

Przedmowa

Przepisy prawa materialnego są w wielu sytuacjach wystarczającą podstawą unormowania prawnej sytuacji jednostki, jej praw lub obowiązków. W dziedzinach zaliczanych do prawa prywatnego jest to nawet zasadą, ale zupełnie inaczej wygląda stosowanie prawa w sferze prawa publicznego, a więc przede wszystkim w prawie administracyjnym, chociaż to dotyczy nie tylko tej gałęzi prawa. Z reguły bowiem na podstawie materialnego prawa administracyjnego musi być dokonana konkretyzacja praw lub obowiązków jednostki, żeby mogła ona z nich korzystać, i do tej konkretyzacji prawa materialnego powołane są organy administracji publicznej. Na podstawie jednej i tej samej normy prawa materialnego powinny one skonkretyzować prawa lub obowiązki jednostek, które znajdując się w najróżniejszych sytuacjach prawnych i faktycznych, ubiegają się o ten sam rodzaj uprawnienia lub też o indywidualizację obowiązku. Te wszystkie różnice statusu jednostki, jej uwikłań w różne okoliczności prawne i faktyczne, zależne i niezależne od jej woli, rzadko kiedy będą uregulowane przez przezornego prawodawcę w akcie prawnym stanowiącym źródło prawa materialnego. A trzeba je brać pod uwagę przy konkretyzowaniu praw lub obowiązków jednostki, jeżeli ma być zachowana konstytucyjna zasada równości wszystkich wobec prawa. Gwarancje poszanowania różnicowania prawnej sytuacji jednostki przy konkretyzacji prawa materialnego ustanawia procedura, zapewniająca stronom nawiązywanego stosunku prawnego zachowanie określonego standardu czynności podejmowanych w procesie stosowania prawa. Procedura wyznacza obowiązki organu i uprawnienia stron, tworzy system gwarancji poprawności działania w dochodzeniu do prawdy obiektywnej i ustalaniu stanu prawnego, otwiera drogę weryfikacji rozstrzygnięć z różnych przyczyn i dla ochrony zróżnicowanych interesów prawnych. Procedura odgrywa zatem w określonym zakresie rolę służebną w procesie stosowania prawa materialnego, a jednocześnie realizuje samodzielne funkcje ochrony jednostki i jej interesów, zapewnienia dbałości o respektowanie wymagań interesu publicznego i poszanowanie prawa przez organy administracji publicznej i wszystkich uczestników postępowania.

Procedura najpełniej realizuje opisane funkcje wtedy, gdy jest ujednociona w podstawowych jej rozwiązaniach, standardach i gwarancjach. Nie można bowiem zapewnić przestrzegania zasady równości jednostki wobec prawa, gdy w poszczególnych sprawach obowiązują różne proceduralne unormowania, zróżnicowane są gwarancje procesowe, pozycja jednostki wobec organu administracyjnego jest osłabiana lub wzmacniana zależnie od tego, w jakiej sprawie ubiega się ona o skonkretyzowanie jej praw lub obowiązków. W państwie prawa maksymalna jednolitość podstawowych standardów postępowania organów administracyjnych stanowi jedną z istotnych gwarancji praworządności i zgodności z porządkiem konstytucyjnym działania tych organów oraz jest podstawą realizowania praw jednostki na zasadzie równości wobec prawa. Tę oczywistą prawdę wypada zawsze przypomnieć, bo tendencje do zaściankowości i separatyzmów resortowych nie od dziś dają o sobie znać właśnie w dziedzinie postępowania administracyjnego. Były takie próby tworzenia „własnych” resortowych postępowań w Drugiej Rzeczypospolitej, były one podejmowane w okresie powojennym pod hasłami dobra zbiorowego, w którym szczęście znajduje każda jednostka, a niestety i dziś ta niezdrowa tendencja odradza

się w zamierzeniach niektórych resortów, które nie mogą sobie poradzić z nowym kształtem i zakresem działań swych organów, szukają drogi poprawy własnej sytuacji w projektach оголачania obywatela z nabytych już praw do solidnej procedury, stwarzającej gwarancje rzetelnego rozstrzygania spraw i dochodzenia swych racji przed administracją publiczną – przez każdego, chociażby i najslabszego przedstawiciela społeczeństwa.

Komitet Ministrów Rady Europy w zaleceniu z 28.9.1977 r. (31/77) określił kilka podstawowych reguł, które powinny kształtować prawną pozycję jednostki w jej stosunkach z organami administracji publicznej, dając jej gwarancje tego, że nie będzie pod niczym nieskrępowanym dyktatem tej administracji przy ubieganiu się o rozstrzygnięcie jej spraw. W następnym zaleceniach rekomendowano wprowadzenie do porządku prawnego państw członkowskich szeregu unormowań zapewniających jednostce ochronę różnych uprawnień w stosunkach z administracją publiczną. Podsumowanie tego kierunku działania znalazło się w zaleceniu R(2007)7 z 20.7.2007 r. w sprawie dobrej administracji, do którego załączono Kodeks dobrej administracji, określający w 23 artykułach ogólnie ujęte prawa jednostki w stosunkach z organami administracji publicznej i obowiązki spoczywające na tych organach. Kodeks tworzy podstawę wyrównywania poziomu standardów prawnej regulacji działania administracji państw członkowskich Rady Europy, ponieważ nie we wszystkich z nich uznawano doniosłą rolę spełnianą w ochronie praw jednostki przez kodyfikację lub chociażby szerszą ustawową regulację procedury administracyjnej.

Szczególne wartości proceduralnej regulacji tkwią w dobrze pojętym formalizmie procesowym, któremu *S. Cieślak* trafnie przypisuje doniosłe wartości dla uczestników postępowania, przede wszystkim dla jego stron. Wartości te wynikają z: a) utrwalenia wzorów działania w procesie; b) możliwości przewidywania działań innych uczestników postępowania (dodajmy – wraz z działaniami organu administracyjnego w toku postępowania administracyjnego); c) umiejscowienia w postępowaniu różnych czynności, ustalenia ich kolejności i odgraniczenia ich od siebie; d) określenia wpływu różnych czynności wzajemnie na siebie oddziałujących; e) pełnienia wobec stron postępowania roli gwarancyjnej (*tenże*, *Formalizm postępowania cywilnego*, Warszawa 2008, s. 118–119). Wspomnieć trzeba również o tym, że poszerzający się stale obszar unijnej regulacji prawnej powoduje, iż „co raz częściej mówi się o proceduralizacji prawa. Procedura zaczyna być lustrem, w którym odbijają się fundamentalne kwestie wolności i sprawiedliwości, wielkie zagadnienia wzajemnego stosunku pomiędzy obywatelami, grupami społecznymi i państwami” (*T. T. Koncewicz*, *Wspólnotowy kodeks proceduralny*, Warszawa 2008, s. 12–13). Długoletnia polska tradycja stosowania skodyfikowanego nowoczesnego postępowania administracyjnego stanowi znacznej wartości dorobek nauki prawa administracyjnego i praktyki administracji publicznej.

W Drugiej Rzeczypospolitej działania legislacyjne zmierzające do uregulowania zasad postępowania administracyjnego podjęto wkrótce po odzyskaniu niepodległości. Pierwsza regulacja prawna o toku instancji w sprawach administracyjnych indywidualnych, a więc dotycząca prawa do wnoszenia odwołań, pojawiła się już w 1919 r. Konstytucja marcowa z 1921 r. zawierała przepisy o prawie do odwołania od decyzji administracyjnych oraz o sądowej kontroli ich zgodności z prawem. W 1922 r. wydano ustawę o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, który w tym samym roku rozpoczął działalność, swym orzecznictwem kształtując poglądy na zasady postępowania administracyjnego. W 1923 r. została zaś wydana ustawa, która jednolicie dla całego obszaru państwa unormowała podstawowe zasady wnoszenia odwołań od decyzji administracyjnych oraz wznowienia postępowania administracyjnego. Wkrótce potem, bo w 1926 r., rozpoczęły się prace nad kodyfikacją

postępowania administracyjnego, uwieńczone wydaniem w 1928 r. rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym. Polska znalazła się wśród niewielu krajów Europy, które miały skodyfikowane aktem ustawowym postępowanie administracyjne, a także postępowanie egzekucyjne w administracji.

Wybitny znawca prawa porównawczego prof. *J. St. Langrod* z całą stanowczością stwierdził w jednym ze swoich artykułów opublikowanym w „Revue internationale des Sciences administratives” (1960, Nr 4, s. 399), że „kraj mający skodyfikowaną procedurę administracyjną nie zdecyduje się nigdy potem wrócić – z jakiegokolwiek racji – do dawnego systemu unormowań fragmentarycznych, prawdziwej «wolności procesowej» administracji publicznej”. A bezpośrednią inspiracją do wypowiedzenia tego stwierdzenia była druga kodyfikacja postępowania administracyjnego dokonana w Polsce w 1960 r. Pełnego kształtu kodyfikacja ta nabrała w 1980 r., gdy przywrócona została w Polsce kontrola administracji publicznej wykonywana przez sąd administracyjny. Naczelny Sąd Administracyjny swoim orzecnictwem kształtował prawidłowe stosowanie i rozumienie przepisów procedury administracyjnej, wydobywał jej głębsze walory gwarancyjne i uwidocznił ich znaczenie w stosowaniu prawa materialnego. Kodeks postępowania administracyjnego dzięki temu przestaje być zbiorem suchych formułek prawnych, a staje się zbiorem żywych reguł rządzących stosunkami pomiędzy administracją publiczną a jednostką, według zasad państwa prawnego. Dobitnie potwierdzają to kolejne nowelizacje związane z reformami administracji publicznej terenowej i centralnej, poczynając od tej z 1990 r., a na reformie z 1998 r. kończąc. Każda z nich dawała podstawę do zmian szeregu uregulowań lub ich wzbogacenia, a także pewnej modernizacji terminologii prawnej bez podważania założeń podstawowych kodyfikacji postępowania administracyjnego. Kodeks pozostaje stale mocnym fundamentem stosunków pomiędzy administracją publiczną a jednostką, zapewniając takie relacje pomiędzy uprawnieniami i obowiązkami procesowymi oraz zespół różnych gwarancji proceduralnych, które mają szczególne znaczenie w dobie doniosłych przemian ustrojowych. Polski Kodeks postępowania administracyjnego w kształtowaniu pozycji prawnej jednostki w jej stosunkach z administracją publiczną znacząco wyprzedził swoimi uregulowaniami, i wynikającymi z nich gwarancjami procesowymi, standardy wprowadzane przez organy Unii Europejskiej. Doskonale jest to widoczne na przykładzie ogólnikowych przepisów Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji przyjętego przez Parlament Europejski w dniu 6.9.2001 r. (por. *J. Świątkiewicz*, Europejski Kodeks Dobrej Administracji, Wyd. Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2007) oraz wzorowanym na nim Kodeksie dobrej administracji załączonym do zalecenia R(2007)7, o którym była już mowa wcześniej. Tak też ocenić można projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępowania administracyjnego instytucji i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej (DV/1081253PL.doc.PE573.120 PL). Bogate orzecnictwo sądownictwa administracyjnego nie tylko utrwała te wartości prawne, którym służą przepisy postępowania administracyjnego, lecz także ujawnia w wielu przypadkach głębsze ich treści, pozwalające na dostosowanie procedury do nowych spraw administracyjnych powstających w wyniku przemian ustrojowych Polski i stosowania prawa Unii Europejskiej.

* * *

Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego ma służyć objaśnieniu – w kilku różnych płaszczyznach ważnych dla praktyki stosowania prawa – przepisów normujących: procedurę administracyjną ogólną, rozstrzyganie części sporów o właściwość w administracji publicznej, czynności związanych z wydaniem zaświadczeń oraz z rozpatrywaniem skarg i wniosków. W wielu wypadkach konieczne było sto-

sowanie wykładni historycznej, ponieważ albo dana regulacja prawna wyróżniała się dużą trwałością jako element skodyfikowanej procedury, albo też odwrotnie – przechodziła wyraźną ewolucję widoczną w porównaniu z dawniejszymi rozwiązaniami prawnymi. W objaśnieniu przepisów należało wykorzystać dorobek doktryny, powiększający się znacząco w miarę doceniania rosnącej roli i rangi przepisów postępowania administracyjnego w ochronie praw jednostki i wyważaniu racji jej interesów w proporcji do wymagań interesu publicznego. Poglądy wyrażane w doktrynie mogą niekiedy oddziaływać bezpośrednio na praktykę administracyjną, ale częściej następuje to przez orzecznictwo sądowe. Przeważająca część przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego jest objaśniona z pomocą orzecznictwa sądów administracyjnych, kilkoma stale aktualnymi orzeczeniami i uchwałami Najwyższego Trybunału Administracyjnego, przede wszystkim licznymi orzeczeniami Naczelnego Sądu Administracyjnego, utrwalającymi stanowiska i poglądy co do treści regulacji prawnych lub ujawniającymi nowe ich elementy i znaczenia, a również orzeczeniami Sądu Najwyższego odnoszącymi się do postępowania administracyjnego. W nowej strukturze dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego główny ciężar kontroli zgodności z prawem działalności administracji publicznej spoczął na wojewódzkich sądach administracyjnych, co samo przez się nie powoduje jednak zmiany w podstawowej linii orzecznictwa odnośnie do oceny zgodności działalności administracji publicznej z przepisami postępowania administracyjnego ani też zerwania ciągłości z dorobkiem orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego z czasów, gdy prawomocnie orzekał w jednej instancji. W nowej regulacji prawnej dotyczącej sądownictwa administracyjnego przewidziano instrumenty proceduralne służące zapewnieniu jednolitości orzecznictwa obu instancji, co wywiera skutki w dłuższej perspektywie. Dostrzegalna natomiast od kilku lat pewna stabilizacja stanowiska orzecznictwa sądowego w odniesieniu do kluczowych elementów unormowania postępowania administracyjnego pozwala na wykorzystanie całego dorobku orzecznictwa do komentowania przepisów, zwłaszcza gdy nie pomija się rozbieżności będących nieodłącznym zjawiskiem orzekania przez niezawisłe sądy. Komentarz w zamyśle autorów musi uwidaczniać nie tylko treść słów i zdań składających się na przepisy, lecz również różnorodność ich rozumienia wynikającą z kontekstu spraw administracyjnych, w których są stosowane jako gwarancje dochodzenia do prawidłowego stosowania prawa, zapewniającego legalne i celowe rozstrzygnięcie tych spraw.

Tekst szesnastego wydania komentarza został przygotowany do druku według stanu prawnego na maj 2019 r.

Barbara Adamiak