

Joanna Smarż ■

ZASADA *IN DUBIO PRO LIBERTATE* W PRZEPISACH KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Zasada *in dubio pro libertate*, zwana także zasadą „przyjaznej interpretacji przepisów” lub „rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych na korzyść strony” została wprowadzona do przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹, przepisami ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw², a obowiązuje od dnia 1 czerwca 2017 r.

Została ona zawarta w dodanym art. 7a k.p.a., jako dodatkowa zasada ogólna postępowania administracyjnego oraz w art. 81a k.p.a. odnosząc się do postępowania dowodowego. Szerszej analizy wymaga więc wyjaśnienie zasad ich stosowania w świetle nowych regulacji prawnych.

1. Zasada *in dubio pro libertate* w zasadach ogólnych k.p.a.

1.1. Charakter zasad ogólnych k.p.a.

Przed przystąpieniem do omówienia zasady przyjaznej interpretacji przepisów, dodanej do zasad ogólnych k.p.a., należy wyjaśnić charakter zasad ogólnych postępowania administracyjnego, co pozwoli zrozumieć doniosłość wprowadzonych zmian prawnych.

¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 1257.

² Dz. U. poz. 935.

Zasady ogólne postępowania administracyjnego to zasady prawa, które wywierają istotny wpływ na przebieg postępowania administracyjnego wyznaczając jego ramy³. Ich szczególna rola wynika przede wszystkim z miejsca normy w hierarchicznej strukturze systemu prawa, stosunku normy do innych norm oraz roli normy w konstrukcji prawnej⁴.

Zasady ogólne k.p.a., jako zasady prawa, mają taką samą moc normatywną jak każdy inny przepis kodeksu⁵. W konsekwencji powyższego, naruszenie zasad ogólnych postępowania administracyjnego może stanowić przesłankę uchylecia decyzji administracyjnej⁶. Zaprezentowane stanowisko potwierdziła doktryna⁷. W tym kontekście przepisy te określają istotę i specyfikę postępowania administracyjnego, determinując budowę systemu procedury administracyjnej. Wszystkie pozostałe przepisy k.p.a. stanowią zaś urzeczywistnienie i rozwinięcie zasad ogólnych. W związku z powyższym, zasady ogólne k.p.a. powinny być stosowane przez organy administracji publicznej na każdym etapie prowadzonego postępowania, czyli zarówno przed organem pierwszej instancji, jak i przed organem odwoławczym⁸. W ten sposób następuje zabezpieczenie praw jednostki w postępowaniu administracyjnym, ponieważ zasady te wyznaczają szereg obowiązków organów w zakresie respektowania uprawnień jednostki, w celu ich ochrony przed nieuprawnionym działaniem organów. Można je więc postrzegać, jako ustawową gwarancję respektowania podstawowych praw strony postępowania. Biorąc pod uwagę gwarancyjny wymiar zasad ogólnych, ich znaczenie jest ogromne⁹.

³ M. Jaśkowska, *Związanie decyzji administracyjnej*, Toruń 1998, s. 133.

⁴ J. Wróblewski, [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 399. Podobnie zasady ogólne opisuje A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U.00.98.1071), LEX/el. 2013.

⁵ Wyrok NSA z 4.06.1982 r., I SA 258/82, ONSA 1982, Nr 1, poz. 54.

⁶ Por. J. Borkowski, Głosa do wyroku NSA z 22.02.1984 r., SA/Po 9/84, OSPiKA 1985, Nr 12, poz. 239, s. 603. Por. także wyroki SN: z 5.08.1992 r., I PA 5/92, OSP 1993, Nr 7, poz. 142; z 23.07.1992 r., II ARN 40/92, PiP 1993, Nr 3, s. 110 oraz W. Taras, Głosa do wyroku SN z 23.07.1992 r., III ARN 40/92, s. 112 i J. Zimmermann, Głosa do wyroku SN z 23.07.1992 r., III ARN 40/92, s. 116 i n.

⁷ Por. Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 38.

⁸ Por. W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne, Zarys wykładu*, Wrocław 1983, s. 96.

⁹ P. Krzykowski, *Funkcje zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego*, na 50-lecie k.p.a., pod red. J. Niczyporuka, Lublin 2010, s. 441.

Zasady ogólne nie wprowadzają żadnych nowych, samoistnych instytucji, ale są normami, które mają być realizowane poprzez istniejące instytucje¹⁰. Co więcej, powinny być one interpretowane i stosowane z uwzględnieniem innych przepisów postępowania administracyjnego. Dlatego też zostały one sformułowane w sposób generalny, a ich uszczegółowienie następuje w procesie stosowania prawa przez organy administracji oraz sądy administracyjne. Stanowią więc „wyjęte przed nawias” reguły interpretacyjne wszystkich przepisów postępowania administracyjnego, które to przepisy mają być stosowane przez organy z uwzględnieniem zasad ogólnych¹¹.

Zasady te odgrywają szczególną rolę w sytuacji orzekania przez organy administracji publicznej w ramach uznania administracyjnego, czyli w sytuacji przyznania organowi administracyjnemu uprawnienia w zakresie wyboru jednego z kilku możliwych rozwiązań prawnych¹².

Mimo iż zasady ogólne postępowania administracyjnego odnoszą się do procedury, to jednak słusznie podkreśla się, że zasady te stanowią katalog wskazówek interpretacyjnych, które mogą posłużyć także przy wykładni przepisów prawa materialnego¹³.

Z powyższego już wynika, że zasady te pełnią wiele funkcji. Poza wskazaną funkcją ochronną jednostki w postępowaniu, najczęściej zwraca się uwagę na inne ważne cele, jak: ujednolicanie praktyki stosowania prawa administracyjnego, sterowanie działaniami podejmowanymi w ramach uznania administracyjnego, pełnienie roli dyrektyw interpretacyjnych, zapewnienie elastyczności podejmowanych na podstawie przepisów działań, wypełnianie luk w prawie administracyjnym oraz wyznaczanie kierunku prac legislacyjnych¹⁴.

O szczególnej randze normatywnej zasad ogólnych w postępowaniu administracyjnym może świadczyć także fakt, że zasady te w znacznej części wywodzą się z unormowań Konstytucji. Obowiązująca ustawa zasadnicza, co prawda nie

¹⁰ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 42.

¹¹ R. Hauser, M. Wierzbowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis/el. 2017.

¹² Szerzej instytucję uznania administracyjnego omawia m.in. W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006, s. 328–338 oraz M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983.

¹³ Por. wyrok NSA z 18.03.2005 r., OSK 1220/04, Legalis 98245.

¹⁴ J. P. Tarno, *Zasady ogólne KPA w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, SPE 1986, t. XXXVI, s. 63 oraz R. Hauser, M. Wierzbowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis/el. Por. także L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Przemysł - Rzeszów 2012, s. 67 i K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989, s. 23 i n.

zawiera w sposób wyraźny przepisów normujących procedurę administracyjną, jednak zawiera uregulowania, które odnoszą się do wszystkich organów władzy publicznej, a więc również do organów administracji¹⁵. Potwierdzenie powyższego nastąpiło także w orzecznictwie TK, w którym sąd wskazywał, że podstawowe prawa i obowiązki obywatela wobec organów administracji, jak również uprawnienia władzy państwowej względem jednostki określone w zasadach ogólnych Konstytucji RP, mają odzwierciedlenie w poszczególnych przepisach prawa procesowego¹⁶. Przyjmuje się, że waga tych praw spowodowała, iż zostały one ujęte w oddzielnym podrozdziale w celu podkreślenia ich znaczenia dla opisu sytuacji prawnej jednostki wobec państwa¹⁷.

1.2. Zasada *in dubio pro libertate* w art. 7a k.p.a.

oraz w innych przepisach powszechnie obowiązujących

Zgodnie z art. 7a § 1 k.p.a., 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 rozstrzygane są na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ.

Jak wynika z uzasadnienia ustawy zmieniającej przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, celem wprowadzenia tej zasady w art. 7a k.p.a. było ograniczenie ryzyka obciążenia strony negatywnymi skutkami niejasności przepisów. Jak zauważono, pomimo obowiązywania zasady „przyzwoitej legislacji”, która nakłada na prawodawcę obowiązek takiego formułowania przepisów, aby ustalenie ich znaczenia nie nastroczało trudności interpretacyjnych, wykładnia przepisów może powodować wątpliwości w zakresie właściwego ich rozumienia i to nie tylko po stronie obywateli, ale także po stronie organów administracji, sądów oraz podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej. Wówczas z pomocą ma przyjść wprowadzona zasada przyjaznej interpretacji przepisów¹⁸.

Zasadę *in dubio pro libertate* można również uznać za konsekwencję konstytucyjnego wymogu określoności, z którego wynika obowiązek precyzyjnego

¹⁵ P. Krzykowski, *Funkcje zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego*, na 50-lecie k.p.a., pod red. J. Niczyporuka, Lublin 2010, s. 442.

¹⁶ Zob. postanowienie TK z 19.09.2007 r., K 2/07, OTK-A 2007 nr 8, poz. 101.

¹⁷ Por. postanowienia TK: z 7.07.2004 r., SK 69/03, OTK ZU 2004, nr 7A, poz. 75 oraz z 28.02.2007 r., SK 78/06, OTK-A 2007 nr 2, poz. 21.

¹⁸ Por. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, s. 7 i n.

wyznaczania zakresu ingerencji w sferę wolności i praw obywatelskich. Powszechnie przyjmuje się, że przepisy prawne muszą być formułowane w sposób precyzyjny, jasny i poprawny, co jest szczególnie istotne w przypadku przepisów ograniczających prawa i wolności jednostek¹⁹. Powinność stanowienia i interpretowania prawa, spełniającego wskazane powyżej kryteria, wynika z konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa²⁰. Natomiast decyzje organów władzy publicznej, w których wątpliwości interpretacyjne rozstrzygane są na niekorzyść strony, istotnie obniżają zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony jest nową instytucją prawną w postępowaniu administracyjnym, ale znaną już w innych dziedzinach prawa. Zasada ta ma szczególne zastosowanie w prawie podatkowym, na tle którego Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał, że niejasne reguły nie mogą być interpretowane na rzecz państwa²¹. Na obowiązywanie zasady przyjaznej interpretacji powoływały się również wielokrotnie sądy administracyjne²². W orzecznictwie powoływano się wprost na zasadę *in dubio pro libertate* w odniesieniu do przepisów o dostępie do informacji publicznej²³ oraz o swobodzie działalności gospodarczej²⁴. Natomiast jako zasada *in dubio pro reo* znana jest w prawie karnym. Przedmiotowa zasada została zastosowana także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego w odniesieniu do ochrony prawa własności, zawężając ingerencję w uprawnienia jednostki²⁵. Przyjęto bowiem, że zasada ta jest jednym z podstawowych kanonów wykładni prawa w społeczeństwach demokratycznych i jako taka powinna być powszechnie stosowana

¹⁹ Por. wyroki TK: z 11.01.2000 r., K 7/99, OTK 2000, Nr 1, poz. 2; z 28.10.2009 r., KP 3/09, OTK-A 2009, Nr 9, poz. 138; z 21.02.2001 r., K 24/00, OTK 2001, Nr 3, poz. 51; z 22.05.2002 r., K 6/02, OTK-A 2002, Nr 3, poz. 33 oraz z 20.11.2002 r., K 41/02, OTK-A 2002, Nr 6, poz. 83; z 10.11.1998 r., K 39/97, OTK 1998, Nr 6, poz. 99; z 24.02.2003 r., K 28/02, OTK-A 2003, Nr 2, poz. 18.

²⁰ Wyrok NSA z 19.09.2001 r., I SA/Łd 48/01, ONSA 4/2002, poz. 157.

²¹ Wyrok TK z 19.07.2013 r., SK 18/09, Dz. U. poz. 985.

²² Wyrok NSA z 22.02.2011 r., II FSK 223/10, Legalis 364942. Podobnie wyroki WSA: z 16.07.2014 r., V SA/Wa 898/14, Legalis 1155799; z 16.10.2013 r., III SA/Wa 1119/13, Legalis 1063229; z 18.12.2014 r., III SA/Wa 1378/14, Legalis 1321607.

²³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1746). Por. wyroki WSA: z 20.12.2016 r., II SA/Kr 1173/16 Legalis 1593960; z 4.10.2016 r., II SA/Kr 831/16 Legalis 1543675; z 20.02.2017 r., II SAB/Ke 76/16, Legalis 1598099. Zob. także wyroki NSA: z 9.12.2014 r., I OSK 546/14, orzeczenia.nsa.gov.pl; z 17.03.2017 r., I OSK 1416/15, Legalis 1605550.

²⁴ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1829 z późn. zm.). Por. także wyroki WSA: z 20.12.2016 r., II SA/Op 428/16, Legalis 1593929 oraz z 20.12.2016 r., II SA/Op 294/16, Legalis 1593965.

²⁵ Por. uchwała NSA z 13.11.2012 r., II OPS 2/12, Legalis 543992.

przez sądy i inne instytucje państwowe we wszystkich gałęziach prawa²⁶. Rozstrzygnięciu wątpliwości na niekorzyść jednostek szczególnie ostro sprzeciwiał się Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając, że z taką możliwością od początku swojego funkcjonowania się nie godził i nadal nie godzi²⁷. Podobnie za obowiązywaniem zasady przyjaznej interpretacji opowiadała się zawsze doktryna. Można nawet rzec za J. Zimmermannem, że niewypowiedziana dotychczas wprost zasada *in dubio pro libertate* przenikała całe prawo administracyjne²⁸.

Zasada przyjaznej interpretacji przepisów znajduje swoje odzwierciedlenie także w art. 6 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji (EKDA)²⁹ statuującym zasadę proporcjonalności. Pomimo, iż jest to niewiążący akt, mający jedynie charakter zaleceń w sprawach załatwianych przez organy wspólnotowe, stanowi on konkretyzację obywatelskiego „prawa do dobrej administracji”. Stosowanie ich przyczynia się bowiem do skuteczniejszej ochrony praw obywateli i innych podmiotów prawa, a także do sprawniejszego działania administracji³⁰.

Ustalenie, w jakiej relacji pozostaje interes obywateli do interesu publicznego i czy są one do pogodzenia, wymaga wyważenia racji i wyboru słusznej decyzji, przy czym, w celu spełnienia wymogu dobrej administracji, w przypadku wątpliwości, należy podjąć rozstrzygnięcie na korzyść strony³¹.

1.3. Warunki stosowania zasady *in dubio pro libertate* z art. 7a k.p.a.

Jak wynika z art. 7a k.p.a., zasada *in dubio pro libertate* znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy przepis prawa materialnego budzi niedające się usunąć wątpliwości. Muszą to być wątpliwości, których nie da się rozwiązać za pomocą dostępnych reguł wykładni albo też przy zastosowaniu tych reguł możliwe jest wyciągnięcie różnych, sprzecznych ze sobą wniosków. Odnosi się ona do przypadków, w których organ, dokonując analizy i obiektywnej oceny oraz wykładni, stwierdza, że kilka wyników wykładni może być uznanych za prawidłowe³². W takiej sytuacji pojawiające się wątpliwości należy rozstrzygać na „korzyść

²⁶ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 176.

²⁷ Uchwała NSA z 13.07.2009 r., I FPS 3/09, Legalis 214580.

²⁸ Zob. np. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 45.

²⁹ Na temat Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji por. J. Dobkowski, *Kodeks dobrej administracji Rady Europy (geneza – charakter – treści)*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego*, na 50-lecie k.p.a., pod red. J. Niczyפורuka, Lublin 2010, s. 129 i n.

³⁰ J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2007, s. 23.

³¹ Por. P. Pietrasz, *Zasada proporcjonalności a postępowanie administracyjne*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego*, na 50-lecie k.p.a., pod red. J. Niczyפורuka, Lublin 2010, s. 637 i n.

³² Por. M. Durczyńska, *Rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść podatnika (in dubio pro tributario)*, Serwis Monitora Podatkowego 2015, Nr 12, s. 9.

strony”, to znaczy zastosować rozstrzygnięcie obiektywnie stawiające ją w korzystnej dla niej sytuacji prawnej, gwarantującej ochronę jego praw. Chodzi o zastosowanie optymalnego dla strony rozwiązania prawnego spośród tych, które zarysowały się w trakcie wykładni przepisu. O tym, który wynik wykładni jest korzystny dla strony w danej sytuacji, powinno decydować stanowisko strony, wynikające z treści jej żądania lub wskazane w toku postępowania, nie zaś dowolna ocena organu.

Zakres zasady *in dubio pro libertate* ma zatem obejmować przypadki, w których brzmienie przepisu dopuszcza różne jego wykładnie. Oznacza to, że zasada przyjaznej interpretacji przepisów może być stosowana dopiero na ostatnim etapie procesu wykładni, czyli pełni ona rolę uzupełniającą w stosunku do podstawowych reguł wykładni przepisów. Jej zastosowanie wchodzi bowiem w grę dopiero wówczas, gdy zastosowanie innych zasad wykładni nie daje jednoznacznego wyniku. Co więcej, zasada ta wymaga rozważenia przez organ wyniku wykładni, który przedstawia strona postępowania. Nie oznacza to jednak obowiązku organu automatycznego uwzględniania wykładni przedstawionej przez stronę. Jeżeli zatem organ uzna, iż wskazywany przez stronę sposób interpretacji przepisów będzie w sposób oczywisty sprzeczny z ich brzmieniem, będzie naruszał zasady logiki lub metodologię wykładni przepisów, zasada z art. 7a k.p.a. nie znajdzie zastosowania.

Zasada *in dubio pro libertate* będzie mogła być stosowana w sytuacji, gdy z przepisów będzie można wybrać normę prawną korzystną dla strony, jako słabszego podmiotu stosunku administracyjnoprawnego. Wobec powyższego można powiedzieć, że zasada *in dubio pro libertate* stanowi pewną modyfikację zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu strony wyrażonej w art. 7 k.p.a.

Zasada rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych na korzyść stron postępowania odnosi się do przepisów prawa materialnego, co wynika z pierwszego zdania stanowiącego „o nałożeniu na stronę obowiązku bądź ograniczeniu lub odebraniu stronie uprawnienia”. Jak wiadomo, uprawnienia i obowiązki wynikają bowiem z przepisów prawa materialnego.

Dodatkowo, zasada *in dubio pro libertate* znajduje zastosowanie jedynie w przypadku postępowań administracyjnych, których przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku lub też ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia. W tego rodzaju postępowaniach niejasność przepisów nie powinna rodzić negatywnych konsekwencji dla stron postępowania administracyjnego, ponieważ mogłoby to godzić w ich prawa gwarantowane konstytucyjnie.

Zastosowanie omawianej zasady w odniesieniu do przepisów materialnych jest więc oczywiste, należy jeszcze zastanowić się, czy zasada ta znajdzie zastosowanie w przypadku niejasnych przepisów proceduralnych. Wydaje się, że skoro

ustawodawca decyduje się rozszerzyć katalog zasad ogólnych i wprowadzić do przepisów k.p.a. nową dyrektywę, która ma za zadanie stanowić wytyczną dla organów w toku postępowania, to odnosząc się do konstrukcji zasad ogólnych, nie można jej zakresu ograniczać wyłącznie do przepisów prawa materialnego. Można nawet stwierdzić, że charakter i konstrukcja zasad ogólnych wręcz obliguje organ administracji do stosowania ich również w stosunku do przepisów proceduralnych zawartych w k.p.a. oraz znajdujących się w innych aktach prawnych, jeżeli w sprawach w nich nieuregulowanych stosuje się w tych procedurach przepisy tej ustawy³³.

1.4. Ograniczenia stosowania zasady *in dubio pro libertate* z art. 7a k.p.a.

Zasada przyjaznej interpretacji przepisów, pomimo iż ma działać na korzyść stron postępowania, doznaje pewnych ograniczeń. Pierwsze wynikają już z kolejności jej zastosowania – może być stosowana dopiero na ostatnim etapie, kiedy inne metody wykładni nie pozwolą rozwiązać wątpliwości w zakresie wykładni przepisów. Kolejne ograniczenia wynikają wprost z literalnego brzmienia przepisu art. 7a § 1 k.p.a. Zgodnie z powyższym, zasada *in dubio pro libertate* nie ma zastosowania w postępowaniach, w których występują sporne interesy stron lub interesy osób trzecich, na których sytuację wpływa bezpośrednio wynik postępowania. Zatem, jeżeli kolizja interesów stron uniemożliwi wybór jednej wykładni, korzystnej dla wszystkich stron i osób trzecich bezpośrednio zainteresowanych wynikiem postępowania, zasada przyjaznej interpretacji przepisów nie będzie mogła być stosowana.

Wykładnia niektórych przepisów może być jednak także neutralna dla interesów stron i osób trzecich. Wówczas zastosowanie zasady przyjaznej interpretacji przepisów będzie mogło mieć miejsce, ponieważ jak zastrzega przepis 7a § 1 k.p.a., wyłączenie stosowania tej zasady może nastąpić tylko w przypadku występowania sprzeczności interesów stron.

Dodatkowe ograniczenia wynikają z 7a § 2 k.p.a., w którym ustawodawca wyłączył stosowanie omawianej zasady, jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego oraz w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.

Pierwsze z wyłączeń dotyczy ograniczenia interesu publicznego, które jest pojęciem nieostrym wymagającym każdorazowej wykładni. Pojęcie to może więc przybierać różne znaczenie w indywidualnych przypadkach³⁴. Treść tego pojęcia

³³ R. Hauser, M. Wierzbowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis/el. 2017.

³⁴ Wyrok WSA z 16.07.2015 r., I SA/Go 270/15, Legalis 1339741.

określa każdorazowo organ orzekający w konkretnej sprawie, biorąc pod uwagę charakter sprawy³⁵, przy czym zobowiązany jest do respektowania interesu publicznego, pojmowanego jako wartości wspólne dla całego społeczeństwa lub danej społeczności lokalnej. Biorąc pod uwagę poglądy prezentowane w literaturze i orzecznictwie, nie ulega wątpliwości, że w katalogu tych wartości wspólnych znajdują się m.in. bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny czy istotne interesy gospodarcze państwa, sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywatela do organów władzy publicznej³⁶.

Do pojęcia interesu publicznego w swoich orzeczeniach odwoływał się również Trybunał Konstytucyjny w kontekście wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Interes publiczny pełni bowiem rolę ogólnego wyznacznika granic wolności i praw jednostki. W ocenie Trybunału, właśnie w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymienia się te wartości, które ów interes publiczny uosabiają³⁷. Jednocześnie Trybunał podkreślił, że przedstawienie w tak ogólny sposób desygnatów pojęcia „interes publiczny” sprzyja uelastycznieniu tej konstrukcji i ułatwia dostosowanie do ulegających ciągłym zmianom potrzeb i rzeczywistości³⁸. Dlatego też katalog ten nie może być uznany za wyczerpujący, a za wchodzące w skład interesu publicznego przyjmuje się także wiele innych wartości, np. jawność życia publicznego, obronność państwa, pokojowy i bezpieczny przebieg zgromadzeń, przeciwstawienie się oszustwom i nadużyciom podatkowym, ochrona autorytetu państwa³⁹ czy stabilność systemu finansowego. W tak szeroki sposób należy rozumieć pojęcie interesu publicznego na gruncie art. 7a k.p.a.

Analizując wskazany katalog wartości, które uznaje się za mający priorytet przed interesem indywidualnym, należy podkreślić, że chodzi tu o kwalifikowany interes publiczny, czyli ważny, istotny dla szerszej grupy społeczeństwa⁴⁰. Wyważenie zaś interesów strony i interesu publicznego musi znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji⁴¹. W związku z powyższym, w każdym przypadku ważenia tych interesów organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes publiczny chodzi w konkretnym przypadku i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący,

³⁵ Wyrok NSA z 22.09.2016 r., I OSK 809/15, Legalis 1512352.

³⁶ Wyrok NSA z 12.08.2015 r., II FSK 1610/13, Legalis 1335579.

³⁷ Wyrok TK z 21.06.2005 r., P 25/02, OTK-A 2005, Nr 6, poz. 65. Por. także wyrok WSA z 6.05.2014 r., III SA/Wa 201/14, Legalis 1319996.

³⁸ Wyroki WSA: z 16.12.2008 r., II SA/Kr 1065/08, Legalis 173426 oraz z 12.11.2008 r., II SA/Kr 758/08, Legalis 168917.

³⁹ A. Wilczyńska, *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2009, Nr 6, s. 48–55.

⁴⁰ Wyrok TK z 8.07.2008 r., K 46/07, Dz. U. z 2008 r. Nr 123, poz. 803.

⁴¹ Wyrok WSA z 21.09.2016 r., II SA/Gd 331/16, Legalis 1540926.

że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli⁴² i osób prawnych, wyłączając zastosowanie zasady *in dubio pro libertate*.

Zasada przyjaznej interpretacji przepisów nie będzie miała zastosowania jeszcze w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych, czyli w stosunkach kształtowanych władczo przez szefów służb specjalnych. Uzasadnieniem takiego wyłączenia jest konieczność zapewnienia sprawnego realizowania przez właściwe służby przewidzianych dla nich zadań. W sprawach tych interes publiczny przeważa bowiem nad interesem jednostki, która wstępując do służby, zobowiązała się służyć temu interesowi w charakterze funkcjonariusza lub żołnierza zawodowego.

2. Zasada *in dubio pro libertate* w postępowaniu dowodowym (art. 81a k.p.a.)

2.1. Uwagi ogólne na temat nowej regulacji

Dodany w ramach nowelizacji przepisów k.p.a. przepis art. 81a przewiduje obowiązek usuwania wątpliwości w zakresie stanu faktycznego na korzyść strony. Zgodnie z powyższym, jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnień, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony.

Jak wynika z literalnego brzmienia cytowanego przepisu, podobnie jak w przypadku stosowania zasady wynikającej z art. 7a k.p.a., dotyczy on sytuacji, gdy przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnień. W tego rodzaju postępowaniach szczególnie bowiem istotne jest, aby strona nie poniosła negatywnych konsekwencji nieprecyzyjnego ustalenia przez organ stanu faktycznego w sprawie, albowiem wiążą się one z nałożeniem na nią sankcji. Ponadto wskazać należy, że na korzyść strony mogą być rozstrzygane tylko wątpliwości niedające się usunąć w żaden inny sposób. Zawarty w przepisie mechanizm nie może zatem być stosowany zastępczo do przeprowadzenia wnikliwego postępowania dowodowego, na gruncie którego organ musi ustalić dokładnie stan faktyczny.

Wskazany przepis został dodany do postępowania dowodowego w ramach realizacji postulatów przyjaznej administracji. Zgodnie z tym założeniem, organ powinien przyjąć, że wątpliwości faktyczne, których nie da się usunąć po przeprowadzeniu wszechstronnego postępowania wyjaśniającego, rozstrzyga się na

⁴² Wyrok SN z 18.11.1993 r., III ARN 49/93, Legalis 28321.

korzyść strony. Zasada ta powinna więc mieć zastosowanie, gdy na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego nie można przyjąć, że dana okoliczność została faktycznie jednoznacznie wyjaśniona. Przyjmuje się, że o niedających się usunąć wątpliwościach co do stanu faktycznego można mówić wówczas, gdy po podjęciu możliwych prób ustalenia rzeczywistego stanu rzeczy oraz dokonaniu pełnej swobodnej oceny dowodów, nadal występują wątpliwości co do faktów istotnych dla sprawy⁴³. Wątpliwości te powinny mieć charakter konkretny i realny, co oznacza, że nie mogłyby zostać rozstrzygnięte przez dalsze czynności procesowe.

Z powyższego wynika, że podobnie jak w przypadku przepisu art. 7a k.p.a., zasada ta ma zastosowanie na końcowym etapie, ale w tym przypadku postępowania dowodowego. Dopiero jeśli po przeprowadzeniu takiego postępowania w dalszym ciągu pewne okoliczności pozostaną niewyjaśnione, organ będzie uprawniony do rozstrzygnięcia ich na korzyść strony.

Wobec powyższego, przepis art. 81a k.p.a. uzupełnia zawartą w art. 7 k.p.a. zasadę prawdy obiektywnej, która zobowiązuje organ do ustalenia wszelkich okoliczności faktycznych ważnych w sprawie w sposób niebudzący wątpliwości. Należy przyjąć, że na gruncie omawianego przepisu konstrukcja ta nadal obowiązuje, zmianie ulega jednak zakres możliwości nieuwzględniania pewnych elementów stanu faktycznego przez organ. Jeżeli po przeprowadzeniu wnikliwego postępowania dowodowego, zgodnie z art. 7 k.p.a., organ będzie starał się ustalić wszelkie okoliczności, w tym fakty ważne dla sprawy, i znajdzie pewien zakres faktów, które nie zostaną w pełni wyjaśnione, ale będą istotne z punktu widzenia korzystnego rozstrzygnięcia dla strony, to zobowiązany będzie zakwalifikować te fakty jako istniejące.

2.2. Ograniczenia w zakresie stosowania zasady z art. 81a k.p.a.

Zastosowanie przepisu art. 81a § 1 k.p.a., podobnie jak w przypadku art. 7a k.p.a., podlega wyłączeniu, w sytuacji gdy w sprawie uczestniczą strony o spornych interesach bądź wynik postępowania ma bezpośredni wpływ na interesy osób trzecich. W przeciwnym wypadku prowadziłyby to bowiem do faworyzowania jednej ze stron, co stałoby w sprzeczności z zasadą obiektywizmu.

Kolejny przypadek niemożności stosowania tej zasady to sytuacja, gdy przepisy odrębne wymagają od strony wykazania określonych faktów. Chodzi o sytuacje, kiedy przepisy szczególne ustanawiają zaostrzone, ściśle sformalizowane

⁴³ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie – II Wydział Karny z 6.11.2012 r., II AKa 308/12, Legalis 739597 oraz postanowienie SN – Izba Karno z 15.04.2004 r., II KK 369/03, Legalis 326711.

reżimy dowodowe albo przewidują rozwiązania dostosowane do charakteru regulowanego obszaru, które mogą inaczej kształtować kwestię dowodów w postępowaniu, w szczególności zaostrzając standard dowodu⁴⁴. Omawiana zasada nie będzie zatem stosowana w tych sytuacjach, gdy strona ma do spełnienia określone prawem wymogi, bez których organ nie może wydać pozytywnej decyzji. W tej sytuacji strona, tak jak w obecnym stanie prawnym, będzie musiała te przesłanki spełnić. Wyjątek od powyższego będą mogły stanowić jedynie przypadki, gdy obowiązek, jaki spoczywa na stronie, nie jest obiektywnie możliwy do wykonania, a także w przypadku siły wyższej⁴⁵. Podobnie w sytuacji, w której dane postępowanie uregulowane zostało w przepisach szczególnych i cechuje się szczególnymi, zaostrzonymi wymogami co do postępowania dowodowego, dostosowanymi do charakteru regulowanego obszaru. Wówczas strona musi spełnić określone w tych przepisach wymogi, bez których organ nie może wydać pozytywnej decyzji, a zawarta w **przepisie art. 81a k.p.a. zasada nie będzie mogła znaleźć zastosowania**.

Zasada rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych na korzyść stron postępowania nie znajdzie również zastosowania w sytuacji, gdy będzie tego wymagał ważny interes publiczny, w tym istotny interes państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwo, obronność lub porządek publiczny. W takim przypadku organ prowadzący postępowanie, rozstrzygając wątpliwości niezgodnie z interesem strony, ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny chodzi i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Analogicznie jak ma to miejsce w przypadku stosowania art. 7a k.p.a.

Poza wskazanymi powyżej przypadkami, omawiana zasada nie znajdzie zastosowania w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych. Powyższe wyłączenie, tak jak w przypadku art. 7a k.p.a., związane jest z koniecznością zapewnienia sprawnego realizowania przez właściwe służby przewidzianych dla nich zadań.

Z powyższej charakterystyki wyłączeń w zakresie stosowania art. 81a k.p.a. wynika, że przesłanki wyłączenia są podobne jest w przypadku art. 7a k.p.a. Jedynie dodatkowo w przypadku art. 81a k.p.a. ustawodawca przewidział dodatkową sytuację, tj. jeżeli przepisy odrębne wymagają od strony wykazania określonych faktów.

⁴⁴ Zob. np. ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 672, z późn. zm.), która przewiduje w art. 6 ust. 2 tzw. zasadę przezorności.

⁴⁵ Por. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, s. 32.

Podsumowanie

Obszerna nowelizacja przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, mająca na celu m.in. usprawnienie procedur administracyjnych oraz stworzenie ram dla bardziej partnerskich relacji między obywatelem i administracją, wychodzi naprzeciw oczekiwaniom społeczeństwa. Wprowadza szereg nowych i pozytywnych regulacji mających chronić jednostkę, jako słabszą stronę stosunku administracyjnoprawnego, przed negatywnymi konsekwencjami niejasnych regulacji. Nowe rozwiązania zmierzają też w kierunku zmiany postrzegania administracji publicznej, w myśl standardów europejskich.

Przykładem takiej zmiany jest wprowadzenie w art. 7a k.p.a. nowej zasady ogólnej postępowania administracyjnego, nakazującej w przypadku powstania wątpliwości interpretacyjnych stosowanie wykładni przyjaznej dla strony. Z uwagi na zaprezentowany charakter zasad ogólnych postępowania administracyjnego należy stwierdzić, że zasada ta stanowi istotne zobowiązanie dla organów prowadzących postępowanie administracyjne, chroniąc jednostkę w postępowaniu administracyjnym. W związku z powyższym, przedstawione rozwiązanie należy ocenić pozytywnie. Mając bowiem na uwadze mnogość regulacji prawnych obowiązujących w polskim systemie prawnym, zwłaszcza właśnie tych o charakterze administracyjnym, trudno, aby nie powstawały wątpliwości interpretacyjne w konkretnym stanie faktycznym.

Równie pozytywnie należy odnieść się do nowej regulacji wprowadzonej w art. 81a k.p.a. w zakresie postępowania dowodowego, zgodnie z którą niedające się usunąć wątpliwości faktyczne należy rozstrzygać na korzyść strony. Zasada powyższa ma zastosowanie w sytuacji, gdy po przeprowadzeniu wszystkich dowodów w dalszym ciągu istnieją wątpliwości w zakresie oceny stanu faktycznego, których nie da się uniknąć.

Obydwie zmiany zmierzają do wypełnienia postulatu przestrzegania zasady dobrej i przyjaznej administracji urzeczywistniającej wartości konstytucyjne. Wobec powyższego, wprowadzenie ich do przepisów postępowania administracyjnego należy ocenić pozytywnie. Należy jedynie oczekiwać na przychylne ich stosowanie w praktyce organów administracji.

Bibliografia

Literatura

- Adamiak B., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne, Zarys wykładu*, Wrocław 1983.
- Dobkowski J., *Kodeks dobrej administracji Rady Europy (geneza – charakter – treści)*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego*, na 50-lecie k.p.a., pod red. J. Niczyporuka, Lublin 2010.
- Durczyńska M., *Rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść podatnika (in dubio pro tributario)*, Serwis Monitora Podatkowego 2015, Nr 12.
- Hauser R., Wierzbowski M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis/el. 2017.
- Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006.
- Jaśkowska M., *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983.
- Jaśkowska M., *Związanie decyzji administracyjnej*, Toruń 1998.
- Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
- Krzykowski P., *Funkcje zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego*, na 50-lecie k.p.a., pod red. J. Niczyporuka, Lublin 2010.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
- Pietrasz P., *Zasada proporcjonalności a postępowanie administracyjne*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego*, na 50-lecie k.p.a., pod red. J. Niczyporuka, Lublin 2010.
- Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2007.
- Tarno J. P., *Zasady ogólne KPA w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, SPE 1986, t. XXXVI.
- Wilczyńska A., *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przeгляд Prawa Handlowego” 2009, Nr 6.
- Wróbel A., [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U. 00.98.1071), LEX/el. 2013.
- Wróblewski J., [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986.
- Ziemski K., *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.
- Żukowski L., Sawuła R., *Postępowanie administracyjne*, Przemyśl - Rzeszów 2012.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257).

- Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 672, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1746).
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1829 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935).

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z 4.06.1982 r., I SA 258/82, ONSA 1982, Nr 1, poz. 54.
- Wyrok TK z 10.11.1998 r., K 39/97, OTK 1998, Nr 6, poz. 99.
- Wyrok SN z 23.07.1992 r., III ARN 40/92, PiP 1993, Nr 3, s. 110.
- Wyrok SN z 5.08.1992 r., I PA 5/92, OSP 1993, Nr 7, poz. 142.
- Wyrok SN z 18.11.1993 r., III ARN 49/93, Legalis 28321.
- Wyrok TK z 9.06.1998 r., K 28/97, OTK 1998, Nr 4, poz. 50.
- Wyrok TK z 26.04.1999 r., K 33/98, OTK 1999, Nr 4, poz. 71.
- Wyrok TK z 11.05.1999 r., K 13/98, OTK 1999, Nr 4, poz. 74.
- Wyrok TK z 2.06.1999 r., K 34/98, OTK 1999, Nr 5, poz. 94.
- Wyrok TK z 11.01.2000 r., K 7/99, OTK 2000, Nr 1, poz. 2.
- Wyrok TK z 21.03.2001 r., K 24/00, OTK 2001, Nr 3, poz. 51.
- Wyrok TK z 22.05.2002 r., K 6/02, OTK-A 2002, Nr 3, poz. 33.
- Wyrok TK z 20.11.2002 r., K 41/02, OTK-A 2002, Nr 6, poz. 83.
- Wyrok TK z 24.02.2003 r., K 28/02, OTK-A 2003, Nr 2, poz. 18.
- Postanowienie SN – Izba Karna z 15.04.2004 r., II KK 369/03, Legalis 326711.
- Wyrok TK z 21.04.2004 r., K 33/03, OTK-A 2004, Nr 4, poz. 31.
- Postanowienie TK z 7.07.2004 r., SK 69/03, OTK ZU 2004, nr 7A, poz. 75.
- Wyrok NSA z 18.03.2005 r., OSK 1220/04, Legalis 98245.
- Wyrok TK z 21.06.2005 r., P 25/02, OTK-A 2005, Nr 6, poz. 65.
- Postanowienie TK z 28.02.2007 r., SK 78/06, OTK-A 2007 nr 2, poz. 21.
- Wyrok TK z 8.07.2008 r., K 46/07, Dz. U. z 2008 r. Nr 123, poz. 803.
- Wyrok WSA z 12.11.2008 r., II SA/Kr 758/08, Legalis 168917.
- Wyrok WSA z 16.12.2008 r., II SA/Kr 1065/08, Legalis 173426.
- Uchwała NSA z 13.07.2009 r., I FPS 3/09, Legalis 214580.
- Wyrok TK z 28.10.2009 r., KP 3/09, OTK-A 2009, Nr 9, poz. 138.
- Wyrok NSA z 19.09.2001 r., I SA/Łd 48/01, ONSA 4/2002, poz. 157.
- Wyrok NSA z 22.02.2011 r., II FSK 223/10, Legalis 364942.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie – II Wydział Karny z 6.11.2012 r., II AKa 308/12, Legalis 739597.
- Uchwała NSA z 13.11. 2012 r., II OPS 2/12, Legalis 543992.
- Wyrok TK z 19.07.2013 r., SK 18/09, Dz. U. poz. 985.
- Wyrok WSA z 16.10.2013 r., III SA/Wa 1119/13, Legalis 1063229.

Wyrok WSA z 6.05.2014 r., III SA/Wa 201/14, Legalis 1319996.
Wyrok WSA z 16.07.2014 r., V SA/Wa 898/14, Legalis 1155799.
Wyrok NSA z 9.10.2014 r., I OSK 546/14, orzeczenia.nsa.gov.pl.
Wyrok WSA z 18.12.2014 r., III SA/Wa 1378/14, Legalis 1321607.
Wyrok WSA z 16.07.2015 r., I SA/Go 270/15, Legalis 1339741.
Wyrok NSA z 12.08.2015 r., II FSK 1610/13, Legalis 1335579.
Wyrok WSA z 21.09.2016 r., II SA/Gd 331/16, Legalis 1540926.
Wyrok NSA z 22.09.2016 r., I OSK 809/15, Legalis 1512352.
Wyrok WSA z 4.10.2016 r., II SA/Kr 831/16 Legalis 1543675.
Wyrok WSA z 20.12.2016 r., II SA/Kr 1173/16 Legalis 1593960.
Wyrok WSA z 20.12.2016 r., II SA/Op 428/16, Legalis 1593929.
Wyrok WSA z 20.12.2016 r., II SA/Op 294/16, Legalis 1593965.
Wyrok WSA z 20.12.2017 r., II SAB/Ke 76/16, Legalis 1598099.
Wyrok NSA z 17.03.2017 r., I OSK 1416/15, Legalis 1605550.
Postanowienie TK z 19.09.2007 r., K 2/07, OTK-A 2007 nr 8, poz. 101.

Głosy do orzeczeń

Borkowski J., Glosa do wyroku NSA z 22.02.1984 r., SA/Po 9/84, OSPiKA 1985,
Nr 12, poz. 239.
Taras W., Glosa do wyroku SN z 23.07.1992 r., III ARN 40/92.
Zimmermann J., Glosa do wyroku SN z 23.07.1992 r., III ARN 40/92.

Inne

Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw.

PRINCIPLE *IN DUBIO PRO LIBERTATE* IN THE PROVISIONS OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE

The provisions of the Act of 7 April 2017 amending the Act – Administrative Procedure Code and some other acts, made significant changes to the Act on the Administrative Procedure Code.

The purpose of this amendment was to change the perception of the administration from a position of power to a more friendly interest, to implement the principle of citizens' trust to the state authorities. Important practical significance in this scope is to meet the new general principle of „friendly interpretation of law” (*in dubio pro libertate*) introduced in the added Article 7a of Administrative Procedure Code and a new rule for resolving doubts in favor of the party added in Art. 81a of Administrative Procedure Code, which relates to evidence.

Both principles are to protect the individual from the imperious ruling authority, which in case of doubt, their weight and consequences often throws them at the side, as the weakest subject of the administrative relationship.

In the light of both regulations, in case of doubts as to whether the provisions are properly interpreted or factual, the authority is obliged to resolve the dispute in favor of party to the administrative proceedings.