulujące problematykę administracyjnych kar pieniężnych oraz europejskiej współpracy administracyjnej.

Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego, ukazujący się w serii „Komentarze Becka”, został przygotowany z myślą o wszystkich uczestnikach postępowania administracyjnego. Mogą z niego korzystać zarówno pracownicy organów administracji publicznej, którzy stosują normy procesowe, konkretyzując uprawnienia i obowiązki indywidualnych adresatów, jak i podmioty, do których kierowane są władcze rozstrzygnięcia organów. Komentarz wyjaśnia podstawowe pojęcia procedury administracyjnej, przedstawiając zarazem najbardziej reprezentatywne w literaturze przedmiotu poglądy nauki. Ponieważ niezwykle istotną rolę w ustalaniu właściwej treści norm administracyjnego prawa procesowego odgrywa orzecznictwo sądowe, objaśnianie poszczególnych instytucji procedury administracyjnej wymaga odwoływania się do wykładni przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dokonywanej przede wszystkim przez sądy administracyjne, ale także przez Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy. Zawarta w Komentarzu interpretacja przepisów kodeksowych jest więc w istotnym zakresie oparta na analizie aktualnego orzecznictwa, co przesądza o praktycznym wymiarze niniejszego opracowania.

Przedmowa

Niniejsze, 5. wydanie Komentarza uwzględnia stan prawny na dzień 1.10.2017 r. i w szczególności zawiera analizę nowych rozwiązań normatywnych ustanowionych nowelą Kodeksu z 7.4.2017 r.

Robert Kędziora

Wydział Administracji i Nauk Społecznych
Politechnika Warszawska

Warszawa, październik 2017 r.