

Oryginalny artykuł naukowy
Original article

Data wpływu/Received: **10.09.2018**

Data recenzji/Accepted: **15.10.2018**

Data publikacji/Published: **30.12.2018**

Źródła finansowania publikacji: **Wyższa Szkoła Humanitas**

DOI: 10.5604/01.3001.0013.1790

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) **Data Interpretation (interpretacja danych)**

(E) Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

Łukasz Strzępek*

**O NIEKTÓRYCH KONSEKWENCJACH STOSOWANIA
ZASADY ŻYCZLIWEJ INTERPRETACJI PRZEPISÓW
– REFLEKSJE NA TLE ART. 7A KODEKSU
POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO**

Ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹ wprowadzono szereg nowych regulacji, które w założeniu mają na celu uelastycznienie jego treści oraz dostosowanie go do wymagań współczesności. Ustawodawca zdecydował się na wdrożenie radykalnych zmian, których istotą jest odejście od dotychczasowego modelu relacji pomiędzy stroną tego postępowania a organem, opartego na zasadzie oficjalności, na rzecz modelu koncyliacyjnego, gdzie

* dr; Wydział Administracji i Zarządzania Wyższej Szkoły Humanitas.

¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 23, ze zm. – zwana dalej k.p.a.

w miejsce dyskrejonalnych rozstrzygnięć organu w szerszym zakresie mają znaleźć zastosowanie kompromisowe metody załatwiania spraw administracyjnych. Oprócz tego niektóre rozwiązania normatywne mają zmniejszyć zakres swobody organu przy rozstrzyganiu sprawy na rzecz działania zgodnego z interesem strony. Naturalną konsekwencją przyjęcia takich założeń nowelizacji jest znacząca modyfikacja dotychczas istniejących zasad ogólnych k.p.a., jak również wprowadzenie nowych. Szersze omówienie problematyki zasad ogólnych wydaje się zbędne ze względu na cel i przedmiot opracowania². Dość jednak wspomnieć, że zasady te niewątpliwie mają charakter norm prawnych³ stosowanych w każdym stadium postępowania, a ich adresatem są przede wszystkim organy prowadzące postępowanie administracyjne. Wśród wprowadzonych do k.p.a. nowych regulacji istotne znaczenie wydaje się mieć zasada interpretacji przepisów na korzyść strony – art. 7a k.p.a. (zasada życzliwej/przyjaznej interpretacji).

Przepis ten stanowi *novum* w ogólnym postępowaniu administracyjnym, jakkolwiek regulacja zbliżona, pod względem konstrukcji oraz celu wprowadzenia, znalazła się w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁴ – w art. 2a⁵. Dotychczas bowiem brak było wśród przepisów ogólnego postępowania administracyjnego takich, które narzucałyby określony kierunek wykładni organowi prowadzącemu postępowanie⁶. W orzecznictwie przyjmowano, że na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego reguła przyjaznej interpretacji przepisów może być wywiedziona z art. 7 k.p.a. w związku z art. 8 i 9 tej ustawy, niemniej jednak był to tylko postulat będący wynikiem wykładni kilku przepisów, który nie miał jednoznacznego oparcia w brzmieniu któregokolwiek z nich⁷. Uzasadnienia dla stosowania „życzliwej wykładni” dopatrywano się przede wszystkim w spoczywającym na organie obowiązku wyważania interesu społecznego i słusznego interesu obywatela, w tym ostatnim dostrzegając potrzebę orzekania, w miarę możliwości, z uwzględnieniem interesu strony (art. 7 k.p.a). Pozostawiając ten wątek na uboczu rozważań (nie ma on bowiem dla nich zasadniczego znaczenia w aktualnym stanie prawnym), wskazać trzeba, że umiejscowienie tej regulacji wśród zasad ogólnych podkreśla znaczenie omawianego przepisu dla praktyki organów, pełniąc zarazem rolę wskazówki ukierunkowującej ich działania.

² Obszerne omówienie zasad ogólnych, w tym ich katalogu oraz funkcji, zawarte zostało w opracowaniu K. Ziemińskiego – por. K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989.

³ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 44.

⁴ Tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 201.

⁵ Przepis ten stanowi, że niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego rozstrzyga się na korzyść podatnika – por. w tej kwestii wyrok NSA z 12.07.2012 r., sygn. II FSK 2616/10 – dostępny, jak i pozostałe powołane w tekście orzeczenia sądów administracyjnych, w bazie orzeczeń sądów administracyjnych pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>. Szerokie omówienie tej zasady znalazło się w opracowaniu A. Mariańskiego *Rozstrzyganie wątpliwości na korzyść podatnika. Zasada prawa podatkowego*, Warszawa 2011.

⁶ W literaturze sformułowano co prawda postulat szerszego uwzględniania interesu indywidualnego przy rozstrzyganiu wątpliwości interpretacyjnych, niemniej jednak brak było jednoznacznych, normatywnych podstaw do formułowania w tym zakresie wiążących organy zaleceń – por. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 138 i nast.

⁷ Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 5.04.2016r., sygn. IV SA/Wr 747/15; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 15.10.2014 r., sygn. II SA/Go 616/14; wyrok NSA z 4.07.2013 r., sygn. II OSK 448/13.

Nie ulega wątpliwości, że proces „załatwiania” sprawy administracyjnej, prowadzący do wydania decyzji lub postanowienia, opiera się na subsumpcji przepisów mających zastosowanie w postępowaniu do ustalonych przez organ okoliczności faktycznych. To jednak nie wystarczy do wydania rozstrzygnięcia, albowiem następnym etapem jest wykładnia tych przepisów w kontekście ustaleń poczynionych w trakcie postępowania i stwierdzenie, czy w zaistniałym stanie faktycznym wystąpiły przesłanki do zastosowania konkretnej normy (norm) prawa, a jeżeli tak, to jakie konsekwencje na gruncie sprawy przewidują przepisy dla stron tego postępowania. Wykładnia prawa polega, ogólnie mówiąc, na ustaleniu znaczenia konkretnego przepisu lub jego części dla zrekonstruowania jednoznacznej normy postępowania⁸. Celem wykładni jest zaś poszukiwanie właściwego znaczenia tekstu prawnego⁹. Dokonując wykładni przepisu, organ stosujący prawo winien zakładać, że ustawodawca działał w sposób racjonalny, a sam akt normatywny jest wewnętrznie spójny i w prawidłowy sposób wkomponowany w system prawa¹⁰. Jest to więc proces zdekodowania treści normy prawnej i podlega jej każdy przepis, niezależnie od stopnia jego złożoności¹¹.

Biorąc pod uwagę różnorodne metody wykładni¹², wyniki uzyskane na skutek ich zastosowania mogą prowadzić do diametralnie odmiennych rezultatów. W konsekwencji skorzystanie z konkretnej, wybranej przez organ metody wykładni może skutkować wydaniem decyzji o negatywnych następstwach z punktu widzenia strony, podczas gdy zastosowanie innej prowadziłyby do zgoła odmiennych następstw¹³. Jednocześnie, jak już wcześniej wspomniano, w aktualnie obowiązującym Kodeksie postępowania administracyjnego trudno było dotychczas znaleźć normę, nakładającą na organ obowiązek stosowania określonego typu wykładni, co w praktyce oznaczało powszechne korzystanie z wykładni leksykalnej (językowej), jako z jednej strony najłatwiejszej do zastosowania, z drugiej natomiast, wedle organów ją stosujących, najlepiej oddającej cel i intencje ustawodawcy¹⁴. Trzeba jednak odnotować ewolucję takiego stanu rzeczy, gdyż, zwłaszcza w najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych¹⁵, zauważyć można tendencję do stopniowego zrównania innych metod

⁸ Zob. J. Brolik, *Wykładnia prawa podatkowego i jej determinanty*, „Zeszyty Naukowe NSA” 2014, nr 3, s. 54; por. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa 2017, s. 44 i nast. Szerzej na temat wykładni prawa, a zwłaszcza prawa administracyjnego – M. Zirk-Sadowski [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, tom 4, Warszawa 2015, s. 148 i nast.

⁹ K. Płeszka, *Wykładnia rozszerzająca*, Warszawa 2010, s. 120 i nast.

¹⁰ Zob. wyrok WSA z 17.05.2011 r., sygn. akt III SA/Wa 2759/10.

¹¹ Por. M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 278.

¹² Por. M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 63 i nast.; J. Niedźwiedzka, *Wykładnia prawa administracyjnego. Wybrane zagadnienia*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 1-2, s. 172 i nast.

¹³ Zob. W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Zakamycze 2006, s. 551-552.

¹⁴ Por. postanowienie TK z 11 lutego 2009 r., sygn. P 39/07, OTK-A 2009, nr 2 poz. 12; wyrok TK z 8.06.1999 r., sygn. SK 12/98, OTK 1999/5/96; J. Wróblewski, *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Ossolineum 1990, s. 55 i nast.; J. Woleński, *Logiczne problemy wykładni prawa*, Kraków 1972 s. 72 i nast.

¹⁵ Por. wyrok NSA z 30.08.2017 r., sygn. I OSK 2569/16; wyrok WSA w Rzeszowie z 20.09.2017 r., sygn. II SA/Rz 787/17; wyrok WSA w Szczecinie z 12.04.2017 r., sygn. II SA/Sz 93/17; wyrok NSA z 12.04.2017 r., sygn. I OSK 1575/16; wyrok WSA z 24.01.2017 r., sygn. I OSK 731/15; wyrok WSA w Lublinie z 26.10.2016 r., sygn. II SA/Lu 512/16.

wykładni z wykładnią językową i coraz częściej pojawiający się postulat ich równoległego stosowania¹⁶. Trafnie ujęto to w jednym z orzeczeń NSA, który wskazał, że „w praktyce dominuje wykładania stanowiąca kompilację różnych sposobów, niesprzecznych ze sobą, wśród których wykładnia językowa jest wzmocniana pozostałymi”¹⁷.

Wprowadzony ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. przepis art. 7a k.p.a. ma w założeniu zapobiegać sytuacji, w której organ, dokonując analizy tekstu prawnego, uzyskuje niejednoznaczny rezultat i wybiera akurat tę wykładnię, która prowadzi do wydania rozstrzygnięcia niekorzystnego z punktu widzenia strony¹⁸. Co istotne, regulacja ta znajdzie zastosowanie tylko wówczas, gdy przedmiotem postępowania będzie odebranie lub ograniczenie przysługujących stronie uprawnień, bądź też nałożenie na stronę obowiązków. Przesłanką negatywną, wyłączającą możliwość zastosowania „życzliwej wykładni” jest z kolei istnienie spornych interesów stron lub osób trzecich.

Konstrukcja hipotezy art. 7a § 1 k.p.a. przewiduje, jak się wydaje, istnienie co najmniej dwóch przypadków:

- po pierwsze, redakcja przepisu jest niejasna, a więc np. wewnątrznie niespójna, nieprecyzyjna¹⁹ bądź też pozostająca w opozycji do systemowo powiązanych z tym przepisem innych regulacji,
- po wtóre, użyte w przepisie sformułowania mają niejednoznaczny charakter (mogą to być klauzule generalne w rodzaju „interes społeczny”, „siła wyższa”, „zagrożenie życia”) lub zwroty wieloznaczne („osoba bliska”, „władający nieruchomością”, „niedające się usunąć wątpliwości”, „korzyść strony”).

O ile założy się, że zakresem art. 7a § 1 k.p.a. objęte są obydwa wskazane wyżej przypadki, rezultat wskazany przez ustawodawcę ma być jeden – wątpliwości mają być rozstrzygane na korzyść strony, jeżeli nie sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ²⁰.

Podstawową przesłanką zastosowania omawianej regulacji jest ocena, czy przedmiotem postępowania jest „nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia”. Przepis ten jedynie z pozoru wydaje się nie budzić wątpliwości, gdyż kluczo-

¹⁶ Problem ten został również dostrzeżony w literaturze – por. M. Zirk-Sadowski [w:] R. Hauser, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, tom 4, Warszawa 2012, s. 129 i nast.

¹⁷ Zob. wyrok NSA z 4.07.2014 r., sygn. I OSK 1025/13.

¹⁸ Art. 7a. § 1. Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. § 2. Przepisu § 1 nie stosuje się: 1) jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego; 2) w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.

¹⁹ Zob. art. 75 ust. 1 pkt 2 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz wyrok WSA w Warszawie z 29.09.2017 r., sygn. II SA/Wa 599/17.

²⁰ Pomijam tu wyłączenie możliwości stosowania tego przepisu do określonych kategorii spraw, zawarte w § 2 cyt. przepisu.

we znaczenie ma zbadanie ewentualnych skutków rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, polegających na nałożeniu na stronę obowiązku lub też odebraniu stronie uprawnienia. Bez wątplenia niejako „intuicyjnie” można w niektórych sytuacjach stwierdzić, czy konkretne rozstrzygnięcie organu nakłada obowiązek, czy też nie, bądź też czy komukolwiek odebrane będzie lub ograniczone zostanie przysługujące mu uprawnienie, oceniając jego potencjalny rezultat. Sama intuicja jednak nie wystarczy do uznania, że istnieje możliwość zastosowania art. 7a k.p.a., a wobec tego konieczne jest odniesienie potencjalnych następstw wydanej decyzji do sytuacji strony. W literaturze sygnalizowane są wątpliwości dotyczące pojmowania, w kontekście przywołanego przepisu pojęcia „obowiązku” i „uprawnienia”²¹. Mówiąc o obowiązku można stwierdzić, że chodzi o stan, w którym adresat, w drodze indywidualnego rozstrzygnięcia zostanie „przymuszony” do określonego przepisami prawa zachowania. Z kolei uprawnienie jawi się jako przewidziana przepisami prawa możliwość określonego zachowania²².

W tym miejscu odnotować trzeba, że omawiany przepis stanowi o „rozstrzygnięciu wątpliwości” na korzyść strony. Kluczowe dla prawidłowego zrozumienia intencji ustawodawcy jest ustalenie znaczenia pojęcia „korzyść strony”. Jako że ustawodawca posłużył się zwrotem nieokreślonym, ustalenie co miał na myśli, nie jest proste. Pojęcie „korzyści strony” powinno być, jak się wydaje, interpretowane z punktu widzenia rezultatu postępowania, przy czym rezultat ów może odnosić się do sfery faktycznej, sfery prawnej lub obu naraz. Jeżeli pod uwagę weźmie się, że w art. 7a § 1 k.p.a. posłużono się pojęciem strony, to założyć można, iż wynik toczącego się postępowania przede wszystkim powinien dotyczyć jej interesu prawnego. To z kolei prowadzi do wniosku, że art. 7a k.p.a. jest w tym zakresie funkcjonalnie powiązany z art. 28 k.p.a., zawierającym ustawową definicję strony postępowania administracyjnego²³. Oczywiście nie da się z góry wykluczyć, że rozstrzygnięcie na „korzyść strony” będzie wiązało się ze zmianą uwarunkowań faktycznych na jej korzyść (np. rezygnacją z obowiązku wykonania określonych robót budowlanych), jednakże przede wszystkim wiązać należy je z interesem prawnym.

Pojęcie „interesu prawnego”, które ma kluczowe znaczenie w omawianym zakresie, nie jest normatywnie dookreślone²⁴. W doktrynie²⁵ i orzecznictwie²⁶ dominuje pogląd, że

²¹ Zob. A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, 150-151.

²² Por. S. Wronkowska, *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973, s. 33; W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Zakamycze 2002, s. 167 i nast., A. Wróbel [w:] *Komentarz...*, s. 150.

²³ Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

²⁴ Por. postanowienie NSA z 10.11.2017 r., sygn. I FPS 2/17; wyrok NSA z 13.10.2017 r., sygn. akt II OSK 2557/16; wyrok NSA z 17.03.2016 r., sygn. II OSK 1793/14, uchwała NSA z 5.12.2011 r., sygn. II OPS 1/11.

²⁵ Zob. J. Filipek, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1979, s. 47; A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 263 i nast. W literaturze pojawiają się również poglądy wskazujące, że w istocie interes prawny to normatywnie kwalifikowana postać interesu faktycznego – zob. T. Kielkowski, *Nabywanie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012, s. 123, A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 107-108.

²⁶ Zob. wyrok NSA z 13.10.2017 r., sygn. II OSK 2557/16; postanowienie NSA z 26.09.2017 r., sygn. II OSK 2042/17; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30.12.2016, sygn. IV SA/Wr 289/16.

o tym, czy strona ma interes prawny (uprawnienie), a nie tylko faktyczny, decyduje to, czy jej żądanie znajduje oparcie w przepisach prawa, w szczególności prawa administracyjnego. Oczywiście interes prawny nie opiera się wyłącznie na normach prawa administracyjnego, a jego źródłem mogą być regulacje znajdujące się w innych gałęziach prawa (np. cywilnego, prawa pracy, prawa gospodarczego), niemniej jednak norma prawa administracyjnego (publicznego) winna odwoływać się do tych regulacji, bądź też przepisy owe powinny stanowić podstawę obowiązku, który na stronę ma być nałożony²⁷. Z tego więc punktu widzenia niezbędne jest ustalenie, czy w art. 7a k.p.a. jest mowa o „nałożeniu na stronę obowiązku bądź ograniczeniu lub odebraniu uprawnienia” składających się na jej interes prawny (a więc dotyczących praw i obowiązków będących przedmiotem konkretnego postępowania administracyjnego), czy też ustawodawca miał na myśli obowiązki i uprawnienia w szerokim znaczeniu – a więc będących częścią sytuacji prawnych rozumianych jako konglomerat uprawnień, obowiązków, roszczeń i ekspektatyw składających się na funkcjonowanie konkretnego podmiotu w obrocie prawnym.

Zakładając racjonalizm oraz cel wprowadzenia omawianej regulacji, należy opowiedzieć się za stanowiskiem, że art. 7a k.p.a. odnosi się do praw i obowiązków ściśle związanych z interesem prawnym strony, a więc tych, które decydują o przyznaniu jej statusu strony na gruncie konkretnej sprawy administracyjnej (i postępowania administracyjnego). Założenie przeciwne w istocie uniemożliwiłoby ocenę potencjalnych skutków wydanej decyzji, gdyż organ ma wiedzę jedynie na temat niewielkiego fragmentu sfery prawnej strony i nie jest w stanie przewidzieć wszystkich reperkusji związanych z wydaniem decyzji o określonej treści. Następstwa potencjalnej decyzji winny być więc oceniane jako bezpośrednia konsekwencja jej wydania, nie zaś jako ewentualny rezultat podjęcia przez organ rozstrzygnięcia, oddziałujący na prawa i obowiązki strony w sposób bliżej niezidentyfikowany. To jednak nie daje pełnej odpowiedzi w kwestii oceny „korzyści strony”. Aby bowiem możliwe było zastosowanie art. 7a k.p.a., organ musi jeszcze rozważyć, jak ukształtuje się sytuacja prawna strony przy przyjęciu wszystkich, potencjalnie możliwych rozumień przepisu. Dopiero z tej perspektywy może stwierdzić, która z uzyskanych wykładni jest, w jego ocenie, najbardziej korzystna dla strony i ją zastosować. Owa korzyść, o której stanowi komentowany przepis, winna być oceniana przez pryzmat potencjalnej dolegliwości, jaka wiąże się z wynikiem prowadzonego postępowania. Nie da się rzecz jasna przeanalizować, bez odwołania się do konkretnych przypadków, wszystkich możliwych wa-

²⁷ Por. np. użyte w art. 3 ust. 1, pkt 19 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 1987, ze zm.) pojęcie „władającego powierzchnią ziemi”, czy też użyte w art. 120 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 2147, ze zm.) pojęcie „niedogodności, jakie mogą powstać dla właścicieli albo użytkowników wieczystych nieruchomości sąsiednich”. Trzeba jednocześnie pamiętać o możliwych problemach związanych z ustaleniem pojęcia „prawo administracyjne”. W dużym uproszczeniu, mając świadomość niedoskonałości takiego toku myślenia, na potrzeby niniejszego opracowania przyjmuję, że są to normy prawne, które stanowią źródło uprawnień i obowiązków kreowanych i modyfikowanych mocą indywidualnych aktów administracyjnych wydanych w oparciu o przepisy procedury administracyjnej.

riantów dotyczących wyniku postępowania. Można jedynie stwierdzić, że wykładania „korzystna dla strony” winna skutkować jak najmniej dolegliwym rozstrzygnięciem, choć niewątpliwie czasami będzie trudno o jednoznaczną konkluzję w tym zakresie.

Kolejną kwestią jest rozważenie, czy zasada wyrażona w art. 7a § 1 k.p.a. ma być stosowana wyłącznie do decyzji administracyjnych (ewentualnie postanowień) rozstrzygających sprawę co do istoty (a więc odbierających lub ograniczających uprawnienia strony bądź też nakładających na nią obowiązek), czy regulacja ta może być stosowana również w odniesieniu do formalnoprawnego rozstrzygnięcia, tj. umorzenia postępowania. Może się bowiem okazać, że niejednoznaczne brzmienie normy prawnej prowadzić będzie do umorzenia postępowania administracyjnego, co w niektórych przypadkach również godzić może w materialne uprawnienia strony. Biorąc pod uwagę to, co zostało wcześniej powiedziane, wydaje się, że brak jest dostatecznych argumentów przemawiających przeciwko takiemu stanowisku. Mając na względzie usytuowanie omawianej regulacji wśród norm będących zasadami ogólnymi, można uznać, że zasada życzliwej wykładni znajdzie zastosowanie w odniesieniu do sytuacji, w której w grę będzie wchodziło umorzenie postępowania, o ile tylko umorzenie będzie mogło spowodować negatywne następstwa.

Dalsze pytania dotyczące stosowania art. 7a k.p.a. nasuwają się, gdy na omawiane zagadnienie spojrzemy z perspektywy rezultatu postępowania, a więc kształtowania sytuacji prawnej strony. Chodzi tu o ocenę, ze względu na skutek prawny, jaki rozstrzygnięcia administracyjne wywołują dla strony. Zasadniczo rzecz ujmując, z punktu widzenia oddziaływania na sferę praw i obowiązków strony decyzje (postanowienia) można podzielić na takie, które nakładają określony obowiązek (wszelkiego rodzaju kary, nakazy, zakazy określonego zachowania się²⁸); akty pozabawiające lub ograniczające prawa (lub uprawnienia) strony²⁹; takie, które przyznają uprawnienia, obwarowane jednak pewnymi powinnościami³⁰; akty zwalniające stronę z przewidzianych prawem powinności³¹; rozstrzygnięcia pozytywne dla strony (a więc przyznające jej prawa lub uprawnienia) i wreszcie te, które nie uwzględniają wniosku strony zmierzającego do zmiany negatywnej (z jej punktu widzenia) sytuacji prawnej albo mającego na celu poszerzenie sfery jej uprawnień³².

Już pobieżna lektura wskazanego wyżej zestawienia pozwala stwierdzić, że analiza poszczególnych typów rozstrzygnięć może nasuwać daleko idące wątpliwości w kontekście dopuszczalności zastosowania art. 7a k.p.a. Dzieje się tak, dlatego że

²⁸ Art. 57 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1332, ze zm.); art. 175 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 2126).

²⁹ Art. 124–126 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

³⁰ Por. art. 32 ustawy Prawo budowlane.

³¹ Por. art. 35 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 2200).

³² Zezwolenie na określoną działalność, poszerzenie zakresu dotychczasowej działalności.

po pierwsze, realizacja interesu strony, który w omawianym kontekście odnosi się do korzystnej dlań interpretacji przepisów, może kolidować z innymi zasadami k.p.a.³³, po wtóre zaś, istnieje szereg rodzajów decyzji administracyjnych, które nie nakładają wprost konkretnego obowiązku ani też nie kreują żadnego uprawnienia, a jednak kształtują sytuację prawną strony³⁴. Próbując ustalić rzeczywisty zamiar ustawodawcy w tym zakresie, stwierdzić trzeba, że nie wypowiedział się w tej kwestii jednoznacznie. Odwołując się do ogólnych sformułowań typu „obowiązek” oraz „uprawnienie”, pozostawił organom prowadzącym postępowanie szerokie pole do interpretacji potencjalnych skutków tego postępowania. Zagadnienie to zostało pominięte w uzasadnieniu projektu ustawy, w którym jego autor szeroko rozwodzi się nad zaletami proponowanej zmiany oraz przewidywanymi, pozytywnymi konsekwencjami jej wprowadzenia, zupełnie nie odnosząc się jednak do kwestii dotyczących ewentualnych problemów, jakie pociąga za sobą zastosowanie tego przepisu w praktyce³⁵. Starając się odczytać intencje, jakie przyświecały przy nadaniu hipotezie art. 7a k.p.a takiego brzmienia, można założyć, że ustawodawcy chodziło przede wszystkim o te rozstrzygnięcia administracyjne, które bezpośrednio ingerują w sferę uprawnień strony, uszczuplając istniejący katalog jej uprawnień albo limitując jej sferę „wolności i swobody”, przy czym jednak na pierwszy rzut oka nie wiadomo, czy chodzi tu zarówno o prawa (uprawnienia) już istniejące, czy również o ekspektywy nabycia takich praw³⁶. Wydaje się, choć trudno tu o formułowanie kategoriycznych wniosków, że ustawodawca miał na względzie prawa (uprawnienia) już istniejące. Do takiej konstatacji prowadzi zarówno wykładnia literalna, jak i logiczna omawianego przepisu. Skoro bowiem jest mowa o „nałożeniu na stronę obowiązku lub też odebraniu lub ograniczeniu uprawnienia” będących przedmiotem postępowania, to stwierdzić trzeba, że chodzi o uprawnienia już istniejące, które z jakichś powodów (normatywnie wskazanych) mogą ulec odebraniu lub ograniczeniu. Stąd też wniossek, że art. 7a k.p.a. nie znajdzie zastosowania w tych postępowaniach, w których strona dopiero się ubiega o uzyskanie uprawnienia. Zawsze natomiast, o ile nie wystąpią określone w art. 7a § 1 *in fine* lub § 2 okoliczności, będzie miał zastosowanie w tych postępowaniach, których przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku lub ograniczenie już istniejących uprawnień.

Kontynuując ten wątek, stwierdzić wypada, że organ w toku prowadzonego postępowania musi nie tylko zbadać i ocenić sytuację prawną strony, lecz również antycypować potencjalne, negatywne następstwa rozstrzygnięcia administracyjnego, które

³³ Na przykład z wyrażoną w art. 7 k.p.a. zasadą prawdy obiektywnej.

³⁴ Na przykład decyzje o warunkach zabudowy terenu czy też decyzje o zameldowaniu lub wymeldowaniu.

³⁵ Por. uzasadnienie do projektu zmian w Kodeksie postępowania administracyjnego dostępne na stronie www.legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12287313.

³⁶ Na przykład rozstrzygnięcie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości – art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

zapadnie. Oceny tej powinien dokonać z uwzględnieniem interesu prawnego strony, będącego w tym przypadku jej kluczowym kryterium. Uzyskanie negatywnego wyniku przeprowadzonej analizy otwiera drogę do poszukiwania takiej metody wykładni stosowanego przepisu prawa materialnego, która w konkretnych okolicznościach faktycznych prowadziła do zmiany lub złagodzenia negatywnych konsekwencji. Mając na uwadze poczynione wyżej spostrzeżenia, intencja ustawodawcy staje się czytelna i zrozumiała. Sięgając kolejny raz do uzasadnienia projektu zmian, wskazać trzeba, że na aprobatę zasługuje stanowisko, zgodnie z którym „niejednoznaczność przepisów prawa nie powinna rodzić negatywnych konsekwencji w szczególności dla stron postępowania administracyjnego, którego przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku (np. administracyjnej kary pieniężnej) bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia. Projekt wprowadza w związku z tym w art. 7a k.p.a. zasadę, zgodnie z którą w tego rodzaju postępowaniach, jeśli pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te powinny być rozstrzygane na korzyść strony. Tym samym, stronie zapewniona zostanie ochrona przed negatywnymi skutkami tworzenia niejasnych przepisów prawa i związanej z tym niepewności”³⁷. Nie da się jednak ukryć, że stosowanie tej zasady w praktyce może nastroczać daleko idących trudności, których, jak można domniemywać w oparciu o lekturę uzasadnienia projektu ustawy, ustawodawca nie przewidział.

Odrębną kwestią, która może powodować największe problemy, jest ustalenie reguł, wedle jakich organ ma dokonywać wykładni życzliwej stronie. Praktyka wskazuje na to, że, jak już wyżej wspomniano, w przytłaczającej ilości spraw organy sięgają do wykładni językowej jako najprostszej ich zdaniem w stosowaniu. Pamiętać jednak trzeba, że ustawodawca ani w art. 7a k.p.a., ani też w żadnym innym przepisie tej ustawy nie formułuje jakichkolwiek wskazówek odnośnie do metod poszukiwania i wyboru owej „korzystnej dla strony wykładni”. Co więcej, nie jest jasne, czy jeżeli organ zastosuje kilka metod wykładni i tylko jedna z nich będzie prowadziła do rezultatu przewidzianego w art. 7a k.p.a., to stanowi to dostateczne uzasadnienie dla skorzystania z tej wykładni, czy też nie. Nawiązując do ugruntowanego w literaturze poglądu, wskazać trzeba, że „większość normatywnych teorii wykładni, nawet wówczas, gdy wykładnia językowa doprowadzi do ustalenia jednego językowo możliwego znaczenia normy, postuluje sprawdzenie przez inne rodzaje wykładni”³⁸. Może więc dojść do wystąpienia kolizji pomiędzy procesowym obowiązkiem poszukiwania wykładni „przyjaznej stronie” a próbą dotarcia do rzeczywistych intencji ustawodawcy w odniesieniu do konkretnego przepisu prawa. Niezależnie od tego, organ kierujący się dyrektywą poszukiwania życzliwej wykładni, może napotkać dodatkowy problem dotyczący wyniku przeprowadzonej wykładni. Otóż na tle art. 7a k.p.a. powstaje pyta-

³⁷ www.legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12287313.

³⁸ Por. J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1980, s. 401.

nie, co robić, gdy np. wykładnia celowościowa lub logiczna prowadzą do jednoznacznego rezultatu, niekorzystnego z punktu widzenia interesu strony, natomiast takiego wyniku nie dają inne metody wykładni. Sytuacja taka pozostaje bowiem w opozycji do stosowanej w orzecznictwie zasady *interpretati cessat in claris*³⁹.

Rozstrzygnięcie zasygnalizowanych wątpliwości może być dwojakie. Najprostsze jest założenie, że brzmienie art. 7a § 1 k.p.a. wskazuje na to, iż wystarczy, że gdy tylko jedna z zastosowanych metod wykładni doprowadzi do przewidzianego przez ustawodawcę stanu – a więc powstania wątpliwości co do treści normy prawnej. Rezultatem wystąpienia takich wątpliwości powinno być oparcie się na wykładni korzystnej, z punktu widzenia ochrony interesu strony. Takie stanowisko jest jednak, jak się wydaje, zbyt uproszczone. Uważna lektura omawianej regulacji pozwala bowiem stwierdzić, że ustawodawca, formułując w ten sposób przesłankę zastosowania przywołanego przepisu zakładał istnienie jakichkolwiek wątpliwości, do czego może dojść w wyniku zastosowania rozmaitych metod wykładni. Tu jednak trzeba wyraźnie zastrzec, że w odróżnieniu od powołanego na początku art. 2a Ordynacji podatkowej, w art. 7a § 1 k.p.a. ustawodawca nie posłużył się zwrotem „niedające się usunąć wątpliwości”. To z kolei pozwala przyjąć, że tym samym wskazano na odmienny zakres zastosowania reguły przyjaznej wykładni na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego. Nie ulega wątpliwości, że sformułowanie „wątpliwości co do treści normy prawnej” ma zdecydowanie szerszy zakres aniżeli „niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego”, pomijając już tylko tę zasadniczą różnicę, że k.p.a. stanowi o „normie prawnej”, natomiast Ordynacja podatkowa o „przepisach prawa”. Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy nadanie takiej treści nowo wprowadzonej zasadzie ogólnej miało charakter intencjonalny, czy też nie. Lektura uzasadnienia projektu ustawy nie daje w tej materii jednoznacznej odpowiedzi. Wydaje się jednak, że aby można było stwierdzić, iż w sprawie istnieją wątpliwości co do treści normy prawnej, organ musi wykazać, że wyczerpał wszelkie możliwości interpretacji przepisu, i dopiero w sytuacji, gdy poszczególne metody wykładni nie doprowadzą do jednoznacznego rezultatu, wątpliwości można będzie rozstrzygać na korzyść strony. Stąd wniosek, że jeżeli którakolwiek z zastosowanych metod wykładni rozwieje stan niepewności co do treści normy prawnej – wówczas nie będzie możliwe zastosowanie art. 7a § 1 k.p.a. Innymi słowy, osiągnięcie jednoznacznego rezultatu w procesie dekodowania normy prawnej za pomocą jednego z rodzajów wykładni wyłącza możliwość rozstrzygnięcia na korzyść strony, gdyż nie istnieje wówczas wątpliwość co do treści normy prawnej. To zaś jest podstawową przesłanką warunkującą zastosowanie art. 7a k.p.a. Rzecz jasna za rozstrzygnięciem na korzyść strony mogą przemawiać inne względy (np. dowodowe – *vide* art. 81a k.p.a.).

³⁹ Proces interpretacji winien być zakończony, gdy osiągnięto jednoznaczny rezultat – por. wyrok TK z 13.01.2005 r., sygn. P 15/02 (OTK-A 2005 nr 1, poz. 4); wyrok NSA 4.07.2017 r., sygn. I OSK 2346/16; wyrok NSA z 24.01.2017 r., sygn. I OSK 1497/16; wyrok NSA z 4.07.2014, sygn. I OSK 1025/13.

Patrząc na zaproponowane zmiany ustawowe przez pryzmat praktyki, wydaje się, że znaczące problemy dotyczące stosowania art. 7a k.p.a. mogą wystąpić również w związku z wydawaniem decyzji, w przypadku których swoboda organu odnośnie do rozstrzygnięcia sprawy sprowadzona jest do minimum, a więc tzw. decyzji związanych. Ten rodzaj rozstrzygnięć administracyjnych cechuje swoisty automatyzm działania, polegający na ustawowo przewidzianej treści decyzji, jaką ma wydać organ po spełnieniu określonych przesłanek⁴⁰. W literaturze prezentowane są różne stanowiska w tej materii, a zasadnicze różnice pomiędzy stanowiskami prezentowanymi przez poszczególnych autorów sprowadzają się do ustalenia, czego w istocie dotyczy swoboda organu przy wydawaniu rozstrzygnięcia⁴¹. Nie podejmując w niniejszym opracowaniu próby szczegółowej analizy tego typu aktów administracyjnych, wskazać trzeba, że chodzi o taki akt, którego treść jest determinowana przepisami rangi ustawowej⁴², a organ w zasadzie pozbawiony jest możliwości działania w ramach tzw. swobodnego uznania⁴³. Mając na uwadze, że stosunkowo często decyzje związane pozbawiają strony przysługujących im uprawnień albo nakładają określone obowiązki (co niewątpliwie wyczerpuje hipotezę art. 7a § 1 k.p.a.), a zarazem przepisy prawa materialnego, stanowiące podstawę ich wydawania nie pozostawiają organowi żadnego marginesu swobody, ustalenie, czy i w jaki sposób stosować art. 7a k.p.a. w takich sytuacjach,

⁴⁰ Por. wyrok NSA z 10.10.2017 r., sygn. II OSK 651/17; wyrok NSA z 18.07.2017 r., sygn. II OSK 875/17.

⁴¹ Jako przykład można wskazać, że np. Z. Leoński stoi na stanowisku, że kryterium rozróżnienia pomiędzy aktem związanym a aktem podjętym w ramach swobodnego uznania jest posługiwanie się przez ustawodawcę pojęciami nieostrymi – por. Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 291. Podobnie: E. Ura i E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004, s. 94. Pogląd przeciwny prezentuje M. Zimmermann, który zakwestionował oparcie uznania administracyjnego o pojęcia nieodokreślone – por. M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Poznań 1959, s. 32 i nast. A. Błaś z kolei zwraca uwagę, że organ może działać w oparciu o uznanie administracyjne wówczas, gdy w warunkach określonych w hipotezie normy prawnej ma wybór pomiędzy różnymi sposobami zachowania się – por. A. Błaś [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1993, s. 172-173. Przegląd rozmaitych stanowisk oraz poglądów dotyczących uznania administracyjnego zawarty został w opracowaniu A. Błasia i J. Jędroški, *Granice dyskrecjonalnych uprawnień administracji publicznej*, [w:] Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Posłuszny, J. Stelmasiak (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, Przemysł 2000, s. 81 i nast. Obszerną analizę omawianego zagadnienia przeprowadziła M. Jaśkowska [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, tom 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 217 i nast.

⁴² Sięgając do bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych, wskazać można, że charakter decyzji związanej mają na przykład: decyzja udzielająca pozwolenia na budowę (por. wyrok WSA w Gliwicach, z 18.01.2017 r., sygn. akt II SA/Gl 1006/16); skierowanie na badania psychologiczne w zakresie uprawnień do kierowania pojazdami (wyrok WSA w Łodzi z 20.01.2017 r., sygn. III SA/Łd 977/16); zwrot przez dłużnika alimentacyjnego świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego, wraz z ustawowymi odsetkami (wyrok WSA w Szczecinie z 12.01.2017 r., sygn. II SA/Sz 1316/16); kary pieniężne za naruszenie przepisów z zakresu transportu drogowego (wyrok NSA 25.10.2016 r., sygn. II GSK 673/15); cofnięcie uprawnień do kierowania pojazdami (wyrok WSA w Gliwicach z 22.12.2016 r., sygn. II SA/Gl 821/16); cofnięcie pozwolenia na broń (wyrok WSA w Warszawie z 22.12.2016 r., sygn. II SA/Wa 545/16); uzyskanie statusu osoby bezrobotnej (wyrok WSA we Wrocławiu z 20.12.2016 r., sygn. IV SA/Wr 270/16).

⁴³ Szerzej na ten temat: K. Ziemiński [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, tom 5: *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 181-184; C. Kosikowski, *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, Warszawa 2002, s. 134.

nie jest proste. W istocie bowiem w toku stosowania prawa może dochodzić do powstania konfliktu pomiędzy celem ustawodawcy, który ukształtował przepisy w taki sposób, że po spełnieniu ustawowych warunków organ zobligowany jest do wydania rozstrzygnięcia o określonej treści, a określoną, niejako z góry narzuconą przez ustawodawcę wykładnią. Trzeba jednak zauważyć, że w tego rodzaju sytuacji organ postawiony zostanie przed pozornym wyborem o charakterze aksjologicznym, gdzie z jednej strony musi uwzględnić procesowo zapewnioną „życliwość” wykładnię (oczywiście po spełnieniu określonych warunków), z drugiej natomiast cele, których osiągnięcie ustawodawca zakładał przy tworzeniu poszczególnych przepisów prawa materialnego⁴⁴. Wybór ów ma charakter pozorny, gdyż w tego rodzaju przypadkach „życliwa stronie” interpretacja przepisów zawsze będzie mieć pierwszeństwo przed postawionymi przez ustawodawcę celami, o ile tylko rzeczywiście treść konkretnej normy będzie nasuwać wątpliwości⁴⁵. Takie stanowisko można uzasadnić tym, że to na ustawodawcy ciąży obowiązek prawidłowej legislacji, a wobec tego nieakceptowalny jest stan, w którym strona ponosi negatywne konsekwencje niejednoznaczności przepisów. Zarazem prowadzi to do sygnalizowanego wcześniej wniosku, iż organ, prowadząc postępowanie, zobligowany jest do skorzystania z wszelkich dostępnych metod wykładni w celu ustalenia, czy którakolwiek z nich może doprowadzić do przewidzianego w art. 7a k.p.a. rezultatu.

Podsumowując poczynione uwagi, stwierdzić wypada, że omawiana regulacja, pomimo czytelnego celu, jaki przyświecał ustawodawcy, w praktyce może powodować daleko idące trudności związane z jej stosowaniem. Wskazane wyżej spostrzeżenia i uwagi stanowią jedynie zarys problemów, jakie może stwarzać ów przepis. Poza zakresem rozważań pozostawiono bowiem obszerną problematykę wyłączeń zastosowania tego przepisu (art. 7a § 1 k.p.a. *in fine* oraz cały § 2 tego przepisu) jak również relacji art. 7a k.p.a. względem innych przepisów⁴⁶, a zwłaszcza pozostałych zasad ogólnych. Można być jedynie pewnym, że praktyka organów, jak również orzecznictwo sądów administracyjnych dostarczy licznych przykładów na to, iż zasada życzliwej wykładni sprawiać będzie daleko idące dylematy i trudności. To z kolei może nasuwać wątpliwości odnośnie do celowości istnienia takiej regulacji⁴⁷. Stąd też trudno podzielić optymizm autorów projektu ustawy, którzy, jak można wywnioskować z lektury uzasadnienia, problemów ze stosowaniem tego przepisu nie przewidywali.

⁴⁴ Na przykład zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu samochodowym, obowiązku zwrotu nienależnie pobranych świadczeń (alimenty) itp.

⁴⁵ Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 lutego 2014 r., sygn. akt 1546/13.

⁴⁶ Problem ten zasygnalizowano już w literaturze – por. W. Piątek, *Kodeks postępowania...*, s. 24.

⁴⁷ Por. wywiad z D. Kijowskim zamieszczony w kwartalniku „Casus”, zima 2017 r., s. 4.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Błaś A. [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1993.
- Błaś A., Jędrońska J. *Granice dyskrecjonalnych uprawnień administracji publicznej*, [w:] Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Posłuszny, J. Stelmasiak (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, Przemysł 2000.
- Brolik J., *Wykładania prawa podatkowego i jej determinanty*, „Zeszyty Naukowe NSA” 2014, nr 3.
- Duda A.S., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Filipek J., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1979.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Zakamycze 2002.
- Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Zakamycze 2006.
- Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Jaśkowska M. [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, tom 1: *Institucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010.
- Kiełkowski T., *Nabywanie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012.
- Kijowski D. – wywiad, „Casus”, zima 2017 r.
- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1980.
- Kosikowski C., *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, Warszawa 2002.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004.
- Mariański A., *Rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść podatnika. Zasada prawa podatkowego*, Warszawa 2011.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
- Niedźwiedzka J., *Wykładnia prawa administracyjnego. Wybrane zagadnienia*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002.
- Płeszcza K., *Wykładnia rozszerzająca*, Warszawa 2010.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004.
- Woleński J., *Logiczne problemy wykładni prawa*, Kraków 1972.
- Wronkowska S., *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973.
- Wróblewski J., *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Ossolineum 1990.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa 2017.
- Ziemski K., *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989.
- Ziemski K. [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, tom 5: *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013.
- Zimmermann M., *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Poznań 1959.
- Zirk-Sadowski M. [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, tom 4, Warszawa 2015.

Streszczenie: Niniejsze opracowanie dotyczy zagadnień związanych z wykładnią prawa, a konkretnie procesowego prawa administracyjnego – Kodeksu postępowania administracyjnego. Obszerna nowelizacja tej ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. w istotny sposób zmodyfikowała reguły, jakimi powinien kierować się organ przy prowadzeniu postępowania. Szczególnie istotne miejsce zajmuje wśród nich tzw. reguła życzliwej wykładni – art. 7a kodeksu. Przedłożony tekst, ze względu na złożoność materii, porusza jedynie niektóre aspekty

wprowadzenia tej regulacji do Kodeksu postępowania administracyjnego, koncentrując się przede wszystkim na przesłankach zastosowania tego przepisu oraz potencjalnych problemach dotyczących korzystania z poszczególnych metod wykładni.

Słowa kluczowe: wykładnia prawa, zasady prawa, życzliwa wykładnia

**SOME OF THE CONSEQUENCES OF APPLYING THE PRINCIPLE
OF FAVORABLE INTERPRETATION OF THE LEGAL RULES
– REFLECTIONS BASED ON ART. 7A
OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE**

Summary: This very study is focused on some issues related to interpretation of administrative procedural law. The latest lengthy amendment of Code of Administrative Procedure significantly changed general principles of course of procedural action. One of the most important changes is the newest rule – principle of favorable interpretation – art. 7a. This study concentrates on some aspects of this problem, especially on prerequisites of this regulations and some of the potential results of various methods of interpretation.

Keywords: law interpretation, rules of law, favourable interpretation