

MARIA GRZYMISŁAWSKA-CYBULSKA

NOWELIZACJA ARTYKUŁÓW 7, 8 I 16 KPA W DOKTRYNIE
I ORZECZNICTWIE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

1. Wstęp

Z dniem 11 kwietnia 2011 r. zmianie uległo brzmienie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeksu postępowania administracyjnego¹. Bez wątpienia zagadnieniem, które wzbudziło najwięcej emocji, wątpliwości i dyskusji, w związku z tą nowelizacją, okazała się problematyka przewlekłości postępowania administracyjnego – bowiem, wobec braku legalnej definicji – w praktyce trudne stało się już samo zdefiniowanie tego pojęcia. Nowelizacja kpa w tym zakresie stała się przedmiotem szerokiej dyskusji zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w judykaturze. Jak się wydaje, wątpliwości, które wzbudziło pojawienie się problemu przewlekłości postępowania administracyjnego spowodowały, że – w praktyce – niemal niedostrzeżony pozostał fakt znowelizowania brzmienia zasad ogólnych kpa i jej wpływu na praktykę. Tymczasem, ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi² po raz pierwszy od czasu przyjęcia tekstu jednolitego kpa w dniu 17 listopada 2000 r. ustawodawca zdecydował o nowelizacji zasad ogólnych kpa.

Zasady ogólne postępowania administracyjnego ustawodawca ujął w przepisach art. 6–16 kpa. Spośród zawartych w tych przepisach dyrektyw postępowania administracyjnego, ustawodawca zdecydował o zmianie brzmienia trzech z nich, tj. zawartej w art. 7 kpa – zasady prawdy obiektywnej; ujętej w art. 8 kpa – zasady pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej i wynikającej z brzmienia art. 16 kpa – zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych.

Pomimo że w kpa ustawodawca zawarł precyzyjnie określony katalog zasad ogólnych, to ich rola bywa różnie postrzegana. Nie wnikając nadmiernie w sposób pojmowania charakteru zasad ogólnych kpa, pamiętać należy, że intencją ustawo-

¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm. – dalej jako: kpa.

² Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18.

dawcy nie było powołanie „instrukcyjnych zaleceń dla praktyki albo wskazówek dobrej administracji”³, ale uchwalenie norm prawa, których naruszenie musi być rozpatrywane w kategoriach naruszenia praworządności⁴. Dlatego też nie może budzić wątpliwości, że – jak słusznie podkreślają znawcy problemu – zasady ogólne kpa mają znaczenie dyrektywne, i odgrywają istotną rolę w procesie interpretacji prawa procesowego i materialnego, przesądzając o treści szczegółowych rozwiązań prawnych⁵. Z tego też powodu celowym wydaje się zbadanie, jakimi intencjami kierował się ustawodawca, dokonując zmiany brzmienia wybranych zasad ogólnych oraz ustalenie, jakie efekty nowelizacja zasad ogólnych kpa przyniosła w praktyce. Do podjęcia badań w omawianym zakresie skłania szereg argumentów. Po pierwsze – jest to silnie podkreślana przez teoretyków prawa fundamentalna rola zasad ogólnych. Po drugie – równie istotny wydaje się fakt pierwszej od wielu lat ingerencji w brzmienie zasad ogólnych kpa. W następnej kolejności – wskazać należy – że pomimo tej znaczącej roli przypisywanej zasadom ogólnym przez znawców problemu, w praktyce ich znaczenie bywa niekiedy niesłusznie marginalizowane. Wreszcie zwrócić należy uwagę na fakt, że stałe podkreślanie znaczenia przestrzegania zasad ogólnych jest niezbędne dla kształtowania prawidłowej praktyki działalności orzeczniczej organów administracji publicznej⁶.

To właśnie wskazane uwarunkowania oraz podkreślany w doktrynie i judykaturze wymóg prowadzenia postępowania administracyjnego z poszanowaniem norm prawnych zawartych w zasadach ogólnych⁷ powoduje, że za szczególnie istotne dla sfery praktycznego stosowania przepisów kpa stało się dokonanie analizy wprowadzonych ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. zmian, w sferze zasad ogólnych kpa. Celowym wydało się również udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy wprowadzone zmiany zasad ogólnych kpa rzeczywiście pozwoliły osiągnąć zamierzone – określone w toku procesu legislacyjnego – efekty.

Aby dokonać oceny praktycznego aspektu wprowadzonych zmian, w pierwszej kolejności zbadać należało, jakie intencje przy ich wdrażaniu towarzyszyły ustawodawcy. Następnie odpowiedzi wymagało pytanie, jakie prognozy w aspekcie praktycznego zastosowania wprowadzonych zmian przedstawiła doktryna. I wreszcie dla pełnej oceny praktycznego zastosowania tych zmian należało dokonać analizy orzecznictwa sądowniczoadministracyjnego i rzeczywistego wpływu tych zmian na praktykę.

³ S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, Nr 12, s. 889.

⁴ Z. Kmieciak, *Problemy funkcji i metody rekonstruowania zasad ogólnych k.p.a.*, „Państwo i Prawo” 2009, Nr 9, s. 3.

⁵ W. Piątek, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego jako podstawa skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowniczoadministracyjnym*, (w:) *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010, s. 59.

⁶ K. Celińska-Grzegorzczak, *Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa w orzecznictwie sądów administracyjnych*, (w:) *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010, s. 59.

⁷ S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych...*, op. cit., s. 889.

2. Nowelizacja przepisu art. 7 kpa

Impulsu inicjującego nowelizację art. 7 kpa bez wątpienia upatrywać można w dwóch aspektach. Jak pokazuje praktyka, od organów wymaga się postępowania zgodnie ze standardami zasady praworządności, równocześnie żądając od nich sprawności i efektywności działania⁸. Jednoczesne spełnienie obydwu tych wymogów, w praktyce rodzi problemy. Wykładnia przepisu art. 7 kpa – w brzmieniu obowiązującym do dnia 10 kwietnia 2011 r. – prowadziła do wniosku, że organ ma stworzyć rzeczywisty obraz sprawy⁹, a jego rolą jest zarówno zebranie dowodów, jak i ocena oraz wykładnia faktów¹⁰.

Z dniem 11 kwietnia 2011 r. brzmienie art. 7 kpa zmieniono w ten sposób, że wykreślono postanowienie, w myśl którego organy administracji publicznej „podejmowały wszelkie kroki” niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy (...) natomiast postanowiono, że organy administracji publicznej „z urzędu lub na wniosek stron podejmować będą wszelkie czynności” niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (...).

W toku procesu legislacyjnego ustawodawca wskazywał, że jego intencją stało się zaktywizowanie stron, poprzez takie ukształtowanie procedury aby: po pierwsze – strony nie przerzucały całego ciężaru postępowania na organ administracji publicznej, po drugie – aby strony dysponowały prawem aktywnego wpływania na wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy¹¹. Dotychczas nie budziło wątpliwości, że rolą organu administracji publicznej jest wyjaśnienie wszystkich istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych.

Omawiana zmiana na etapie opiniowania projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – została oceniona jako potrzebna¹². Jednak, już wówczas znawcy problemu zauważali i sygnalizowali celowość nieco wyraźniejszego uwypuklenia kwestii ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym, poprzez przyjęcie rozwiązań analogicznych do proponowanych w projekcie ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego¹³. Brzmienie przepisu art. 24 zd. 1 projektu ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego zakładało bowiem, że jeżeli przepisy prawa wiążą z określonym zachowaniem adresata korzystne dla niego skutki

⁸ R. Mędrzycki, *Patologie związane z dysfunkcją niektórych przepisów instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych*, (w:) R.D. Kijowski, P.J. Suwaj (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009, Lex nr 99685.

⁹ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 108.

¹⁰ W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Zakamycze 2006, Lex nr 53833.

¹¹ Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Sejmu RP VI kadencji, druk nr 2987.

¹² Ibidem.

¹³ W. Chróścielewski, *Opinia dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk sejmowy nr 2987)*, www.sejm.gov.pl.

prawne, ciężar udowodnienia zaistnienia okoliczności, od których przepisy prawa uzależniają zaistnienie tych skutków, obciąża tego, kto ma uzyskać korzyść w danej sprawie¹⁴. Uzasadniając projekt ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego, zwrócono uwagę, że proponowane rozwiązanie stanowi nawiązanie do standardów procedur administracyjnych w państwach europejskich i jest przeniesieniem na grunt prawa administracyjnego reguły obowiązującej w całym pozostałym porządku prawnym¹⁵. Niemniej jednak trzeba również podkreślić, że dążenie do określenia kwestii ciężaru dowodu na gruncie prawa administracyjnego wzbudziło szereg kontrowersji i dyskusję. Przepisy ogólne prawa administracyjnego nigdy jednak nie weszły w życie. Tymczasem, Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi akcentowała dwie zasadnicze kwestie. Po pierwsze – już w toku procesu legislacyjnego sygnalizowano nadmierną lakoniczność nowelizacji art. 7 kpa. Po drugie – wprost odwoływano się do przygotowanego w 2008 r. projektu ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego, który zakładał przeniesienie na stronę (strony postępowania) inicjatywy procesowej dotyczącej czynności dowodowych i zdjęcie z organu administracyjnego obowiązku poszukiwania wszelkich dowodów w przypadku rozszerzania zakresu żądań przez strony¹⁶. Należy zatem przyjąć, że dokonując nowelizacji art. 7 kpa w pewnym stopniu sugerowano się projektem ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego, choć – jak się wydaje – nie uwzględniono w rzeczywistości faktu, że Przepisy ogólne prawa administracyjnego nigdy nie weszły w życie.

Jak się wydaje, słuszność zastrzeżeń zgłoszonych na etapie procesu legislacyjnego znalazła potwierdzenie w piśmiennictwie okresu tuż po nowelizacji. Co więcej, problem nowego brzmienia art. 7 kpa okazał się nieco bardziej złożony. A jak zostanie to zobrazowane poniżej, znawcy problemu z dużą ostrożnością wypowiedzieli się na temat prognoz co do faktycznego wpływu zmiany art. 7 kpa, choć sformułowana w nim zasada prawdy obiektywnej postrzegana jest jako naczelną zasadą kpa¹⁷.

2.1. Nowelizacja art. 7 kpa w piśmiennictwie

W literaturze przedmiotu wyrażono przekonanie, że wprowadzona zmiana jest zmianą kosmetyczną i – wbrew intencjom ustawodawcy – nie zmienia dotychczasowych zasad aktywności strony w zakresie gromadzenia materiału dowodo-

¹⁴ Projekt ustawy Sejmu RP VI Kadencji, Przepisy ogólne prawa administracyjnego, druk nr 3942, www.sejm.gov.pl.

¹⁵ Uzasadnienie projektu Sejmu RP VI Kadencji, Przepisy ogólne prawa administracyjnego, druk nr 3942, www.sejm.gov.pl.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ M. Podleśny, *Zasada prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym, Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, J. Niczyporuk (red.), Lublin 2010, s. 649.

wego¹⁸, co więcej zwrócono uwagę, że nowe brzmienie art. 7 kpa nie wpływa na rozwiązanie żywego w praktyce administracyjnej problemu ciężaru dowodu¹⁹. W ocenie znawców problemu nie może budzić wątpliwości, że ciężar dowodu, a więc zadanie dokładnego i wyczerpującego zebrania materiału dowodowego, nadal ciąży na organie właściwym do załatwienia sprawy²⁰. Podkreślono również, że nowelizacja art. 7 kpa nie wpływa zasadniczo na zakres dotychczasowych obowiązków organów administracji publicznej²¹. Zauważono bowiem, że jakkolwiek trafnie, to jednak nazbyt lakonicznie zwrócono uwagę na konieczność aktywizacji strony w zbieraniu materiału dowodowego sprawy²². W konsekwencji uznano, że jakkolwiek podkreślona została zasada, że nie tylko organ jest wyłącznym podmiotem, który wykazuje dbałość o zapewnienie takiego doboru dowodów, aby sprawa była dokładnie wyjaśniona, lecz również strony mają lub powinny mieć w tym zakresie swój udział, to jednak nowe brzmienie art. 7 kpa nie modyfikuje w istocie obowiązków organu²³. Wyrażono też przekonanie, że celem zmian w art. 7 kpa stało się wskazanie, że strona jest czynnym uczestnikiem postępowania i jako taka ma pełne prawo do składania wniosków dowodowych²⁴. Znaczenie prawne wprowadzonej zmiany postrzegać należy w kontekście podwyższenia do rangi zasady ogólnej udziału strony w ustaleniu stanu faktycznego i czynnego udziału przez wnioskowanie o podjęcie czynności dowodowych²⁵. Jednocześnie wyrażono również nadzieję, że przepis art. 7 kpa, w znowelizowanym brzmieniu może stanowić podstawę do zakwestionowania tej linii orzecznictwa sądowego, która z powyższą zasadą wiąże obowiązek podejmowania przez organ administracji publicznej czynności mających na celu wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy wyłącznie z urzędu, jakkolwiek jednocześnie podkreślono, że aktywne wpływanie na wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy należy wiązać z inną zasadą postępowania administracyjnego, a mianowicie zasadą udziału stron w postępowaniu²⁶.

¹⁸ A. Skóra, *Obowiązek aktywizacji stron w postępowaniu dowodowym – w kwestii zmiany art. 7 kpa, Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, s. 67.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ W. Maciejko, P. Zaborniak, *Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego*, „Służba Pracownicza” 2011, Nr 8, s. 1.

²¹ G. Rzaśa, *Znaczenie nowelizacji art. 7 i art. 8 kpa dla modelu administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego, Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, s. 84.

²² J. Chróścielewski, *Zmiany w zakresie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i praw o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które weszły w życie w 2011 r.*, ZNSA 2011Nr 4, s. 11.

²³ A. Plucińska-Filipowicz, *Komentarz do zmiany art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego wprowadzonej przez Dz.U. z 2011 r. Nr 6 poz. 18*, (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Lex /el 2011, Lex nr 108927.

²⁴ P. Szustakiewicz, *Zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego*, „Zamówienia Publiczne Doradca” 2011, Nr 5, s. 48–55.

²⁵ B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 57.

²⁶ A. Wróbel, *Komentarz do aktualizowany art. 7 kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex Omega.

2.2. Nowelizacja art. 7 kpa w świetle poglądów judykatury

Analiza orzeczeń sądów administracyjnych prowadzi do wniosku, że fakt nowelizacji art. 7 kpa w praktyce nie zrodził zasadniczych wątpliwości. Kwerenda orzeczeń, bezpośrednio odwołujących się do nowego brzmienia tego przepisu obowiązującego od 11 kwietnia 2011 r. wskazuje, że jakkolwiek nowelizacja art. 7 kpa bywa analizowana w orzeczeniach sądownoadministracyjnych, to jednak nie wpływa ona w sposób radykalny na sposób prowadzenia postępowania. Pomimo ponad dwuletniego okresu obowiązywania wprowadzonej zmiany, w niewielkiej liczbie orzeczeń zwrócono wprost uwagę na jego zmodyfikowane brzmienie.

Najwyraźniej uczynił to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku²⁷, słusznie zauważając, że wprowadzona zmiana uwzględniła dotychczasowe rozbieżne orzecznictwo sądowe w przedmiocie rozłożenia inicjatywy w zakresie podejmowania przez organ niezbędnych czynności celem wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy i jej załatwienia. Sąd podkreślił, że aktywne wpływianie na wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy należy jednak wiązać z innymi zasadami postępowania administracyjnego. Z tego też powodu podkreśla się, że nowelizacja art. 7 kpa dokonana ustawą z 3 grudnia 2010 r. nie stanowi podstawy do wykładni, która przerzucałaby obowiązek ustalenia stanu faktycznego w oparciu o czynności wnioskowane przez strony postępowania²⁸. Sądy administracyjne odwołują się jednak do znowelizowanego brzmienia art. 7 kpa szczególnie wówczas, gdy zachodzi potrzeba wyjaśnienia stronom postępowania administracyjnego wagi i konsekwencji braku współdziałania z organem administracji publicznej w wyjaśnieniu stanu faktycznego sprawy²⁹. Zauważono, bowiem że nie można założyć, aby przy bierności strony, cały ciężar dowodzenia faktów działających – na korzyść – strony spoczywał na organach administracji³⁰. Jednocześnie jednak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie odwołując się do znowelizowanego brzmienia art. 7 kpa wskazał, że rzeczą organu jest zwrócić się do stron postępowania o wskazanie dowodów na potwierdzenia swojego stanowiska, jako że organy są zobowiązane do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy nie tylko z urzędu, ale również na wniosek stron³¹. Na zmiany w treści art. 7 kpa zwracał uwagę również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu podkreślając ten aspekt nowego brzmienia kpa, na który uwagę zwracano w doktrynie, a mianowicie uwyplikujący zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu, właśnie poprzez wnioskowanie o podjęcie czynności dowodowych³². Sąd ten stanął m.in. na stanowisku, że jeżeli strona w toku postępowania administracyjnego nie

²⁷ Wyrok WSA w Gdańsku z 25.10.2011 r., sygn. I SA/Gd 689/11, www.nsa.gov.pl.

²⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z 27.12.2012 r., sygn. II SA/Wr 448/12, www.nsa.gov.pl.

²⁹ Wyrok WSA w Olsztynie z 8.05.2012 r., sygn. II SA/Ol 268/12, www.nsa.gov.pl.

³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 13.06.2011 r., sygn. IV SA/Wa 443/11, www.nsa.gov.pl.

³¹ Wyrok WSA w Warszawie z 29.03.2011 r., sygn. I SA/Wa 2045/10, www.nsa.gov.pl.

³² Wyrok WSA w Poznaniu z 25.10.2011 r., sygn. IV SA/Po 786/11, www.nsa.gov.pl.

zgłaszała wniosków o przeprowadzenie dowodu z zeznań świadka, ani nie wskazuje, kto miałby w takim charakterze i na jaką okoliczność zostać przesłuchany, to nie może następnie zasadnie domagać się uchylenia decyzji administracyjnej z powodu zaniechania przesłuchania takich świadków. Jednocześnie jednak, nowelizację art. 7 kpa postrzega się jako swoisty instrument przeciwdziałania ewentualnym przejawom nieobiektywności organów administracji publicznej, w postaci możliwości zgłoszenia żądania przeprowadzenia określonego rodzaju dowodów i czynności procesowych³³, przy jednoczesnym uwzględnieniu, że możliwościom tym odpowiada obowiązek organu administracji publicznej polegający na ustosunkowaniu się do zgłaszanych żądań³⁴.

Podkreślić jednak trzeba, że wyroki sądowe każdorazowo uwzględniać muszą okoliczności faktyczne konkretnej sprawy. Jak zauważył bowiem trafnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, z treści art. 7 kpa nie wynika wprost, w jakich sprawach lub okolicznościach organ podejmuje wskazane czynności z urzędu albo na wniosek, pozostawiając rozstrzygnięcie tej kwestii orzecznictwu. Sąd zwrócił też uwagę na fakt, że aktywne wpływanie stron na wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy należy wiązać z innymi zasadami postępowania administracyjnego³⁵.

Dokonując analizy orzeczeń sądowych można jednak spotkać nieco bardziej dyskusyjne poglądy, zgodnie z którymi w świetle aktualnego brzmienia art. 7 kpa nie można się zgodzić z poglądem, że tylko na organach administracji spoczywa obowiązek wnikliwego wyjaśniania stanu faktycznego, jako że organy nie tylko z urzędu, ale i na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy³⁶. Wnikliwa analiza treści tego orzeczenia i przedstawione w nim okoliczności faktyczne sprawy prowadzą jednak do wniosku, że wyrażona w ten sposób myśl została ujęta niefortunnie i nie powinna być powielana na gruncie innych stanów faktycznych. Nie sposób bowiem mówić, aby na stronie postępowania administracyjnego spoczywał obowiązek wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. Strona ma jedynie prawo inicjatywy dowodowej, z którego może, ale nie musi skorzystać. Jej postawa bez wątplenia powinna podlegać ocenie, choćby na gruncie spraw dotyczących przewlekłego prowadzenia postępowania. Natomiast obowiązek i odpowiedzialność za wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy, co do zasady obciąża organ administracji publicznej prowadzący postępowanie.

³³ Wyrok WSA w Poznaniu z 3.10.2012 r., sygn. IV SA/Po 504/12, www.nsa.gov.pl.

³⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z 18.07.2012 r., sygn. IVSA/Po 213/12, www.nsa.gov.pl.

³⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z 25.10.2011 r., sygn. I SA/Gd 689/11, www.nsa.gov.pl.

³⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 20.06.2012 r., I SA/Wa 2368/11, www.nsa.gov.pl.

3. Nowelizacja art. 8 kpa

Analizując praktyczny wymiar nowelizacji art. 8 kpa, w pierwszej kolejności, należałoby poszukać odpowiedzi na pytanie, co skłoniło ustawodawcę do podjęcia decyzji o nadaniu temu przepisowi nowego brzmienia. Zwrócić bowiem należy uwagę, że racjonalny ustawodawca zmienia istniejące przepisy wówczas, gdy jest to, w jego ocenie, uzasadnione.

Na gruncie orzecznictwa przyjęto, że istotą zaufania do organu (...) jest przyjęcie, że jego orzeczenia będą zgodne z prawem³⁷. Tymczasem, liczba skarg wpływających do sądów I instancji, jak i skarg kasacyjnych składanych do Naczelnego Sądu Administracyjnego regularnie rośnie. Jeżeli uwzględnić przy tym fakt, że od 2010 r. na podobnym poziomie procentowym utrzymuje się liczba eliminowanych przez wojewódzkie sądy administracyjne z obrotu prawnego decyzji i innych czynności organów oraz to, że mowa o ok. 22% z zaskarżonych decyzji i innych czynności³⁸, to należy się zastanowić, czy w istniejących realiach w ogóle można mówić o zaufaniu do organów administracji publicznej.

W świetle powyższego, za trafne uznać należy wyrażone w toku procesu legislacyjnego przekonanie, że dotychczasowe brzmienie art. 8 kpa zupełnie nie przystawało do realiów i ciągle zmniejszającego się zaufania obywateli do organów państwa, a w konsekwencji – jak wskazywano – za niemożliwe uznano „pogłębianie” tak niskiego zaufania³⁹. Nie ulega wątpliwości, że postępowanie administracyjne powinno być prowadzone w taki sposób, ażeby budziło zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, która ma wobec nich z jednej strony charakter służebny, z drugiej jednak strony musi brać pod uwagę interes ogólnospołeczny w sytuacji konfliktu tego interesu z interesem jednostki⁴⁰.

Prognozowane skutki tak zdefiniowanych celów nowelizacji art. 8 kpa określono jako porządkujące i nieingerujące w dotychczasowe poglądy doktryny i judykatury⁴¹.

3.1. Nowelizacja art. 8 kpa w świetle poglądów piśmiennictwa

Jak słusznie zwracano uwagę w literaturze przedmiotu samo „pogłębianie zaufania” z założenia stanowić miało pewien proces⁴². Jednocześnie jednak pod-

³⁷ Wyrok WSA w Szczecinie z 21.03.2013 r., sygn. I SA/Sz 1030/12, www.nsa.gov.pl.

³⁸ Sprawozdanie roczne za 2012 r., Działalność Wojewódzkich Sądów Administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, Biuro Orzecznictwa NSA, www.nsa.gov.pl.

³⁹ J. Chróścielewski, *Opinia dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk sejmowy nr 2987)*, www.sejm.gov.pl.

⁴⁰ Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Sejmu RP VI kadencji, druk nr 2987, www.sejm.gov.pl.

⁴¹ G. Rząsa, *Znaczenie nowelizacji art. 7 i art. 8 kpa...*, op. cit., s. 92.

⁴² K. Celińska-Grzegorzczak, *Zasada pogłębiania zaufania...*, op. cit., s. 65.

kreślano, że zważywszy na swą ogólnikowość reguła ta przypominała raczej figurę retoryczną niż normę prawną⁴³.

Dokonana ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. nowelizacja art. 8 kpa została uznana za „istotną”, zwrócono bowiem uwagę, że aktualnie zaufanie ma być wzbudzone do „władzy publicznej, a nie jak uprzednio do „organów Państwa”, co – jak zauważają znawcy problemu – ma prowadzić do osiągnięcia szerszego znaczenia, bowiem w wyniku prowadzenia postępowania we właściwy sposób, organy mają „budzić zaufanie” do władzy publicznej⁴⁴. Jednocześnie zwrócono uwagę, że dotychczasowe określenie „obywatel” zostało zastąpione określeniem „uczestników postępowania”, co – jak się podkreśla – jest uzasadnione z uwagi na fakt, że uczestnikami postępowania bywają nie tylko obywatele⁴⁵.

Wyrażono również przekonanie, że usunięcie z brzmienia przepisu obowiązku pogłębiania świadomości i kultury prawnej, nie zmienia faktu, iż pogłębianie świadomości i kultury prawnej obywateli było i pozostanie zasadą, z którą wiążą się pewne, oceniane dodatkowo, styl i kultura administrowania, właściwe nie tylko władzy publicznej w Polsce, ale także pluralistyczno-europejskiej kulturze prawnej⁴⁶. Jednocześnie jednak, jak słusznie stwierdzono, zadania w zakresie pogłębiania świadomości i kultury prawnej zasadniczo powinny pozostawać w gestii literatury prawniczej, publikatorów, podmiotów prowadzących szkolenia zarówno dla urzędników, jak i dla innych osób, w tym także dla radców prawnych i adwokatów⁴⁷. Trafnie bowiem przyjęto, że jakkolwiek trudności w wypracowaniu samoistnych form realizacji zasady ogólnej oddziaływania organów państwa na świadomość i kulturę prawną obywateli uzasadniają pozytywną ocenę nowelizacji, to również należy mieć na uwadze wpływ dostępności orzecznictwa sądowego i organów administracji publicznej na ten aspekt funkcjonowania jednostek⁴⁸.

3.2. Nowelizacja art. 8 kpa w świetle judykatury

Jak prognozowano w literaturze przedmiotu nowelizacja art. 8 kpa nie okazała się znacząca dla orzecznictwa sądów administracyjnych. Sądy administracyjne

⁴³ A. Gill, *Zasady postępowania administracyjnego jako antidotum na „inkwizycyjne” cechy tego postępowania*, (w:) *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 185.

⁴⁴ A. Plucińska-Filipowicz, *Komentarz do zmiany art.8 Kodeksu postępowania administracyjnego wprowadzonej przez Dz.U. z 2011 r. Nr 6 poz. 18*, (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Lex/el 2011, Lex nr 108928.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do art.8 kodeksu postępowania administracyjnego*, (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 2011, Lex 151023.

⁴⁷ A. Plucińska-Filipowicz, *Komentarz do zmiany art.8 Kodeksu postępowania administracyjnego wprowadzonej przez Dz.U. z 2011 r. Nr 6 poz. 18*, (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Lex/el 2011, Lex nr 108928.

⁴⁸ B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, op. cit., s. 69.

w uzasadnieniach swoich wyroków w zasadzie nie odwołują się – w tym zakresie – do celów nowelizacji przeprowadzonej ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r., a prezentowane w wyrokach rozważania, de facto nie różnią się od poglądów prezentowanych przed nowelizacją art. 8 kpa. Istotą art. 8 kpa jest to, że „organy prowadzą” postępowanie w określony sposób, to jest budzący zaufanie do władzy publicznej. Ustawodawca nie traktuje zatem tej zasady jako zobowiązania dla organów prowadzących postępowanie, lecz jak jednoznaczny i niewątpliwie przyjęty, wywodzący się już z obowiązków konstytucyjnych dewizę, że zawsze i na pewno organy prowadząc postępowanie wypełniają wolę ustawodawcy w zakresie „budzenia zaufania” do władzy publicznej⁴⁹. Dlatego też w orzecznictwie sądowym kontynuowana jest dotychczasowa, ugruntowana linia orzecznicza, w myśl której podkreśla się, że nie do pogodzenia z zasadą prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej jest sytuacja, w której ten sam organ, rozpatrując w krótkim odstępie czasu sprawę tej samej strony, w odmienny sposób ocenia ten sam stan faktyczny i nie podaje żadnych przyczyn dokonanej diametralnej zmiany stanowiska w kwestii spornej pomiędzy stroną i organami⁵⁰.

4. Nowelizacja art. 16 kpa

Zasada trwałości decyzji ostatecznych stanowi jedną z fundamentalnych zasad systemu postępowania administracyjnego, służąc zapewnieniu pewności i stabilności obrotu prawnego⁵¹. Prawidłowe jej funkcjonowanie zakłócały jednak wyraźnie artykułowane wątpliwości, dotyczące decyzji wydawanych w pierwszej instancji przez ministrów i samorządowe kolegia odwoławcze. Zgodnie z dotychczasowym literalnym brzmieniem przepisu art. 16 kpa, decyzje te, jako decyzje od których nie służyło odwołanie, były ostateczne. Jednocześnie jednak, zgodnie z art. 127 § 3 kpa od decyzji tych służył i służy nadal wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, do którego stosuje się odpowiednio przepisy o odwołaniu. W praktyce powodowało to szereg wątpliwości co do skutków prawnych, jakie wywiera decyzja wydana w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze, w stosunku do której w terminie został złożony wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Już na etapie procesu legislacyjnego zwrócono uwagę na istotne znaczenie jakie ma, z pozoru niewielka, zmiana w art. 16 § 1 kpa. Nowo nadane art. 16 kpa brzmienie stanowi też rozwiązanie trwającego w ostatnich latach poważnego sporu w orzecznictwie sądowym zakończony wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2008 r., P 57/07⁵². Charakter prawny wniosku o ponowne

⁴⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 28.06.2012 r., sygn. VI SA/Wa 573/12, www.nsa.gov.pl.

⁵⁰ Wyrok WSA w Olsztynie z 22.12.2011 r., sygn. I SA/Ol 481/11, www.nsa.gov.pl.

⁵¹ Wyrok WSA w Krakowie z 20.04.2012 r., sygn. II SA/Kr 158/12, www.nsa.gov.pl.

⁵² www.trybunal.gov.pl.

rozpatrzenie sprawy, a zwłaszcza to, czy stanowi on zwyczajny czy nadzwyczajny środek prawny od lat wywoływał spory zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie.

4.1. Nowelizacja art. 16 kpa w świetle poglądów piśmiennictwa

Jak podkreślają znawcy problemu niewątpliwym skutkiem nowelizacji art. 16 kpa stało się formalne zrównanie odwołania i wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy jako środków zaskarżenia od decyzji, co w konsekwencji zmusza do weryfikacji poglądów prezentowanych przed 11 kwietnia 2011 r.⁵³ Funkcjonowanie środka zaskarżenia jakim jest wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, rodziło dotąd bowiem wiele wątpliwości, które szeroko były omawiane w piśmiennictwie⁵⁴.

Obowiązujące od 2011 r. zmiany w brzmieniu art. 16 kpa zostały uznane za istotne, właśnie z tego powodu, że udzielają odpowiedzi na wątpliwości, które dotychczas były przedmiotem dyskusji⁵⁵.

Dokonana ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. nowelizacja przesądziła bowiem o tym, że decyzje, od których służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, nie są decyzjami ostatecznymi, co – jak się podkreśla – potwierdza „odwoławczy” charakter tego wniosku⁵⁶. W literaturze przedmiotu zwrócono również uwagę na ograniczenie zakresu przedmiotowego decyzji ostatecznych poprzez wyłączenie decyzji podjętych w jednoinstancyjnym postępowaniu, od których służy wniosek o ponowne rozpoznanie spraw⁵⁷. Jednocześnie, zauważono też, że nowelizacja zasady trwałości rozstrzygnięcia ostatecznego zmieniła zakres pojęcia decyzji ostatecznej, a odpowiednio również – postanowienia ostatecznego⁵⁸.

4.2. Nowelizacja art. 16 kpa w judykaturze

Orzecznictwo sądów administracyjnych potwierdza spostrzeżenia piśmiennictwa, co do tego, że nowelizacja art. 16 kpa potwierdziła zrównanie formalne

⁵³ Z. Kmiecik, *Instancyjność postępowania administracyjnego w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2012, Nr 5, s. 16.

⁵⁴ Por. np. M. Pułto, *O „poziomym” toku instancji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, s. 291; A. Józefowicz, *Charakter prawny wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 1996, Nr 8–9, s. 70; Z. Kmiecik, *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w k.p.a. (odwołanie czy reinstrucja)*, „Państwo i Prawo” 2008, Nr 3, s. 22; K. Piszczyk, P. Piszczyk, *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy – kontrowersje wokół jego istoty*, „Prokuratura i Prawo” 2008, Nr 11, s. 62.

⁵⁵ A. Plucińska-Filipowicz, *Komentarz do zmiany art.16 Kodeksu postępowania administracyjnego wprowadzonej przez Dz.U. z 2011 r. Nr 6 poz. 18*, (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Lex/el 2011, Lex nr 108929.

⁵⁶ A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do art.16 Kodeksu postępowania administracyjnego*, (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, Lex nr 151031.

⁵⁷ B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, op. cit., s. 89.

⁵⁸ G. Łaszczycza, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lex 2012.

środków zaskarżenia decyzji, jakimi są odwołanie i wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy⁵⁹. Okoliczność ta również w praktyce nie rodzi wątpliwości. Niezmiennie podkreśla się, że w art. 16 kpa sformułowana została zasada trwałości decyzji ostatecznych⁶⁰. Wprowadzona w omawianym zakresie zmiana była na tyle pożądana i została dokonana w tak klarowny sposób, że stosowanie art. 16 kpa w znowelizowanym brzmieniu nie zrodziło w praktyce wątpliwości.

5. Podsumowanie

Zważywszy na fundamentalną rolę zasad ogólnych wątpliwości nie może budzić celowość badań co do tego, jaki wpływ na praktykę mają zmiany art. 7, 8 i 16 kpa wprowadzone ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Intrygujący okazał się sam wpływ na praktykę, znowelizowanych zasad ogólnych, które od wielu lat pozostawały w niezmiennym brzmieniu. Jednocześnie, od daty wejścia w życie omówionych powyżej zmian upłynął już na tyle długi okres czasu, że możliwe stało się zweryfikowanie wpływu wprowadzonych zmian na praktykę.

Oczywiście analizując orzecznictwo sądów administracyjnych, należało mieć na względzie, że w wyrokach formułowane są stanowiska dotyczące konkretnych stanów faktycznych, a z tego względu zawodne może okazać się formułowanie w oparciu o nie stanowisk nadmiernie kategoriycznych. Niemniej jednak analiza orzecznictwa stanowi niezwykle cenną wskazówkę, wytyczającą kierunek wykładni przepisu. Jednocześnie, zdiagnozowane w sprawach sądowoadministracyjnych zagadnienia problematyczne postrzegać można jako sygnał, że ustawodawca i jego intencje w jakiejś mierze rozmiągają się, czy też nie uwzględniają do końca realiów funkcjonowania wprowadzanych rozwiązań.

Rozpatrując zatem omawiane zagadnienia poprzez pryzmat intencji ustawodawcy, prognoz doktryny i praktyki sądowoadministracyjnej należało dojść do konstatacji, że nie można zasadnie odmówić racji pogładowi wyrażonemu, iż wprowadzona zmiana art. 7 kpa – de facto – jest zmianą kosmetyczną⁶¹. Trafności tego poglądu dowodzić się wydaje chociażby brak bogatego orzecznictwa zarówno administracyjnego, jak i sądowoadministracyjnego, w którym prowadzono by polemikę dotyczącą wykładni omawianego przepisu, w znowelizowanym brzmieniu. Jednocześnie jednak warto zauważyć, że jest to zmiana najbardziej kontrowersyjna ze wszystkich, które dotyczyły zasad ogólnych. Bez wątpienia z zebranego materiału wydaje się wynikać jeden zasadniczy wniosek, mianowicie

⁵⁹ Wyrok WSA w Gliwicach z 28.05.2013 r., sygn. I SA/GI 1433/12, www.nsa.gov.pl.

⁶⁰ Np. Wyrok WSA w Warszawie z 5.04.2012 r., sygn. VII SA/Wa 2645/11, www.nsa.gov.pl.

⁶¹ A. Skóra, *Obowiązek aktywizacji stron...*, op. cit., s. 67.

że nowelizację art. 7 kpa należy rozpatrywać w kontekście „inicjatywy dowodowej”, a nie „ciężaru dowodu”, a dokonując wykładni znowelizowanego art. 7 kpa, należy zatem mieć na uwadze, że nie są to pojęcia tożsame⁶².

Orzecznictwo zwraca jednak uwagę na fakt, że nowe brzmienie art. 7 kpa nie rozwiązuje w żaden sposób problemu ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym. Jak trafnie wskazuje się w piśmiennictwie⁶³ ciężar ten nadal spoczywa na organie właściwym do załatwienia sprawy. W przepisach kpa brak uzasadnienia dla wyciągnięcia odmiennego wniosku, bowiem nie pozwala na to zasada prawdy obiektywnej, która na organy nakłada jasno określone obowiązki. Zgodzić się zatem należy z tymi znawcami problemu⁶⁴, którzy wskazywali, że nowelizacja art. 7 kpa nie wpłynie zasadniczo na zakres dotychczasowych obowiązków organów administracji publicznej. Jak się wydaje praktyczny aspekt nowelizacji art. 7 kpa postrzegać można przez pryzmat swoistego impulsu mającego inicjować działania stron postępowania na rzecz dokładnego wyjaśnienia sprawy⁶⁵. W tym zakresie należałoby się zastanowić zatem, czy nowe brzmienie kpa nie okaże się przydatną wskazówką w sprawach z zakresu skarg na przewlekłość postępowania administracyjnego. Skoro bowiem ustawodawca konkretyzuje uprawnienia stron postępowania, to być może ustalając, czy doszło do uchybienia zasadzie szybkości postępowania, należałoby zastanowić się na potrzebą dokonania oceny postawy procesowej strony, również w kontekście jej decyzji o skorzystaniu lub zaniechaniu skorzystania z rozwiązania, o którym mowa w art. 7 kpa. Jedną rzeczą jest bowiem obowiązek organu polegający na ustaleniu wszystkich okoliczności faktycznych istotnych dla załatwienia sprawy, a drugą rzeczą pozostaje postawa strony i jej rola związana z podejmowaniem działań mających znaczenie dla terminowego załatwienia sprawy.

Reasumując, wydaje się, że nie został osiągnięty zdefiniowany przez ustawodawcę w toku procesu legislacyjnego cel nowelizacji art. 7 kpa, sprowadzający się do zmiany ukształtowania procedury administracyjnej w ten sposób, że strony nie będą przerzucały całego ciężaru postępowania na organ administracji publicznej. Nie można również powiedzieć, aby dopiero to znowelizowane brzmienie art. 7 kpa wyposażało strony w prawo aktywnego wpływania na wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy. Były to dwa argumenty podnoszone na etapie procesu legislacyjnego. Tymczasem, niezależnie od znowelizowanego brzmienia art. 7 kpa, nie ma de facto instrumentu, który zdejmowałby z organów administracji publicznej ciężar prowadzenia postępowania. To organy są bowiem zobowiązane do wyja-

⁶² J. Zimmermann, *Opinia z 07.04.2010 r. o projekcie ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego*, Biuro Analiz Sejmowych, www.sejm.gov.pl.

⁶³ W. Maciejko, P. Zaborniak, *Nowelizacja kodeksu...*, op. cit., s. 1.

⁶⁴ G. Rzaśa, *Znaczenie nowelizacji art. 7 i art. 8 kpa...*, op. cit., s. 84.

⁶⁵ A. Plucińska-Filipowicz, *Komentarz do zmiany art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego wprowadzonej przez Dz.U. z 2011 r. Nr 6 poz. 18, (w:) Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Lex /el 2011, Lex nr 108927.

śnienia stanu faktycznego sprawy i ponoszą odpowiedzialność za ewentualne błędy w tych ustaleniach. Okoliczność ta nie uległa modyfikacji. Trudno zatem przyjąć, jakoby aktualnie ciężar postępowania spoczywał zarówno na organie, jak i na stronie postępowania. Jakkolwiek bowiem możemy mówić o potrzebie zaktywizowania stron postępowania, to nie sposób zgodzić się z założeniem ustawodawcy, aby cel ten można było osiągnąć poprzez przyjęcie brzmienia art. 7 kpa, w myśl którego organy „z urzędu lub na wniosek stron podejmować będą wszelkie czynności” niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Zwrócić bowiem należy uwagę, że strony miały również dotychczas możliwość aktywnego wpływania na ustalenie stanu faktycznego sprawy. Jednym z elementarnych obowiązków organów administracji publicznej wynikających ze sformułowanej w art. 10 § 1 kpa zasady jest bowiem nakaz prowadzenia postępowania administracyjnego w sposób gwarantujący stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwienie wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Prawu strony do żądania przeprowadzenia dowodu, odpowiada i dotąd odpowiadał obowiązek organu administracji publicznej ustosunkowania się do takiego żądania, co ściśle wiąże się z powinnością organów do dokładnego ustalenia stanu faktycznego sprawy⁶⁶.

Świadomość istnienia dotychczasowych uprawnień przysługujących stronom postępowania powinna skłaniać do refleksji nad zupełnie innym problemem. A mianowicie, dlaczego strony z tych swoich uprawnień nie korzystają, korzystają rzadko bądź też nieumiejętnie. Odpowiedź na to pytanie wprost wydaje się wiązać z kolejnym problemem, jakim jest bardzo ograniczone zaufanie do organów administracji publicznej. Być może ta dostrzegana przez ustawodawcę bierność stron postępowania administracyjnego wynika z silnego przekonania, że podejmowanie jakichkolwiek działań jest zbędne, bowiem organy wszczynając postępowanie administracyjne są zdeterminowane i ukierunkowane na wydanie z góry założonego rozstrzygnięcia. Stąd też nowelizację treści art. 8 kpa można postrzegać jako wyraz świadomości ustawodawcy, że zaufanie do władzy publicznej – w realiach aktualnych – wymaga zbudowania od podstaw. Dlatego słusznie uznano za zasadne odstąpienie od dotychczasowego – można rzec – swoistego postulatu, pogłębiania zaufania do organów administracji publicznej. Praktyka w sposób dobitny obrazuje bowiem poziom zaufania do władzy publicznej. Jest to proces, który dopiero wymaga realizacji. Jednak spoczywa on przede wszystkim na organach administracji publicznej i to od ich rzeczywistej postawy zależy realizacja tej zasady. Jakkolwiek bowiem ustawodawca dał wyraz świadomości istniejącego stanu rzeczy, to nie może budzić wątpliwości, że pewne gwarancje mające służyć budowaniu zaufania obywateli do organów, ustawodawca stworzył już dawno. Problemem, jak się wydaje, wciąż pozostaje jednak rzeczywisty spo-

⁶⁶ B. Adamiak, *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 345 i n.

sób procedowania. Dlatego też przyznać należy, że wprowadzona w omawianym zakresie zmiana brzmienia art. 8 kpa literalnie odpowiada wymogom rzeczywistości, znacznie bardziej niż dotychczasowe uregulowanie. Jednak wydaje się, że osiągnięcie celu, jaki – jak należy przypuszczać – stanowił impuls wprowadzenia tej zmiany, tj. wzbudzenie zaufania do organów administracji publicznej – w tym konkretnym przypadku – zależy nie od tego, jak sformułowane zostały ustawowe gwarancje, ale od tego, czy organy będą się do tej zasady stosować. Jakkolwiek zatem spostrzeżenia ustawodawcy okazały się trafne, to jednak wątpliwość budzić musi to, czy rzeczywiście jest to instrument, który pozwoli osiągnąć oczekiwany cel. Wprowadzona zmiana, de facto w żaden sposób nie modyfikuje bowiem obowiązków organów administracji publicznej. Trudno zatem oczekiwać, że przyniesie konkretne i wymierne rezultaty. Omawiane uregulowanie stanowi raczej dostosowanie przepisu prawa do istniejących realiów, aniżeli instrument zorientowany na osiągnięcie konkretnych celów.

Bez wątpienia najbardziej pożądaną zmianą była nowelizacja art. 16 kpa, w myśl którego ostateczną jest decyzja, od której nie przysługuje odwołanie ani wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy. Orzecznictwo w zasadzie nie poświęca tej kwestii szczególnej uwagi, natomiast obserwowana dotychczas w doktrynie dyskusja potwierdza, że wprowadzone uregulowanie odpowiada wyraźnej w praktyce potrzebie przesądzenia wprost sytuacji orzeczeń wydawanych w pierwszej instancji przez samorządowe kolegia odwoławcze i ministrów. Na tym tle przez szereg lat toczyła się ożywiona dyskusja. Aktualne brzmienie art. 16 kpa pozwala ją w końcu zamknąć. Wprowadzone uregulowanie bez wątpienia krystalizuje status decyzji, od których przysługuje wniosek o nowelizację ponowne rozpatrzenie sprawy, co w oczywisty sposób przekłada się na wzrost poczucia zaufania do organów, ustawodawcy i stanowionego przez niego prawa. Pozytywnie postrzegać należy również brak orzeczeń sądowych nawiązujących wprost do faktu nowelizacji art. 16 kpa ustawą z 3 grudnia 2010 r. Wprowadzone uregulowanie okazało się bowiem czytelne i odpowiada wymogom rzeczywistości.

Reasumując, dostrzeżoną przez ustawodawcę potrzebę zmiany istniejącego stanu rzeczy należy uznać za zrozumiałą. Jednocześnie jednak, analiza piśmiennictwa i judykatury, wydaje się prowadzić do wniosku, że – poza jednym wyjątkiem – nie stanowi rozwiązania obserwowanych problemów nowelizacja zasad ogólnych kpa, dokonaną ustawą z 3 grudnia 2010 r. Należałoby zatem rozważyć, czy źródłem tych problemów, których rozwiązania upatrywano w nowelizacji art. 7 i 8 kpa, w przeważającej mierze nie należy upatrywać raczej w sposobie działania organów administracji publicznej. Dążenia ustawodawcy są zrozumiałe, a jego intencje czytelne. Jednak, okres obowiązywania omówionych zmian, wydaje się dowodzić, że nie miały one (poza nowelizacją art. 16 kpa) szczególnego wpływu na bieg postępowania administracyjnego. W oparciu o te ustalenia można zatem wyrazić przypuszczenie, że kluczem do osiągnięcia zamierzonych celów jest nie tyle dalsze uszczegółowienie brzmienia zasad budowania zaufania stron postępowania wobec

organów administracji publicznej i gwarancji czynnego udziału strony w postępowaniu, ale raczej dbałość o podejmowanie działań odpowiadających istniejącym już – w tym zakresie – standardom i konsekwentne rozliczanie z nich organów.

STRESZCZENIE

Z dniem 11 kwietnia 2011 r. zmianie uległo brzmienie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego. Ustawą tą – po raz pierwszy od czasu przyjęcia tekstu jednolitego kpa w dniu 17 listopada 2000 r. – ustawodawca zdecydował o nowelizacji zasad ogólnych kpa. Zmianie uległo brzmienie art. 7, art. 8, art. 16 kpa. Zważywszy na fundamentalną rolę zasad ogólnych celowym stało się udzielenie odpowiedzi na pytanie, jaki wpływ wywarła nowelizacja z 3 grudnia 2010 r. w sferze praktycznej działalności organów administracji publicznej. Aby dokonać oceny praktycznego aspektu wprowadzonych zmian zbadać należało, jakie intencje przy ich wdrażaniu towarzyszyły ustawodawcy oraz jakie prognozy w zakresie praktycznego stosowania znowelizowanych przepisów przedstawiła doktryna. W celu udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy wprowadzone zmiany zasad ogólnych kpa rzeczywiście pozwoliły osiągnąć zamierzone cele, należało również dokonać analizy orzeczeń sądów administracyjnych, które doskonale obrazują pojawiające się w praktyce zagadnienia problematyczne i sporne. Intencją przeprowadzonych badań było ustalenie, w jaki sposób praktyka zweryfikowała założenia ustawodawcy i gdzie należy upatrywać przyczyn ewentualnych niepowodzeń.

SUMMARY

On 11 April 2011, the Code of Administrative Proceedings of 14 June 1960 was amended. It was the first amendment of the Code's general principles after its consolidated text had been enacted on 17 November 2000. The changes were introduced to Articles 7, 8 and 16 of the CAP. The general principles play a fundamental role, it is therefore important to answer a question what impact the amendment of 3 December 2010 had on the practice of the public administration institutions. In order to evaluate the amendment's implications on the practice, it was necessary to examine the intentions of the legislator enacting the law and the doctrine's projections for the practical application of the amendments. Moreover, the administrative courts decisions had to be analysed to answer the question if the amended general principles of the CAP actually led to reaching the assumed objectives. The administrative courts rulings analysis perfectly shows the practical challenges and disagreement issues. The purpose of this research is to evaluate how the practice has verified the legislator's objectives and what may constitute reasons for possible failures.

RÉSUMÉ

Le 11 avril 2011 on a changé le règlement du droit du 14 juin 1960 du code de la procédure administrative. Avec ce droit – pour la première fois du temps de l’acceptation du texte homogène du code de la procédure administrative – le législateur a décidé la novelisation des règlements généraux du code de la procédure administrative. Les art. 7, art. 8 et art. 16 du code de la procédure administrative ont été changés. Après l’étude du rôle des règles principales il a paru nécessaire de répondre à la question quelle a été l’influence de la novelisation du 3 décembre 2010 dans le cadre de l’activité pratique des organes de l’administration publique. Afin de trouver la réponse à la question si ces derniers changements introduits récemment dans les règlements généraux du code de la procédure administrative ont vraiment permis d’acquérir les buts visés, il a fallu aussi effectuer une analyse des décisions des cours administratives qui illustrent parfaitement des questions problématiques ou litigieuses présentes dans la pratique. L’intention des recherches menées a été la constatation de quelle manière la pratique avait vérifié les hypothèses du législateur et où il fallait chercher les causes des non-réussites éventuelles.

РЕЗЮМЕ

11 апреля 2011 года подверглась изменению формулировка положений закона от дня 14 июня 1960 года Административно-процессуального кодекса. Исходя из этого закона – впервые со времени принятия единого текста АПК 17 ноября 2000 года – законодатель принял решение о поправке к общим принципам АПК. Изменению подверглась формулировка ст. 7, ст. 8 и ст. 16 АПК. Принимая во внимание фундаментальную роль общих принципов, автор считает целесообразным ответить на вопрос о том, какое значение имела поправка от 3 декабря 2010 года в сфере практической деятельности органов государственной власти. Чтобы произвести оценку практической стороны изменений, следует проанализировать, какими намерениями руководствовался законодатель при их введении, а также то, какие прогнозы в области практического применения пересмотренных положений представляет доктрина. С целью ответа на вопрос о том, действительно ли введённые изменения общих принципов позволили достичь поставленных целей, следует также произвести анализ постановлений административных судов, в совершенстве иллюстрирующих возникающие на практике спорные и проблематичные вопросы. Цель проведённых исследований – определить, каким образом на практике были проверены предпосылки законодателя и где следует искать причины возможных неудач.