

KIERUNKI ROZWOJU JURYSDYKCJI ADMINISTRACYJNEJ

redakcja naukowa

Marek Szewczyk, Lucyna Staniszevska, Maciej Kruś



Wolters Kluwer

Autorzy

Leszek Bielecki, Mateusz Błachucki, Maciej Błażewski,
Anna Brzezińska-Rawa, Agata Cebera,
Dominika Cendrowicz, Monika Chlipała,
Jarosław Czerw, Paweł Daniel, Bogusława Dobkowska,
Jarosław Dobkowski, Wojciech Drobny,
Łukasz Dubiński, Jakub G. Firlus, Filip Geburczyk,
Radosław Giętkowski, Aleksandra Główniczewska,
Emilia Gulińska, Dagmara Gut, Aleksander Jakubowski,
Piotr Janiak, Marcin Kamiński, Marta Kisielowska,
Kamil Klonowski, Hanna Knysiak-Sudyka,
Piotr Kobylski, Dominik J. Kościuk, Mariusz Kotulski,
Barbara Kowalczyk, Adam Kozień, Tomasz Kuczyński,
Angelika Kurzawa, Piotr Lisowski,
Magdalena Małecka-Lyszczek, Katarzyna Małysa-Sulińska,
Radosław Mędrzycki, Justyna Mielczarek-Mikołajów,
Paweł Mierzejewski, Adrian Misiejko,
Artur K. Modrzejewski, Aleksandra Monarcha-Matlak,
Stanisław Nitecki, Kamil Panasiuk, Piotr Pietrasz,
Łukasz Prus, Agata Pyrzyńska,
Karolina Rokicka-Murszewska, Paweł Romaniuk,
Marta Romańska, Joanna Róg-Dyrda, Piotr Ruczkowski,
Magdalena Sieniuć, Dominika Skoczylas,
Joanna Smarż, Patrycja Sołtysiak, Lucyna Staniszevska,
Rafał Stankiewicz, Patrycja Joanna Suwaj, Dorota Sylwestrzak,
Weronika Szafrńska, Ewa Szewczyk, Marek Szewczyk,
Paweł Śwital, Robert Talaga, Krzysztof Teshner,
Michał Igor Ulasiewicz, Marek Wierzbowski,
Martyna Wilbrandt-Gotowicz, Wojciech Wojtyła,
Ewa Wójcicka, Przemysław Zdyb, Grzegorz Zieliński,
Monika Żuchowska-Grzywacz, Agnieszka Żywicka

KIERUNKI ROZWOJU JURYSDYKCJI ADMINISTRACYJNEJ

redakcja naukowa

Marek Szewczyk, Lucyna Staniszevska, Maciej Kruś

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 1 sierpnia 2022 r.

Recenzenci

Prof. dr hab. Bartosz Majchrzak

Prof. dr hab. Sławomir Pawłowski

Prof. dr hab. Wojciech Piątek

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Rybczyńska

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-721-3

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
---------------------	----

Wstęp	21
-------------	----

Część I

ZASADY OGÓLNE W PROCEDURACH ADMINISTRACYJNYCH A KREOWANIE ROZSTRZYGNIĘCIA

Joanna Smarż

Związaną organów administracji utrwaloną praktyką przy rozstrzyganiu spraw administracyjnych	27
---	----

Agnieszka Żywicka

Stosowanie zasady <i>in dubio pro libertate</i> w postępowaniu koncesyjnym (na przykładzie sektora energetycznego)	43
---	----

Piotr Ruczkowski

Zasada rozstrzygania wątpliwości co do treści normy prawnej (przepisów prawa) na korzyść strony w postępowaniu administracyjnym w świetle międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka oraz praw podstawowych Unii Europejskiej	55
--	----

Przemysław Zdyb

O rozstrzyganiu wątpliwości w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym	67
---	----

Piotr Janiak

Zasada rozstrzygania wątpliwości co do stanu faktycznego sprawy na korzyść strony w reżimie odpowiedzialności za delikt zagrożony sankcją administracyjną	79
---	----

Leszek Bielecki

Zasada domniemania uczciwości przedsiębiorcy oraz zasada przyjaznej interpretacji przepisów ustawy – Prawo przedsiębiorców. Możliwa kreacja rozstrzygnięcia w prawie podatkowym.....	91
---	-----------

Magdalena Małecka-Lyszczek, Radosław Mędrzycki

Znaczenie efektywności w prawie administracyjnym – uwagi wybrane	101
---	------------

Krzysztof Teszner

Konwersja kontroli w postępowanie jurysdykcyjne jako instrument usprawniający załatwianie sprawy administracyjnej	117
--	------------

Marta Kisielowska

Zasady modelowe w ujęciu ReNEUAL a zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego	129
--	------------

Wojciech Wojtyła

Personalistyczne podstawy funkcjonowania administracji publicznej	141
--	------------

Część II

ADMINISTRACJA WSPÓŁTWORZĄCA ROZSTRZYGNIĘCIA

Marek Wierzbowski

Mediacja w postępowaniu sądowoadministracyjnym	155
---	------------

Hanna Knysiak-Sudyka

Zakres zastosowania mediacji w postępowaniu administracyjnym.....	161
--	------------

Radosław Giętkowski

Mediacja w sprawach dyscyplinarnych	175
--	------------

Paweł Romaniuk

Ogólne założenia mediacji jako istotny aspekt rozstrzygania w sprawach administracyjnych	187
---	------------

Monika Żuchowska-Grzywacz

Mediacja jako dynamiczny trend w postępowaniu administracyjnym – studium komparatystyczne	199
--	------------

Justyna Mielczarek-Mikołajów

Dopuszczalność ugody w sprawach z zakresu gospodarki nieruchomościami	211
--	------------

Ewa Wójcicka

Posiedzenie w trybie współdziałania jako instrument usprawniający postępowanie administracyjne	223
---	------------

Łukasz Dubiński

Proceduralizacja tzw. czynności wstępnych w sprawach wszczynanych na wniosek	235
---	------------

Część III

CYFRYZACJA PROCEDUR ADMINISTRACYJNYCH

Martyna Wilbrandt-Gotowicz

Zasada efektywnej ochrony sądowej na tle zjawisk europeizacji, automatyzacji i pragmatyzacji jurysdykcji administracyjnej	249
--	------------

Aleksandra Monarcha-Matlak

Komunikacja elektroniczna, prawo komunikacji elektronicznej, Europejski kodeks łączności elektronicznej i ich wpływ na rozwój jurysdykcji administracyjnej	267
---	------------

Filip Geburczyk

Aspekty prawne w pełni zautomatyzowanego wydawania decyzji administracyjnych. Doświadczenia Francji i Niemiec	277
--	------------

Maciej Błażewski

Automatyzacja pozyskiwania i analizowania danych jako przejaw informatyzacji czynności materialno- -technicznych organów administracji publicznej podejmowanych w toku postępowania administracyjnego	289
--	------------

Dominik J. Kościuk

Zdalny dostęp do akt sprawy administracyjnej	297
---	------------

Dominika Skoczylas

Dynamizm legislacji administracyjnej a cyberbezpieczeństwo i użytkowanie przestrzeni kosmicznej w ramach e-administracji.....	307
--	------------

Adam Kozień

Wolność jednostki w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym w dobie cyfryzacji i digitalizacji.....	319
---	------------

Część IV

FORMY DZIAŁANIA WSPÓŁCZESNEJ ADMINISTRACJI

Piotr Lisowski

Decyzje administracyjne w sprawach ustrojowych (decyzje nadzorcze) 335

Tomasz Kuczyński

Uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego jako akty prawa miejscowego i akty prawa wewnętrznego w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych – problematyka adresata aktu 345

Ewa Szewczyk

Moc obowiązująca w czasie ostatecznej decyzji administracyjnej w sytuacji zmiany stanu faktycznego po jej wydaniu 353

Dominika Cendrowicz

Koncepcja umowy administracyjnej na przykładzie umowy w sprawie realizacji indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności 363

Emilia Gulińska

Milczenie organu jako fikcja pozytywnego załatwienia sprawy przez organ administracji publicznej 375

Kamil Klonowski

Kontrola milczącego załatwienia sprawy administracyjnej 383

Kamil Panasiuk

Środki zaskarżenia milczącego załatwienia sprawy 395

Karolina Rokicka-Murszewska

Decyzje wydawane w stanie klęski żywiołowej jako przykłady generalnych aktów administracyjnych 409

Joanna Róg-Dyrda

Decyzja w przedmiocie interwencji produktowej jako generalny akt administracyjny wydawany przez Komisję Nadzoru Finansowego. Charakter prawny i aspekty proceduralne 421

Monika Chlipała

Wymogi proceduralne wydania przyrzeczenia administracyjnego w unormowaniach materialnoprawnych 431

Adrian Misiejko

Ogólne zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Przyczynek do dyskusji o samodzielności w doborze prawnych form działania przez organy gmin.....	441
--	------------

Część V

MODYFIKACJA TRYBÓW I EUROPEIZACJA PROCEDUR

Jarosław Dobkowski

Zagadnienie jurydyfikacji administracyjnej	457
---	------------

Patrycja Joanna Suwaj

Wyzwania dla stosujących prawo administracyjne stoją poza tym prawem? W stronę człowieka w rozstrzyganiu administracyjnym.....	467
---	------------

Paweł Daniel

Ograniczenie udziału uczestników w postępowaniu sądowoadministracyjnym – przyczynek do dyskusji	489
--	------------

Barbara Kowalczyk

O pojęciu jurysdykcji międzynarodowej organu administracji publicznej	499
--	------------

Lucyna Staniszevska

Postępowanie masowe w polskim i niemieckim prawie administracyjnym	509
---	------------

Łukasz Prus

Procedury kompozytowe w zintegrowanej administracji Unii Europejskiej. Pojęcie, modele i sądowa kontrola	523
---	------------

Część VI

TOK KONTROLI DZIAŁAŃ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Marcin Kamiński

Typologia merytorycznych kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych. Rozważania na tle wybranych zagranicznych porządków prawnych	537
---	------------

Marta Romańska

Zadania sądów powszechnych z zakresu kontroli administracji publicznej powierzone im wprost oraz będące konsekwencją przyjętego modelu jej kontroli przez sądy administracyjne – charakter i sposób ich wykonywania	555
--	------------

Piotr Pietrasz

Wykonanie merytorycznego wyroku sądu administracyjnego w sprawach podatkowych w postępowaniu przymusowym.....	583
--	------------

Paweł Mierzejewski

Uznanie uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa jako przejaw kompetencji judykacyjnej sądu administracyjnego w sprawach skarg na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.	595
--	------------

Weronika Szafrńska

Kondemnacyjne uprawnienia orzecznicze sądów administracyjnych.....	605
---	------------

Angelika Kurzawa

Problemy sądowej kontroli decyzji w sprawach z zakresu regulacji energetyki w praktyce stosowania prawa	619
--	------------

Wojciech Drobny

Problem rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach z zakresu prawa służby publicznej na przykładzie postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej.....	631
--	------------

Grzegorz Zieliński

Studium orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie poddania się obowiązkowym szczepieniom.....	641
--	------------

Dagmara Gut

Merytoryczne orzekanie sądów administracyjnych w systemie unijnym (uwagi na tle wyroku TSUE w sprawie Torubarov)	653
---	------------

Artur K. Modrzejewski

Weryfikacja trafności rozstrzygnięcia a decyzja kasacyjna w sprawach o ustalenie warunków zabudowy – zagadnienia wybrane	665
---	------------

Patrycja Sołtysiak

Komplet normatywny z udziałem Rzecznika Praw Dziecka	675
---	------------

Paweł Śwital

Kontrola działania organów administracji samorządowej przez obywateli	685
--	------------

Część VII
POSTĘPOWANIA HYBRYDOWE I SZCZEGÓLNE

<i>Magdalena Sieniuc</i> Specyfika postępowania w sprawach nadania stopnia naukowego	701
<i>Stanisław Nitecki</i> Specyfika postępowania w sprawie wyboru projektów do dofinansowania w zakresie polityki spójności.....	719
<i>Robert Talaga</i> Beneficjent jako strona umowy o dofinansowanie projektu realizowanego w ramach polityki spójności.....	735
<i>Michał Igor Ulasiewicz</i> Postępowanie o udostępnienie informacji publicznej – wybrane problemy	755
<i>Mateusz Błachucki</i> Zakres zastosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu antymonopolowym.....	767
<i>Katarzyna Małysa-Sulińska, Aleksander Jakubowski</i> Krąg stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę	779
<i>Dorota Sylwestrzak, Anna Brzezińska-Rawa</i> Skierowanie decyzji do osoby nieżyjącej jako rażące naruszenie prawa w orzecznictwie sądów administracyjnych na przykładzie decyzji o pozwoleniu na budowę	799
<i>Bogusława Dobkowska</i> Decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego – specyfika i charakter prawny	811
<i>Rafał Stankiewicz</i> Szczególna rola radców prawnych w zapewnieniu rzetelnego postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego	821
<i>Aleksandra Głowczewska</i> Wartościowanie jako podstawa decyzji konserwatora zabytków – wybrane zagadnienia w kontekście przywołanych kazusów	831

Agata Pyrzyńska

Wybrane problemy związane z procedurą podziału gminy na okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin	843
---	------------

Jarosław Czerw

Zmiany w zakresie funkcjonowania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w związku z epidemią COVID-19 w Polsce – wnioski <i>de lege lata</i> i postulaty <i>de lege ferenda</i>	857
---	------------

Jakub G. Firlus, Agata Cebera

„Renesans” sankcji typu administracyjnego w okresie stanu zagrożenia epidemiologicznego i stanu epidemii	865
---	------------

Mariusz Kotulski

Przesłanki nałożenia i wymiaru pieniężnej kary administracyjnej.....	885
---	------------

Piotr Kobyłski

Wszczęcie postępowania karnego skarbowego w granicach sądowej kontroli legalności decyzji podatkowej	901
---	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

AVG	– Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (austriacka ustawa o ogólnym postępowaniu administracyjnym), (BGBl. 1991, Nr 51)
B-VG	– Bundes-Verfassungsgesetz (austriacka Federalna Ustawa Konstytucyjna), (BGBl. 1930, Nr 1 ze zm.)
CPA	– codice del processo amministrativo (włoski kodeks procesu administracyjnego), („Gazzetta Ufficiale” nr 156 z 7.07.2010 r.)
CRPA	– kodeks stosunków między społeczeństwem i administracją (Code des relations entre le public et l’administration issu de l’ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015), (JORF n° 0248 du 25 octobre 2015, s. 19872)
dyrektywa 2011/95/UE	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z 13.12.2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz.Urz. UE L 337, s. 9)
dyrektywa 2013/32/UE	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z 26.06.2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.Urz. UE L 180, s. 60)
dyrektywa ECN+	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 z 11.12.2018 r. mająca na celu nadanie organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa i zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego (Dz.Urz. UE L 11, s. 3)
dyrektywa NIS	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z 6.07.2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii (Dz.Urz. UE L 194, s. 1)
EKDA	– Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej (Dz.Urz. UE C 285 z 2011 r., s. 3), tzw. Europejski Kodeks Dobrej Administracji
EKLE	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z 11.12.2018 r. ustanawiająca Europejski kodeks łączności elektronicznej (Dz.Urz. UE L 321, s. 36)

EKPC	– Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
EKSL	– Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138)
k.k.s.	– ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2022 r. poz. 859 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375)
k.r.o.	– ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359)
k.s.h.	– ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1467 ze zm.)
k.w.	– ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1277)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
KPP	– Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
LIFL	– ustawa nr 78-17 z 6.01.1978 r. w sprawie systemów przetwarzania danych, systemów ewidencjonowania danych oraz swobód (Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés modifiée en dernier lieu par l'ordonnance no 2018-1125 du 12 décembre 2018), (JORF n° 0288 du 13 décembre 2018, texte n° 5)
LJCA	– Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (hiszpańska ustawa 29/1998 z 13.07.1998 r. regulująca jurysdykcję sporno-administracyjną), („Boletín Oficial del Estado” 1998 núm. 167 ze zm.)
MiFID II	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2014/65/UE z 15.05.2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE (Dz.Urz. UE L 173, s. 349, ze zm.)
MiFIR	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 600/2014 z 15.05.2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.Urz. UE L 173, s. 84, ze zm.)
MPPOP	– Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.)

Ordynacja wyborcza z 1990 r.	–	ustawa z 8.03.1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. z 1996 r. Nr 84, poz. 387)
Ordynacja z 1998 r.	–	ustawa z 16.07.1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 ze zm.)
p.p.	–	ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.)
p.p.s.a.	–	ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.)
p.s.w.n.	–	ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2022 r. poz. 574 ze zm.)
p.sz.w. 2005	–	ustawa z 27.07.2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183 ze zm.)
p.t.	–	ustawa z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1648)
p.u.s.a.	–	ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 137 ze zm.)
pr. bud.	–	ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.)
pr. energ.	–	ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1385)
pr. ośw.	–	ustawa z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.)
pr. wod.	–	ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2021 r. poz. 2233 ze zm.)
RODO	–	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), (Dz.Urz. UE L 119, s. 1)
rozp. MEiN	–	rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z 8.06.2022 r. w sprawie szczegółowego trybu prowadzenia mediacji, postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich, a także sposobu wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia (Dz.U. poz. 1236)
rozporządzenie eIDAS	–	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z 23.07.2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz.Urz. UE L 257, s. 73)
rozporządzenie PRIIP	–	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 z 26.11.2014 r. w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (PRIIP), (Dz.Urz. UE L 352, s. 1 ze zm.)

SGG	–	Sozialgerichtsgesetz (niemiecka ustawa z 3.09.1953 r. o sądach socjalnych), (BGBl. I S. 2535 ze zm.)
specustawa drogowa	–	ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 176)
specustawa lotniskowa	–	ustawa z 12.02.2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1079)
TFUE	–	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
TUE	–	Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
u.COVID-19	–	ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.)
u.d.e.	–	ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 569 ze zm.)
u.d.i.p.	–	ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902)
u.d.p.	–	ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.)
u.f.p. 1998	–	ustawa z 26.11.1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.)
u.f.p. 2005	–	ustawa z 30.06.2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.)
u.f.p. 2009/u.f.p.	–	ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.)
u.g.k.	–	ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679)
u.g.n.	–	ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.)
u.i.d.p.p.	–	ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2021 r. poz. 2070 ze zm.)
u.i.l.	–	ustawa z 2.12.2009 r. o izbach lekarskich (Dz.U. z 2021 r. poz. 1342)
u.k.s.	–	ustawy z 28.09.1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 720 ze zm.)
u.k.s.c.	–	ustawa z 5.07.2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1369 ze zm.)
u.KAS	–	ustawa z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 813 ze zm.)
Układ Europejski	–	Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli 16.12.1991 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38 ze zm.)

u.NPR	–	ustawa z 20.04.2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. z 2022 r. poz. 260)
u.n.n.c.	–	ustawa z 24.03.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 2017 r. poz. 2278)
u.n.r.k.	–	ustawa z 29.07.2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 837 ze zm.)
u.o.o.m.	–	ustawa z 22.08.1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. z 2021 r. poz. 1995)
u.o.z.	–	ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.)
u.p.e.a.	–	ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.)
u.p.p.	–	ustawa z 6.11.2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. z 2020 r. poz. 849 ze zm.)
u.p.s.	–	ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.)
u.p.t.z.	–	ustawa z 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1343)
u.p.z.p.	–	ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503)
u.r.l.	–	ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 741)
u.r.p.	–	ustawa z 6.07.1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1166)
u.RPD	–	ustawy z 6.01.2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. z 2020 r. poz. 141)
u.s.g.	–	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)
u.s.k.ż.	–	ustawa z 18.04.2002 r. o stanie kłęski żywiłowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1897)
u.s.o.	–	ustawa z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2021 r. poz. 1915 ze zm.)
u.s.p.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526)
u.s.w.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 547)
u.sz.w. 1982	–	ustawa z 4.05.1982 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 1985 r. Nr 42, poz. 201 ze zm.)
u.sz.w. 1990	–	ustawa z 12.09.1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm.)
u.t.k.	–	ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1984 ze zm.)
u.u.i.s.	–	ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2022 r. poz. 1029 ze zm.)
u.z.p.p.r.	–	ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2021 r. poz. 1057 ze zm.)

u.z.z.w.	–	ustawa z 7.06.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2020 r. poz. 2028 ze zm.)
u.z.z.z.	–	ustawa z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2022 r. poz. 1657)
ustawa antymonopolowa	–	ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2021 r. poz. 275)
ustawa o stopniach i tytule	–	ustawa z 14.03.2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.)
ustawa wdrożeniowa	–	ustawy z 11.07.2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. z 2020 r. poz. 818)
VwGO	–	Verwaltungsgerichtsordnung (niemiecka ustawa z 21.01.1960 r. o sądownictwie administracyjnym)
VwGVG	–	Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (austriacka ustawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym), (BGBl. I 2013, Nr 33 ze zm.)
VwVfG	–	Verwaltungsverfahrensgesetz (niemiecka ustawa o postępowaniu administracyjnym), (BGBl. I 1976, S. 1253 ze zm.)
ZTP	–	rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)

Czasopisma i publikatory

Administracja. TDP	–	Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka
Annales UMCS	–	Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
AS	–	Amtliche Sammlung des Bundesrechts (szwajcarski Urzędowy Zbiór Prawa Federalnego)
AUWr. PPiA	–	Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji
AUWr. Prawo	–	Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo
BGBl.	–	Bundesgesetzblatt
CBOSA	–	baza orzeczeń sądów administracyjnych, http://orzeczenia.nsa.gov.pl
CzPKiNP	–	Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych
DVBl.	–	Deutsches Verwaltungsblatt
Dz.U.	–	Dziennik Ustaw
Dz.Urz. KNF	–	Dziennik Urzędowy Komisji Nadzoru Finansowego
Dz.Urz. UE	–	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz.Urz. Woj. Doln.	–	Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego
Dz.Urz. Woj. Śląsk.	–	Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego
EPS	–	Europejski Przegląd Sądowy
GSP	–	Gdańskie Studia Prawnicze
GSP-Prz.Orz.	–	Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa
HUDOC	–	European Court of Human Rights. HUDOC database
iKAR	–	internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny
KPPubl.	–	Kwartalnik Prawa Publicznego
Legalis	–	System Informacji Prawnej Legalis

LEX	– System Informacji Prawnej LEX
M. Praw.	– Monitor Prawniczy
M.P.	– Monitor Polski
MPP	– Monitor Prawa Pracy
NP	– Nowe Prawo
NVwZ Extra	– Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Extra
NZS	– Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNC-ZD	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna – Zbiór Dodatkowy
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSN-ZD	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Zbiór Dodatkowy
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
PiŚ	– Prawo i Środowisko
PPK	– Przegląd Prawa Konstytucyjnego
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
Prz. Leg.	– Przegląd Legislacyjny
Prz. Sejm.	– Przegląd Sejmowy
PS	– Przegląd Sądowy
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
RPiE	– Ruch Prawniczy i Ekonomiczny
SIL	– Studia Iuridica Lublinensia
SP	– Studia Prawnicze
SP-E	– Studia Prawno-Ekonomiczne
SPP	– Studia Prawa Publicznego
ST	– Samorząd Terytorialny
Studia Prawnicze KUL	– Studia Prawnicze Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II
Zeszyty Naukowe WSOWL	– Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych im. gen. T. Kościuszki
Zeszyty Naukowe WSFiP	– Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Finansów i Prawa w Bielsku Białej
ZfV	– Zeitschrift für Verwaltung
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUJ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego

Inne

AAC	– alternatywne i wspomagające formy komunikacji (ang. <i>augmentative and alternative communication</i>)
ADR	– alternatywne sposoby rozstrzygania sporów (ang. <i>Alternative Dispute Resolution</i>)
BIP	– Biuletyn Informacji Publicznej
CFD	– kontrakty na różnicę
ePUAP	– Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej
ESMA	– Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ang. <i>European Securities and Markets Authority</i>)
ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
ICT	– technologie informacyjno-komunikacyjne (ang. <i>Information and Communication Technologies</i>)
KE	– Komisja Europejska
KNF	– Komisja Nadzoru Finansowego
l.i.c.p.	– lokalizacja inwestycji celu publicznego
LVG	– Landesverwaltungsgericht (austriacki administracyjny sąd krajowy)
NID	– Narodowy Instytut Dziedzictwa
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OLAF	– Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (fr. <i>L'Office européen de lutte antifraude</i>)
organy stanowiące	– organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w Polsce
PKW	– Państwowa Komisja Wyborcza
POLSA	– Polska Agencja Kosmiczna
RPD	– Rzecznik Praw Dziecka
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SN	– Sąd Najwyższy
SOKiK	– Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
SPI	– Sąd Pierwszej Instancji
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (poprzednio: ETS)
TUMW	– Towarzystwo Upiększania Miasta Wrocławia
UE	– Unia Europejska
UFK	– ubezpieczeniowe fundusze kapitałowe
UKE	– Urząd Komunikacji Elektronicznej
UOKiK	– Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
URE	– Urząd Regulacji Energetyki
UTK	– Urząd Transportu Kolejowego
VwGH	– Verwaltungsgerichtshof (austriacki Trybunał Administracyjny)
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

WSTĘP

Przedmiotem monografii są modyfikacje jurysdykcji administracyjnej wynikające z nieustającej potrzeby dostosowywania sposobów działania administracji do wyzwań wynikających ze współczesnych potrzeb. Owe modyfikacje jurysdykcji wymuszają zmieniające się warunki, w których funkcjonujemy. Za tymi wyzwaniami powinna podążać jurysdykcja administracyjna i sądownoadministracyjna, których efektywność jest warunkiem użyteczności działań administracji. Działania administracji publicznej mają wszak służyć tak dobru społecznemu, jak i dobru jednostki. Taki jest też cel państwa prawnego zakodowany w art. 2 Konstytucji RP, w imieniu którego działa administracja publiczna.

Autorzy poszczególnych opracowań monografii wnieśli swój wkład w powstanie dzieła ukazującego owe modyfikacje. Polska doktryna prawa i postępowania administracyjnego od lat identyfikuje kierunki zmian, formułując przy tym wnioski odnośnie do ich efektywności, poprawności, nie wahając się także przed oceną ich legalności. Z reguły wnioski te prezentowane są na tle szerszej perspektywy badawczej, m.in. poprzez uwzględnienie kontekstu historycznego lub regulacji europejskich czy międzynarodowych. Stale obecne są dylematy dotyczące zapewnienia pewności prawa, jego precyzji czy też stabilności, a także zapewnienia elastyczności procesu stosowania prawa, w tym poprzez dyskrecjonalność rozstrzygnięć. Ciągłe żywym problemem okazuje się być formalizm procesu stosowania prawa, w którym permanentnie zderzają się dwie istotnie różne koncepcje egzekucji: jedna, bazująca na tzw. klaryfikacyjnej koncepcji wykładni prawa, którą charakteryzuje paremia *clara non sunt interpretanda*, oraz druga, oparta na tzw. derywacyjnej koncepcji wykładni prawa, którą charakteryzuje inna paremia – *omnia sunt interpretanda*. Niejednolitość praktyki orzeczniczej organów administracji publicznej oraz sądów administracyjnych, którą warto niwelować, oraz ograniczenie pola orzeczniczej samowoli są także wyzwaniem dla legislatora oraz nauki prawa i postępowania administracyjnego. Od lat borykamy się również ze słabościami efektywności jurysdykcji, w tym z tak podstawowym zagadnieniem, jak egzekucja prawa.

Znaczny wpływ na rozwój jurysdykcji administracyjnej ma również prawo europejskie, w tym poprzez tworzenie nowych instytucji, jak np. transnarodowy akt administracyjny. Orzecznictwo trybunałów europejskich, rozwijając doktrynę *effet utile*, wpływa

na kształtowanie reguł wykładni prawa administracyjnego, w toku której istotniejsze znaczenie należy przypisać dyrektywom celowościowym. Stosowanie prawa europejskiego, w tym także pośrednio, jest konieczne w wielu przypadkach krajowej jurysdykcji administracyjnej i sądownoadministracyjnej. Także siatka pojęciowa europejskiego prawa administracyjnego cechuje się daleko idącymi odrębnościami, co stawia nowe wyzwania przed doktryną prawa administracyjnego.

Wybór tematu jest wyrazem przekonania, że problemy efektywności jurysdykcji administracyjnej i sądownoadministracyjnej, tj. takiego ich wykonywania, które zapewni w możliwie najwyższym stopniu realizację celów działania administracji publicznej, mają podstawowe znaczenie dla sprawnego funkcjonowania państwa. Jest zaś wspólną troską uczestników Zjazdu Jego rozwój. Państwo nowożytne pełni wiele ról społecznie użytecznych, a jurysdykcja administracyjna jest bez wątpienia jednym z podstawowych sposobów oddziaływania na procesy społeczne. Sprawna jurysdykcja administracyjna to sprawne państwo, na czym nam wszystkim zależy.

*Marek Szewczyk
Lucyna Staniszevska
Maciej Krus*

Marek Szewczyk [ORCID: 0000-0001-8222-7898] – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu; jako radca prawny prowadzi własną kancelarię prawną w Poznaniu; wykłada prawo administracyjne, prawo zagospodarowania przestrzeni oraz prawo samorządu terytorialnego; jest współzałożycielem Wielkopolskiego Ośrodka Kształcenia i Studiów Samorządowych – najstarszego i największego regionalnego stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce; autor i współautor ponad 140 publikacji naukowych z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, zarówno monografii, jak i artykułów, studiów i glos; autor i współautor ponad 400 ekspertyz prawnych sporządzonych na zlecenie Prezydenta RP, Sejmu, Senatu, kilku ministerstw, Związku Miast Polskich, Związku Gmin Wiejskich, Wielkopolskiego Ośrodka Kształcenia i Studiów Samorządowych, Związku Gmin i Powiatów Śląskich oraz poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Lucyna Staniszevska [ORCID: 0000-0003-3457-0901] – doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, absolwentka kierunków prawo oraz administracja. Zajmuje się prawem administracyjnym, w szczególności zagadnieniami na styku prawa administracyjnego i prawa karnego oraz cywilnego, w szczególności problematyką odpowiedzialności administracji i w administracji, sankcjami administracyjnymi, formami działania administracji, współdziałaniem organów administracji publicznej, a także procesem inwestycyjno-budowlanym i zagadnieniami ochrony środowiska; jest człon-

kiem Komisji Doskonalenia Zawodowego Adwokatów, wykładowcą w Wielkopolskiej Izbie Adwokackiej, członkiem Komisji ds. Orzekania o Zdarzeniach Medycznych przy Wojewodzie Wielkopolskim.

Maciej Kruś [ORCID: 0000-0001-8500-6927] – doktor habilitowany nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu; radca prawny.

Część I

**ZASADY OGÓLNE W PROCEDURACH
ADMINISTRACYJNYCH A KREOWANIE
ROZSTRZYGNIECIA**

Joanna Smarż

ZWIĄZANIE ORGANÓW ADMINISTRACJI UTRWALONĄ PRAKTYKĄ PRZY ROZSTRZYGANIU SPRAW ADMINISTRACYJNYCH

1. Wprowadzenie

Wyartykułowana w art. 8 § 2 k.p.a. zasada związania organów administracji utrwaloną praktyką, zwana też „zasadą pewności prawa” oraz „zasadą uprawnionych oczekiwań” i „zasadą konsekwencji”¹, nie jest nowością w procedurze administracyjnej. Związana jest ona z realizacją zasady pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej, o której mowa w art. 8 § 1 k.p.a. Zanim jednak stała się zasadą ustawową, wyinterpretowywana była przez orzecznictwo, które wzmacniając pozycję strony postępowania przyjmowało, że ma ona prawo oczekiwać, iż organy będą podejmowały działania oraz dokonywały rozstrzygnięć w sposób przewidywalny i konsekwentny, a także zgodny ze swoją dotychczasową praktyką. Przyjmowano, że strona powinna mieć pewność, iż działając w dobrej wierze i z poszanowaniem prawa, nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji, zwłaszcza te, których nie mogła przewidzieć w chwili podejmowania działania. Organy zaś powinny trzymać się utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym, aby strona miała możliwość racjonalnego zaplanowania swoich działań, co pozwoli jej uniknąć niekorzystnych skutków prawnych tego działania.

Zasada ta wynika też z art. 10 EKDA, chociaż ma w tym przypadku jedynie charakter niewiążących zaleceń.

¹ Wyrok NSA z 29.01.2019 r., II GSK 1853/18, Legalis nr 1935719.

2. Kształtowanie się zasady związania organów utrwaloną praktyką w orzecznictwie administracyjnym

Wprowadzona do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w 2017 r.² zasada związania organów administracji utrwaloną praktyką, zanim stała się zasadą ustawową, była wyinterpretowywana z art. 8 k.p.a. regulującego pojemną zasadę zaufania do organów władzy publicznej. Wywodząco z niej wiele reguł, w tym m.in. zasadę jednolitości poglądów wyrażonych w decyzjach administracyjnych wydanych w takich samych stanach faktycznych i w oparciu o tę samą podstawę prawną³.

Przyjmowano, że zaufanie to wyraża się w przekonaniu, iż postępowanie administracyjne prowadzone jest zgodnie z zasadami wynikającymi z obowiązujących przepisów prawa, przy respektowaniu praw jego uczestników. Miało to służyć uzyskaniu u obywateli przeświadczenia, że podjęte w sprawie rozstrzygnięcie, nawet niekorzystne, jest słuszne i zgodne z prawem⁴. Tym samym za budzące zaufanie może być uznane tylko takie zachowanie organów, które spełnia postulat przewidywalności, a zatem opiera się na przejrzystych i racjonalnych przesłankach⁵.

Wskazywano, że rozsądne i uprawnione jest oczekiwanie przez jednostki uzyskania takiego samego jak inne podmioty rozstrzygnięcia na podstawie tych samych przepisów i w oparciu o podobne fakty⁶. Uznawano, że uprawnione oczekiwanie jednostki może odnosić się nie tylko do uzyskania decyzji korzystnej, ale również do niewydania korzystnej decyzji w stosunku do innych podmiotów, jeżeli wcześniej w stosunku do niej, w podobnym stanie faktycznym i prawnym, zapadła decyzja odmowna⁷, choć, jak zastrzegano, każda sprawa ma swój indywidualny charakter i jest analizowana w kontekście ustaleń faktycznych i prawnych czynionych przez organ na potrzeby konkretnej sprawy⁸.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą zmienność poglądów wyrażana w wydawanych przez organ decyzjach administracyjnych, szczególnie kierowanych do tego samego podmiotu, na tle takich samych stanów faktycznych i tożsamej podstawy prawnej może być uznana za naruszenie zasady pogłębiania zaufania⁹. Podobnie negatywnie postrzega-

² Ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935).

³ M. Karpiuk, *Glosa do wyroku WSA z 7.04.2010 r., VIII SA/Wa 835/09*, LEX 2011.

⁴ Ż. Skrenty, *Zaufanie obywateli do organów władzy publicznej w świetle orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny*, „*Studia Lubuskie*” 2013/IX, s. 97 i n.

⁵ R. Kędziora, *Prawne determinanty ochrony zaufania obywateli do administracji publicznej [w:] Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, red. M. Miaskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk, Lublin–Warszawa 2010, s. 207.

⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 14.10.2004 r., II SA 3571/03, LEX nr 159935.

⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 5.10.2005 r., VI SA/Wa 1013/05, LEX nr 191378.

⁸ Wyrok NSA z 29.01.2016 r., II OSK 1346/14, LEX nr 2034063.

⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 16.12.2005 r., VI SA/Wa 1824/05, LEX nr 190999.

na była zmienność poglądów prawnych wyrażonych w decyzjach odwoławczych¹⁰ oraz różna interpretacja przepisu dokonywana w takim samym stanie faktycznym przez ten sam organ bez bliższego uzasadnienia takiej zmiany¹¹. Za niedopuszczalne uznawano też zaskakiwanie obywateli nowymi rozwiązaniami prawnymi bez możliwości dostosowania się do nowego stanu prawnego oraz wprowadzanie obywateli w błąd zapowiedziami o przyszłym stanie prawnym, a następnie niedotrzymywanie tych zapowiedzi¹².

Podobnie uznał Trybunał Konstytucyjny, orzekając, że „w demokratycznym państwie prawnym stanowienie i stosowanie prawa nie może być pułapką dla obywatela, który powinien mieć możliwość układania swoich spraw w zaufaniu, iż nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich działań i decyzji, niemożliwe do przewidzenia w chwili podejmowania tych decyzji i działań”¹³. Jak uznawał Trybunał Konstytucyjny, jednym z fundamentów zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa jest to, że obywatel może zakładać, że treści obowiązującego prawa są dokładnie takie, jak to zostało ustalone przez sądy, albo znajduje wyraz w jednolicie ustabilizowanym stanowisku judykatury¹⁴.

Nie oznacza to jednak, że zasada ta ma charakter bezwzględny. Zmiana ocen prawnych może bowiem być niezbędna, ale organ nie może jej dokonywać dowolnie, w sposób uniemożliwiający kontrolę argumentacji przemawiającej, w jego ocenie, za przedmiotową zmianą¹⁵. Dlatego też zmiana linii orzeczniczej organów jest dopuszczalna, ale musi być należycie uzasadniona¹⁶. Powszechnie przyjmuje się, że organ może zmienić swój pogląd z powodu oczywistej niezgodności praktyki z prawem, z uwagi na fakt, że praktyka była wynikiem przestępstwa, z powodu braku obiektywnej możliwości spełnienia oczekiwań strony czy z powodu ważnego interesu publicznego. Musi jednak taką decyzję wszechstronnie uzasadnić. Obowiązek ten nabiera szczególnej wagi w sytuacjach, w których podmiot jest „stałym odbiorcą” rozstrzygnięć wydawanych przez administrację publiczną¹⁷.

Zasada ta zyskuje znaczenie w sferze uznania administracyjnego oraz w zakresie spraw, w których organ zajął stanowisko, np. przyjmując wytyczne lub ogłaszając interpretację prawa, czy w innych wypowiedziach o charakterze tzw. *soft law*. W sferze uznania

¹⁰ Wyrok NSA z 17.08.2018 r., I GSK 740/18, LEX nr 2566378.

¹¹ Wyrok WSA w Białymstoku z 12.12.2013 r., II SA/Bk 741/13, LEX nr 1415194.

¹² Wyrok WSA w Gliwicach z 23.04.2018 r., III SA/Gl 792/17, LEX nr 2500676.

¹³ Orzeczenia TK z 3.12.1996 r., K 25/95, OTK 1996/6, poz. 52 i z 25.11.1997 r., K 26/97, OTK 1997/5–6, poz. 64.

¹⁴ Wyrok TK z 13.04.1999 r., K 36/98, OTK 1999/3, poz. 40.

¹⁵ Wyrok WSA w Białymstoku z 9.03.2010 r., II SA/Bk 31/10, LEX nr 570284.

¹⁶ Wyrok NSA z 15.03.2012 r., II OSK 2539/10, LEX nr 1145614; wyrok WSA w Warszawie z 21.05.2019 r., VII SA/Wa 1549/18, LEX nr 2687076.

¹⁷ Wyrok NSA z 8.01.2014 r., I OSK 1923/12, LEX nr 1991218.

administracyjnego ryzyko rozbieżności w praktyce organów administracji jest bowiem największe.

3. Zasada pewności prawa w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji

Zasada „oczekiwań prawnie uzasadnionych” została także wyartykułowana w art. 10 ust. 1 i 2 EKDA. Zgodnie z powyższym: „Urzędnik działa konsekwentnie w ramach swojej praktyki administracyjnej i zgodnie z działalnością administracyjną instytucji. Urzędnik przestrzega obowiązujących w instytucji praktyk administracyjnych, o ile nie zaistnieją uzasadnione powody, które usprawiedliwiałyby odejście w indywidualnym przypadku od tych praktyk. Te powody należy przedstawić na piśmie. Urzędnik uwzględnia uzasadnione i słuszne oczekiwania jednostki, które wynikają z działań podejmowanych przez daną instytucję w przeszłości”.

Przywołana regulacja odnosi się do przestrzegania ukształtowanej w czasie praktyki załatwiania określonych rodzajowo spraw, w zbliżonych warunkach. Przyjmuje się, że opinia społeczna przyzwyczaja się do określonego sposobu postępowania organów administracji i wszelkie odstępstwa w jednorodnych sprawach powodują napięcia i podejrzenie organów o subiektywizm, a niekiedy nawet o nadużycia. Jeśli więc zmienia się sytuacja wymuszająca konieczność odejścia od dotychczasowej praktyki organ powinien uzasadnić to odejście¹⁸.

Wskazany akt zakłada, że strony postępowań administracyjnych powinny mieć pewność, że działania organu są przewidywalne. Pewność ta łączy się z obiektywnością, która wymaga stosowania prawa w sposób niezależny od subiektywnych ocen podmiotu decydującego. Zaś, przewidywalność zakłada powtarzalność rozstrzygnięć w takich samych uwarunkowaniach faktycznych, a więc łączy się z jednolitością i sprawiedliwością w ujęciu formalnym.

Co prawda Europejski Kodeks Dobrej Administracji nie jest aktem wiążącym, może być jednak traktowany jako akt wytyczający pożądane standardy działania administracji, stanowiąc konkretyzację obywatelskiego „prawa do dobrej administracji”¹⁹. Można też zauważyć, że zasada ta nie stanowi szczególnej reguły proceduralnej o jednorodnym zakresie i skutkach prawnych, lecz zbiór określonych praw jednostek i obowiązków unijnej administracji²⁰.

¹⁸ J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007.

¹⁹ Wyrok NSA z 27.05.2008 r., I OSK 867/07, LEX nr 471503.

²⁰ K. Milecka, *Zasada dobrej administracji w orzecznictwie sądów unijnych*, cz. 1, EPS 2012/2, s. 33–38, cz. 2, EPS 2012/3, s. 28–32; Z. Niewiadomski, *Polski model sądownictwa administracyjnego a prawo do*

W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zasady ogólne pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki są określane jako „zasady fundamentalne”²¹, a nawet jako „zasady naczelne”²² europejskiego prawa administracyjnego.

4. Związanie organu utrwaloną praktyką jako zasada ustawowa

Jak wynika z analizy przywołanego na wstępie orzecznictwa, zasada pewności prawa wprowadzona do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego usankcjonowała jej funkcjonowanie w praktyce orzeczniczej. Została podniesiona do rangi zasady ustawowej poprzez jej wyrażenie w art. 8 § 2 k.p.a., zgodnie z którym: „Organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym”.

U podstaw tej zmiany legło przekonanie, że strona, zwłaszcza jeżeli występuje do organu, ma prawo układać swoje interesy w przekonaniu, że działając w dobrej wierze i z poszanowaniem obowiązującego prawa, nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji. Chodzi tu zwłaszcza o skutki, których strona nie mogła przewidzieć w chwili ich podejmowania.

Jak podkreśla się w orzecznictwie, pewność prawa jest jedną z głównych wartości, którym prawo winno hołdować²³. Prawo „pewne” ma sprzyjać potrzebie bezpieczeństwa, jako jednej z podstawowych potrzeb człowieka. Nie ulega więc wątpliwości, że problem pewności prawa jest zagadnieniem doniosłym. Można nawet powtórzyć za M. Stahl, że zasada ta stanowi jeden z fundamentów, na którym powinna być zbudowana współczesna administracja publiczna²⁴. Zasada związania organu utrwaloną praktyką służy

dobrej administracji [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 253–256.

²¹ Wyrok TSUE z 14.10.1999 r. w sprawie C-104/97 P, *Atlanta v. Wspólnocie Europejskiej*, ECR 1999, s. I-6983, pkt 52.

²² Wyrok TSUE z 15.06.1976 r. w sprawie 74/74, *CNTA v. Komisji*, pkt 44. Por. także Ł. Prus, *Ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2018, s. 103 i n.

²³ Wyrok NSA z 14.06.2018 r., I ONP 2/18, LEX nr 2523831.

²⁴ M. Stahl, *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym – uwagi wprowadzające* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźniak, Warszawa 2015, s. 26–27. Podobnie uważają: A. Nałęcz, *Zasada ochrony zaufania a stanowienie i stosowanie prawa administracyjnego* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźniak, Warszawa 2015, s. 167 i n.; J. Jaśkiewicz, *O normatywności art. 8 k.p.a.* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźniak, Warszawa 2015, s. 423 i n. Por. także J. Smarż, *Zasada pewności w szerze stosowania prawa na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Wzorce i zasady*

bowiem ochronie pozycji prawnej jednostki w jej zetknięciu z administracją publiczną, a w konsekwencji stanowi jeden z mechanizmów mających równoważyć pozycję stron stosunku administracyjnoprawnego. Zastosowanie tej zasady nie zawsze będzie możliwe, chociażby z uwagi na indywidualny charakter sprawy. Warto jednak przeanalizować konstytucyjne elementy tej zasady.

4.1. „Taki sam stan faktyczny i prawny”

Warunkiem powoływania się na zasadę uprawnionych oczekiwań jest tożsamy, a nie o podobny stan faktyczny i prawny sprawy. Czy biorąc pod uwagę indywidualny charakter każdej sprawy, można jednak stwierdzić, że w dwóch różnych sprawach mamy tożsamy stan faktyczny? Wydaje się to niemożliwe, a przynajmniej bardzo utrudnione. Moim zdaniem możemy mówić jedynie o podobieństwie w zakresie istotnych elementów stanu faktycznego, który będzie podstawą rozpatrywania sprawy. Chociaż – jak przekonują projektodawcy – to, że sprawy mają charakter indywidualny, nie oznacza, że nie jest możliwe wypracowanie utrwalonych praktyk w zakresie ich rozstrzygania z uwagi na ten sam stan faktyczny i prawny²⁵.

Podobnie wątpliwości powstają w odniesieniu do stanu prawnego. Wątpliwość dotyczy kwestii, czy wprowadzenie zmian redakcyjnych w obrębie danego przepisu lub aktu prawnego powoduje, że mamy nadal do czynienia z tym samym stanem prawnym. Inna wątpliwość dotyczy tego, czy przy ocenie stanu prawnego należy brać pod uwagę konkretny przepis lub przepisy, na które powołuje się strona, czy też cały akt prawny²⁶. Moim zdaniem, należy ograniczyć się do konkretnego przepisu lub przepisów, których dotyczy zagadnienie, a które nie ulegały zmianie i w odniesieniu do których wydano interpretację lub były podstawą rozstrzygnięcia, a nie całego aktu prawnego.

Wobec powyższego należy przyjąć, że za taki sam stan faktyczny i prawny należy uznać nie tyle pełną zgodność wszystkich okoliczności sprawy i mających do niej zastosowanie przepisów, ile tożsamość faktów istotnych, mających znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy oraz tożsamość norm prawnych, które do tych faktów się odnoszą i stanowią podstawę rozstrzygnięcia.

działania współczesnej administracji publicznej, red. B. Jaworska-Dębska, J. Sługocki, P. Klędzik, Warszawa 2019, s. 739 i n.

²⁵ Por. wyrok NSA z 9.10.2015 r., I OSK 1378/15, LEX nr 2002572.

²⁶ Por. Ł. Warmiński, *Utrwalona praktyka interpretacyjna, czyli ryzykowny sposób obrony*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 19.12.2016 r.

4.2. „Utrwalona praktyka”

Jak wynika z art. 8 § 2 k.p.a., organy związane są jedynie praktyką, której można przypisać przymiot „utrwalonej”²⁷. Niestety pojęcie to nie zostało zdefiniowane prawnie²⁸. Jedynie w uzasadnieniu projektu wyjaśniono, że: „Przez utrwaloną praktykę należy rozumieć sposób stosowania normy prawnej (jej subsumpcji) przez organ w takim samym stanie faktycznym, który można uznać za dominujący w okresie, w którym miało miejsce oceniane zachowanie strony. Przymiot «utrwalonej» ma więc taka praktyka, która jest w stanie wzbudzić w świadomości ostrożnego i należycie poinformowanego podmiotu racjonalne (uprawnione) oczekiwania, że organ rozstrzygnie sprawę w określony sposób”²⁹. Podobnie uznał Trybunał Konstytucyjny³⁰ i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej³¹.

Z kolei w orzecznictwie przyjmuje się, że utrwalona praktyka oznacza wiążące poglądy wyrażone w orzeczeniach wydanych w tej samej, szeroko rozumianej, sprawie administracyjnej³². Chodzi o zgodne z prawem, akceptowane przez sądy, stabilne, jednolite, ustandaryzowane i wieloletnie oraz znane publicznie postępowanie organów administracji publicznej przy rozstrzyganiu spraw tego samego rodzaju w takich samych stanach faktycznych i prawnych³³. Przy czym praktyka taka powinna być zgodna z prawem, ponieważ tylko taka może być uznana za odpowiadającą zasadzie pewności prawa i być źródłem uzasadnionych oczekiwań³⁴. Można też uznać, że chodzi o sposób stosowania normy prawnej przez organ w takim samym stanie faktycznym, który można uznać za dominujący w okresie, w którym miało miejsce oceniane zachowanie strony³⁵. Dlatego też organ nie może odstąpić od utrwalonej praktyki wyłącznie w celu załatwienia jednej sprawy, a równocześnie kontynuować tę praktykę w innych sprawach o takim samym stanie faktycznym i prawnym³⁶.

²⁷ Wyrok WSA w Olsztynie z 12.12.2017 r., II SA/OI 912/17, LEX nr 2417784.

²⁸ W ujęciu normatywnym pojęcie to zostało zawarte w art. 35 ust. 4 p.p., gdzie przez utrwaloną praktykę interpretacyjną należy rozumieć wyjaśnienia co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, dominujące w wydawanych w takich samych stanach faktycznych oraz takim samym stanie prawnym – w trakcie danego okresu rozliczeniowego oraz w okresie 12 miesięcy przed rozpoczęciem okresu rozliczeniowego – interpretacjach indywidualnych.

²⁹ VIII kadencja, druk sejm. nr 1183, s. 16.

³⁰ Wyrok TK z 15.10.2008 r., P 32/06, OTK-A 2008/8, poz. 138.

³¹ Wyrok TSUE z 7.09.2015 r. w sprawie Salomie i Oltean, C-183/14, EU:C:2015:454; wyrok TSUE z 14.09.2006 r. w sprawie Elmeka, C-181/04 do C-183/04, EU:C:2006:563.

³² Wyrok WSA w Łodzi z 27.07.2018 r., II SA/Łd 427/18, LEX nr 2534083.

³³ Wyrok WSA w Gliwicach z 19.12.2018 r., IV SA/Gl 609/18, LEX nr 2603931; wyrok WSA w Opolu z 26.09.2019 r., II SA/Op 216/19, LEX nr 2732175.

³⁴ H. Knysiak-Sudyka, *Ocena regulacji art. 7a, 7b i 8 kodeksu postępowania administracyjnego – czy ustawodawca stworzył nowe zasady ogólne postępowania administracyjnego?*, „Casus” 2019/93, s. 6 i n.

³⁵ Wyrok NSA z 28.12.2018 r., I OSK 4097/18, LEX nr 2602005.

³⁶ Wyrok NSA z 15.05.2018 r., II OSK 1105/18, LEX nr 2525972.

Przepis art. 8 § 2 k.p.a. nie precyzuje też, czy utrwalona praktyka ma dotyczyć działalności organu, który rozpatruje sprawę, czy szerzej organów danego rodzaju, czy też jaka ilość spraw pozwala na uznanie, że mamy do czynienia z utrwaloną praktyką. Wydaje się jednak, że zasada ta powinna być interpretowana na tle konkretnych okoliczności faktycznych i skoro zakłada ujednolicenie orzecznictwa w stosunku do różnych podmiotów w tych samych stanach faktycznych i prawnych, to tym bardziej należy ją odnosić do spraw tego samego podmiotu prowadzonych przez dany organ³⁷. Zasadę tę można też interpretować szerszej, uznając, że będzie ona oznaczała związanie utrwaloną praktyką nie tylko w ramach tego samego organu czy instancji, ale także w obrębie wszystkich organów rozstrzygających dany rodzaj spraw w skali całego kraju.

Realizacja tej zasady może jednak napotykać na utrudnienia dotyczące m.in. sposobu, w jaki strona ma zasięgnąć informacji o praktyce organów w zakresie rozstrzyganych spraw. Rozstrzygnięcia te nie są bowiem ogólnie dostępne, jak orzeczenia sądów administracyjnych. Dodatkowo, możliwość przewidywania decyzji ograniczona jest koniecznością dokonywania ocen w indywidualnej sprawie, co nie oznacza jednak nieprzewidywalności decyzji, ponieważ oceny te stanowią typ intuicji standardowych obecnych u każdego podmiotu funkcjonującego w określonym układzie organizacyjnym³⁸.

Dla kształtowania pewności w sferze stosowania prawa, a w związku z tym trwałej linii orzeczniczej w kontekście jednakowych stanów faktycznych i prawnych istotną przeszkodę może stanowić m.in.:

- 1) niejasność oraz niespójność prawa³⁹;
- 2) brak przewidywalności prawa⁴⁰;
- 3) nieadekwatność pomiędzy celami prawa pozytywnego a jego skutkami⁴¹;
- 4) wady techniczne, językowe i stylistyczne w aktach normatywnych;
- 5) brak ukształtowanych standardów w zakresie dotyczącym pojęć niedookreślonych i klauzul generalnych;
- 6) nadmierne eksponowanie elementów proceduralnych, kosztem treści prawa materialnego;
- 7) wahliwość w odniesieniu do niektórych rozwiązań prawnych;
- 8) wadliwość przepisów intertemporalnych;
- 9) inflacja prawa i nadmiar nowelizacji, utrudniające poruszanie się w sferze prawa itd.⁴²

³⁷ Wyrok NSA z 29.01.2019 r., II GSK 1853/18, LEX nr 2656825.

³⁸ L. Leszczyński, *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*, Kraków 2001, s. 75.

³⁹ Por. wyrok TK z 30.10.2001 r., K 33/00, OTK 2001/7, poz. 217.

⁴⁰ Por. Z. Duniewska, *Zasada demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2009, s. 119.

⁴¹ M. Zdyb, *Pewność prawa*, „Teka Komisji Prawniczej” 2018/XI(1), s. 438–439.

⁴² Por. G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, M. Zdyb, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Legalis 2019, komentarz do art. 14.

4.3. „Uzasadnione przyczyny” umożliwiające odstępnie od utrwalonej praktyki

Wprowadzenie do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego zasady pewności prawa nie oznacza, że zmiany w zakresie podejmowanych rozstrzygnięć organu nie mogą mieć miejsca, ponieważ mogą, a niekiedy nawet powinny. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy zmiana prowadzi do prawidłowego zastosowania przepisów. Organ nie może jednak dokonywać tych zmian dowolnie, w sposób uniemożliwiający kontrolę argumentacji przemawiającej, w jego ocenie, za przedmiotową zmianą⁴³. Dlatego też niezbędnym warunkiem zmiany stanowiska jest jej uzasadnienie, którego brak może spowodować podważenie zaufania obywateli do organów państwa⁴⁴.

Jak zastrzega ustawodawca, odstępnie od utrwalonej praktyki jest dopuszczalne wyłącznie „z uzasadnionej przyczyny” i pociąga za sobą konieczność odniesienia się organu administracji publicznej do takiego zachowania w uzasadnieniu decyzji administracyjnej⁴⁵. Przyjęcie takiej zasady nakłada na organ obowiązek wykazania w uzasadnieniu decyzji argumentacji prawnej oraz przyczyn odstąpienia od dotychczasowej praktyki rozstrzygania spraw⁴⁶.

Jak wynika z uzasadnienia projektu noweli Kodeksu postępowania administracyjnego⁴⁷, konieczność zmiany praktyki organu może wynikać w szczególności:

- 1) z oczywistej niezgodności tej praktyki z prawem, co może znaleźć potwierdzenie w orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej czy Trybunału Konstytucyjnego;
- 2) z faktu, że praktyka była wynikiem przestępstwa;
- 3) z braku obiektywnej możliwości spełnienia oczekiwań strony (np. z uwagi na brak odpowiednich środków finansowych) czy z ważnego interesu publicznego (zmiana tzw. polityki administracyjnej)⁴⁸.

Co jeszcze istotne, według zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, strona nie może ponosić negatywnych konsekwencji oparcia swego działania na dotychczasowym postępowaniu organów administracyjnych przy rozpoznawaniu spraw o tym samym charakterze i w stosunku do tej samej strony. Jeśli dotychczasowa praktyka organów okazała się wadliwa i organ skorygował swoje postępowanie w kolejnej sprawie, to ujemne dla strony następstwa wynikłe z dostosowania się do wcześniejszego

⁴³ Wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013 r., VIII SA/Wa 12/13, LEX nr 1321685.

⁴⁴ Wyrok NSA z 13.01.2011 r., II GSK 19/10, LEX nr 952834.

⁴⁵ Wyrok WSA w Białymstoku z 12.12.2013 r., II SA/Bk 741/13, LEX nr 1415194.

⁴⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013 r., VIII SA/Wa 12/13, LEX nr 1321685. Por. także *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis 2020, komentarz do art. 8.

⁴⁷ VIII kadencja, druk sejm. nr 1183, s. 16.

⁴⁸ Podobnie TK w wyroku z 15.10.2008 r., P 32/06, OTK-A 2008/8, poz. 138.

zachowania się organu powinny być wyeliminowane przez administrację z własnej inicjatywy, nie zaś obciążać stronę⁴⁹.

5. Normatywny charakter zasady związania organów utrwaloną praktyką

Zasada związania organów utrwaloną praktyką ustanowiona jako zasada ogólna nie może być rozumiana jedynie jako postulat określonego zachowania organów. Podobnie jak inne zasady ogólne, stanowi ona obowiązującą normę prawną, z której wynikają konkretne dyrektywy wiążące organy w toku podejmowanych przez nie czynności procesowych⁵⁰. Powyższe oznacza, że są dla organów wiążące na równi z innymi przepisami tej procedury⁵¹. Pociąga to za sobą istotne konsekwencje prawne, gdyż dzięki temu organy nie tylko mogą, lecz wręcz powinny kontrolować stosowanie wszystkich tych zasad jako norm prawnych i to na każdym etapie postępowania⁵². Powinny być one interpretowane i stosowane z uwzględnieniem innych, uszczegóławiających je przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego⁵³, ponieważ same nie wprowadzają nowych, samoistnych instytucji, ale mają być realizowane poprzez instytucje już istniejące⁵⁴. Dlatego zostały one sformułowane w sposób generalny, a ich uszczegółowienie ma następować w procesie stosowania prawa⁵⁵.

Zasady ogólne można postrzegać jako ustawową gwarancję przestrzegania podstawowych praw strony postępowania, ponieważ wyznaczają one wiele obowiązków organów w zakresie respektowania uprawnień jednostki w celu ich ochrony przed nieuprawnionym działaniem organów. Biorąc pod uwagę gwarancyjny charakter zasad ogólnych,

⁴⁹ Wyrok NSA z 15.05.2018 r., II OSK 1105/18, LEX nr 2525972.

⁵⁰ Wyrok NSA z 8.12.1992 r., SA/Lu 694/92, „Wspólnota” 1993/44, s. 18.

⁵¹ Wyrok NSA z 4.06.1982 r., I SA 258/82, ONSA 1982/1, poz. 54. Podobnie przyjmuje doktryna; np. Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 38; J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z 22.02.1984 r.*, SA/Po 9/84, OSPiKA 1985/12, poz. 239, s. 603. Por. także wyroki SN: z 5.08.1992 r., I PA 5/92, OSP 1993/7, poz. 142; z 23.07.1992 r., III ARN 40/92, PiP 1993/3, s. 110 oraz W. Taras, *Glosa do wyroku SN z 23.07.1992 r.*, III ARN 40/92, PiP 1993/3, s. 112; wyrok NSA z 8.11.2011 r., II GSK 1109/10, LEX nr 1937243; M. Grzymisławska-Cybulska, *Nowelizacja artykułów 7, 8 i 16 kpa w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Lus Novum” 2013/4, s. 105–106.

⁵² J. Borkowski [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 40. Zob. także WSA we Wrocławiu z 13.03.2007 r., II SA/Wr 620/06, Legalis 215650.

⁵³ P. Krzykowski, *Funkcje zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 442.

⁵⁴ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 42.

⁵⁵ J. Smarż, *Nowe zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego chroniące interes jednostki w postępowaniu administracyjnym*, red. S. Fundowicz, P. Możyłowski, T. Stanisławski, Radom 2018, s. 15.

ich znaczenie jest ogromne⁵⁶. Wyznaczają one standardy obowiązujące w relacjach obywatela z organami administracji publicznej, a uznawanie ich wzmacnia autorytet państwa i sprzyja rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego⁵⁷. Zasady te pełnią wiele funkcji⁵⁸, w tym funkcję ochronną jednostki w postępowaniu administracyjnym.

W orzecznictwie przyjmuje się, że naruszenie zasady zaufania nie stanowi podstawy do wznowienia postępowania, ale może, w sytuacji rażącego naruszenia art. 8 k.p.a., stać się podstawą stwierdzenia nieważności decyzji⁵⁹. Naruszenie zasady zawartej w tym przepisie, mające bezpośredni wpływ na ocenę zgodności z prawem wydanej decyzji, może nastąpić wyłącznie w toku postępowania administracyjnego w sprawie indywidualnej⁶⁰.

6. „Utrwalona praktyka” z perspektywy konstytucyjnej

Na system zasad, które wiążą administrację publiczną przy rozstrzyganiu spraw, składają się nie tylko zasady wynikające z Kodeksu postępowania administracyjnego, ale też zasady przyjęte w Konstytucji RP, w tym zawarte w preambule, jak obowiązek rzetelności i sprawności działania.

W orzecznictwie podnosi się, że zasada pewności prawa jest pochodną zasady ochrony zaufania jednostki do państwa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP⁶¹. Zasada ta wyznacza standardy funkcjonowania organów administracji publicznej, które powinny działać w taki sposób, aby podstawy ich działania były zrozumiałe dla obywateli⁶². Z pewnością prawa, która umożliwia przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie własnych działań, związane jest bezpieczeństwo prawne jednostki⁶³.

Przeniesienie do Kodeksu postępowania administracyjnego standardów konstytucyjnych działania władzy publicznej wypełnia ustanowionymi wartościami zasadę ogólną pogłębiania zaufania do władzy publicznej, która jest istotnym elementem demokratycznego państwa prawnego. Zwrócił na to uwagę m.in. W. Sokolewicz, wywodząc z art. 2 Konstytucji RP dwie zasady, tj. zasadę zaufania oraz związaną z nią zasadę pewności

⁵⁶ Wyrok WSA z 19.01.2007 r., II SA/Wa 1911/06, LEX nr 299577. Por. W. Piątek, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego jako podstawa skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 626.

⁵⁷ J. Szreniawski, *Rola i znaczenie zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego w stosowaniu prawa* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 810.

⁵⁸ A. Wiktorowska, *Rola i znaczenie zasad ogólnych KPA (funkcje zasad)* [w:] *Współczesne problemy administracji publicznej*, „Studia Iuridica” 1996/32, s. 265–272.

⁵⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 14.12.2005 r., VII SA/Wa 859/05, LEX nr 196282.

⁶⁰ Wyrok NSA z 28.08.1996 r., SA/Ka 1500/95, LEX nr 27287.

⁶¹ Wyrok WSA w Warszawie z 4.02.2010 r., VII SA/Wa 2042/09, LEX nr 593064.

⁶² Wyrok WSA w Warszawie z 15.12.2009 r., II SA/Wa 800/09, LEX nr 583187.

⁶³ Por. np. wyrok TK z 12.05.2015 r., P 46/13, OTK-A 2015/5, poz. 62.

prawa⁶⁴, co potwierdza ścisły związek, a w konsekwencji słuszność uregulowania ich w jednym przepisie Kodeksu postępowania administracyjnego. Przy czym zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa uznaje się za tą, która jest najszersza pod względem zakresu, w porównaniu do innych zasad ogólnych, i jednocześnie tą, która „spina” pozostałe zasady ogólne postępowania administracyjnego.

Jednolitość linii orzeczniczej stanowi istotną wartość systemową nie tylko z perspektywy konstytucyjnej zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, lecz także zasady równości⁶⁵. Przepis art. 32 Konstytucji RP nie może jednak stanowić podstawy do twierdzenia, że wszyscy bez wyjątku powinni być traktowani równo w każdej sytuacji. Jak bowiem słusznie wskazuje Sąd Najwyższy, jednym z podstawowych prawnych i politycznych zadań Konstytucji we współczesnym państwie prawnym jest nie tylko określenie, jakie podstawowe prawa i wolności obywateli są zagwarantowane i chronione prawem, lecz także ustanowienie zasad jasnego, zrozumiałego i skutecznie działającego systemu postępowania organów. Jednym z fundamentów takiego systemu jest założenie, że obywatele, których prawna i faktyczna sytuacja wobec działających organów administracji jest zbliżona, mogą oczekiwać, iż zostaną wobec nich podjęte decyzje o podobnej, jeśli nie tożsamej treści. Jednocześnie organ posiada legitymację do różnicowania określonych stanów faktycznych, jeżeli tylko zachodzą ku temu odpowiednie przesłanki⁶⁶.

Należy jednak podkreślić, że wzgląd na zachowanie zasady praworządności powinien mieć priorytet nad oczekiwaniem strony w zakresie otrzymania decyzji takiej samej, jak decyzje uprzednio wydawane w analogicznych stanach⁶⁷. Nie podlega bowiem ochronie konstytucyjnej domaganie się wydania decyzji błędnej w ramach zasady równości⁶⁸. Sankcjonowane tym przepisem odstępstwo przez organ od utrwalonej praktyki obejmuje tylko przypadki odstępstwa od utrwalonych reguł postępowania zgodnego z prawem⁶⁹.

⁶⁴ W. Sokolewicz [w:] K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 16–17; wyrok TK z 30.11.1988 r., K 1/88, OTK 1988/1, poz. 6; A. Wiktorowska, *Zasad ogólna zaufania do administracji publicznej* [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądowo administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. nadzw. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Posłuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemyśl–Rzeszów 2009, s. 365.

⁶⁵ Wyrok NSA z 9.10.2015 r., I OSK 1378/15, LEX nr 2002572. Podobnie K. Celińska-Grzegorzczuk, *Zasada pogłębienia zaufania obywateli do organów państwa w orzecznictwie sądów administracyjnych* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 59.

⁶⁶ Wyrok SN z 28.11.1990 r., III ARN 28/90, LEX nr 10780.

⁶⁷ Wyrok NSA z 8.03.2016 r., II OSK 1688/14, LEX nr 2113112.

⁶⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019, komentarz do art. 8.

⁶⁹ Wyrok WSA w Opolu z 26.09.2019 r., II SA/Op 216/19, LEX nr 2732175.

7. Przykłady działań uznawanych za naruszenie zasady pewności prawa

Mimo że zasada pewności prawa jest nową zasadą Kodeksu postępowania administracyjnego, na tle dotychczasowego orzecznictwa można wskazać działania, które zostały uznane za przejaw naruszenia przez organy administracji tej zasady w obszarze stosowania prawa. Należą do nich m.in.:

- 1) sprzeczność treści czynności podejmowanych przez różne organy państwa wobec tej samej osoby, w tych samych okolicznościach faktycznych⁷⁰;
- 2) odmienność oceny tego samego stanu faktycznego dokonanej przez różne organy administracji publicznej⁷¹;
- 3) zmienność poglądów prawnych wyrażonych w decyzjach organów w odniesieniu do tego samego adresata, wydanych na tle takich samych stanów faktycznych, ze wskazaniem tej samej podstawy prawnej decyzji i bez bliższego uzasadnienia takiej zmiany⁷²;
- 4) zmienność rozstrzygnięć podejmowanych przez organy administracji publicznej obu instancji w tej samej sprawie, przy tym samym stanie faktycznym i prawnym⁷³;
- 5) udzielenie obywatelowi przez organy informacji o treści mającej zapasć decyzji administracyjnej, od której zależy podjęcie przez niego określonej działalności, a następnie, gdy obywatel działalność taką podejmie, wydanie decyzji o treści innej⁷⁴;
- 6) odmienne zachowanie się organu wobec osoby, której uprzednio organ ten oficjalnie udzielił informacji o przyjętej praktyce stosowania prawa⁷⁵;
- 7) załatwianie spraw administracyjnych w formie niepodlegających żadnej kontroli, tj. pism lub informacji kierowanych do stron w sytuacji, gdy przepisy wymagają wydania aktu administracyjnego⁷⁶;
- 8) wadliwe uzasadnienie decyzji uznaniowej, które nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, czy rozstrzygnięcie organu jest rozstrzygnięciem opartym na obowiązujących przepisach oraz stwierdzonym na podstawie rzetelnych dowodów stanie faktycznym zaistniałym w danej sprawie, który odpowiada stanowi faktycznemu określonymu w przepisach prawa mających zastosowanie w sprawie⁷⁷.

⁷⁰ Wyrok NSA z 26.11.1999 r., V SA 978/99, LEX nr 49942.

⁷¹ Wyrok WSA w Warszawie z 17.04.2013 r., IV SA/Wa 2298/12, LEX nr 1617138; *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. G. Kozieł, Legalis 2019, komentarz do art. 14.

⁷² Wyrok NSA z 8.04.1998 r., I SA/Łd 652/97, ONSA 1999/1, poz. 27; wyrok WSA w Warszawie z 9.12.2009 r., VIII SA/Wa 641/09, LEX nr 582385.

⁷³ Wyrok WSA we Wrocławiu z 24.01.2012 r., IV SA/Wr 748/11, LEX nr 1114288.

⁷⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 14.06.2016 r., V SA/Wa 3747/15, LEX nr 2159579.

⁷⁵ Wyrok NSA z 25.02.2014 r., II GSK 330/13, LEX nr 1450775.

⁷⁶ Wyrok NSA z 25.08.2005 r., I OSK 36/05, LEX nr 191807.

⁷⁷ Wyrok WSA z 13.10.2006 r., III SA/Wa 1780/06, Legalis nr 83195; R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2017, komentarz do art. 8.

8. Podsumowanie

Problematyka pewności prawa ma istotne znaczenie nie tylko dla jednostek, ale i dla systemu prawa administracyjnego, stanowiąc fundament demokratycznego państwa prawnego. Zasada ta wyznacza standardy funkcjonowania organów administracji publicznej, które powinny działać w taki sposób, aby podstawy ich działania były zrozumiałe i przewidywalne dla obywateli. Z zasady uprawnionych oczekiwań wynika więc konieczność zagwarantowania przez ustawodawcę adresatom norm prawnym maksymalnej przewidywalności rozstrzygnięć wydanych na ich podstawie. Natomiast, gdy organy administracji publicznej dostrzegają potrzebę zmiany zajętego wcześniej stanowiska w odniesieniu do tej samej strony postępowania, decyzję taką powinny podejmować ze szczególną rozważą, jedynie w sytuacjach niewątpliwych i niewynikających wyłącznie z możliwości dokonywania różnorodnej wykładni niejasnych przepisów prawa.

Wyartykułowanie tej zasady w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego należy ocenić pozytywnie. W praktyce jednak zasada ta może napotkać na problemy. Mogą one być związane z niejasnością przepisu, a także z brakiem publikacji orzeczeń organów administracji, co utrudnia obywatelowi zapoznanie się z praktyką organów w sprawach danego rodzaju.

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019
- Borkowski J. [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010
- Borkowski J., *Glosa do wyroku NSA z 22.02.1984 r., SA/Po 9/84*, OSPiKA 1985/12, poz. 239
- Celińska-Grzegorzczak K., *Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa w orzecznictwie sądów administracyjnych* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010
- Duniewska Z., *Zasada demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2009
- Działocha K., Garlicki L., Sarnecki P., Sokolewicz W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2006
- Grzymisławska-Cybulska M., *Nowelizacja artykułów 7, 8 i 16 k.p.a. w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Ius Novum” 2013/4
- Jaśkiewicz J., *O normatywności art. 8 k.p.a.* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźniak, Warszawa 2015
- Karpiuk M., *Glosa do wyroku WSA z 7.04.2010 r., VIII SA/Wa 835/09*, LEX 2011
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2017

- Kędziora R., *Prawne determinanty ochrony zaufania obywateli do administracji publicznej* [w:] *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, red. M. Miaskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk, Lublin–Warszawa 2010
- Kmiecik Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000
- Knysiak-Sudyka H., *Ocena regulacji art. 7a, 7b i 8 kodeksu postępowania administracyjnego – czy ustawodawca stworzył nowe zasady ogólne postępowania administracyjnego?*, „Casus” 2019/93
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis 2020
- Krzykowski P., *Funkcje zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010
- Leszczyński L., *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*, Kraków 2001
- Lubeńczuk G., Wołoszyn-Cichocka A., Zdyb M., *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Legalis 2019
- Milecka K., *Zasada dobrej administracji w orzecznictwie sądów unijnych*, cz. 1, EPS 2012/2, cz. 2, EPS 2012/3
- Nałęcz A., *Zasada ochrony zaufania a stanowienie i stosowanie prawa administracyjnego* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźniak, Warszawa 2015
- Niewiadomski Z., *Polski model sądownictwa administracyjnego a prawo do dobrej administracji* [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003
- Piątek W., *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego jako podstawa skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010
- Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. G. Kozieł, Legalis 2019
- Prus Ł., *Ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2018
- Skrenty Ż., *Zaufanie obywateli do organów władzy publicznej w świetle orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny*, „Studia Lubuskie” 2013/IX
- Smarż J., *Nowe zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego chroniące interes jednostki w postępowaniu administracyjnym*, red. S. Fundowicz, P. Możyłowski, T. Stanisławski, Radom 2018
- Smarż J., *Zasada pewności w sferze stosowania prawa na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, J. Sługocki, P. Kłędzik, Warszawa 2019
- Stahl M., *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym – uwagi wprowadzające* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźniak, Warszawa 2015
- Szreniawski J., *Rola i znaczenie zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego w stosowaniu prawa* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010
- Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007
- Taras W., *Glosa do wyroku SN z 23.07.1992 r., III ARN 40/92, PiP 1993/3*
- Warmiński Ł., *Utrwalona praktyka interpretacyjna, czyli ryzykowny sposób obrony*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 19.12.2016 r.
- Wiktorowska A., *Rola i znaczenie zasad ogólnych KPA (funkcje zasad)* [w:] *Współczesne problemy administracji publicznej*, „Studia Iuridica” 1996/32

Wiktorowska A., *Zasad ogólna zaufania do administracji publicznej* [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądowno administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. nadzw. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Połuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemyśl–Rzeszów 2009

Zdyb M., *Pewność prawa*, „Teka Komisji Prawniczej” 2018/XI(1)

Joanna Smarż [ORCID: 0000-0002-2450-8162] – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, Wydział Prawa i Administracji UTH.

Agnieszka Żywicka

STOSOWANIE ZASADY *IN DUBIO PRO LIBERTATE* W POSTĘPOWANIU KONCESYJNYM (NA PRZYKŁADZIE SEKTORA ENERGETYCZNEGO)

1. Wprowadzenie

Decyzja koncesyjna i postępowanie koncesyjne są oparte tradycyjnie na modelu uznaniowym¹, co oznacza, że przy tym samym stanie faktycznym w różnych sprawach organ może wydać inne rozstrzygnięcie. Uznaniowość implikuje obowiązek szczegółowego uzasadnienia decyzji i rozbudowany formalizm procedur administracyjnych. Dążenie ustawodawcy do odbiurokratyzowania procedur doprowadziło w ostatnich latach do stanu, w którym część koncesji straciła uznaniowy charakter na rzecz modelu związanego, nadal jednak znaczna część tych decyzji opiera się na konstrukcji uznania². W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera zasada *in dubio pro libertate* w postępowaniu koncesyjnym, zwłaszcza w razie odmowy udzielenia koncesji lub nałożenia na przedsiębiorcę dodatkowych obowiązków administracyjnych, np. opłat. W opracowaniu postawiono **tezę**, że organy koncesyjne w postępowaniach związanych z udzieleniem, odmową lub ograniczeniem koncesji wobec ich uznaniowego charakteru winny kierować się zasadą przyjaznej interpretacji przepisów. W praktyce stosowania prawa organy koncesyjne często dokonują jednak wykładni przepisów z pominięciem zasady *in dubio pro libertate*, rozstrzygając wątpliwości na niekorzyść przedsiębiorców.

¹ A. Waligórski, *Koncesje, zezwolenia i licencje w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Poznań 2012, s. 87–95; A. Nałęcz, *Uznanie administracyjne a reglamentacja działalności gospodarczej*, Warszawa 2010, s. 68–72.

² Na temat uznania administracyjnego np.: J. Starościk, *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948; M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Warszawa 2009; M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983; M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej w administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 3236 i n.; A. Nałęcz, *Uznanie administracyjne...*, s. 73.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie wybranych problemów, które rysują się na tle stosowania zasady *in dubio pro libertate* w niektórych sprawach dotyczących koncesjonowanej działalności gospodarczej (sektorze energetycznym), związanej z zakresem koncesji oraz skutków braku jej przestrzegania przez organy koncesyjne.

2. Zasada *in dubio pro libertate* jako reguła wykładni w prawie publicznym (administracyjnym) prawie gospodarczym

Jednym z podstawowych instrumentów regulacji stosunków we współczesnym państwie jest prawo tworzone i chronione przez władzę publiczną. Dobre prawo sprzyja tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego, złe wprowadza chaos i powoduje brak zaufania do państwa³, w rozstrzyganiu wątpliwości w stosowaniu prawa służą reguły wykładni prawa wypracowane w nauce prawa i w orzecznictwie sądów. Znakomita część tych reguł (zasad) wykładni prawa administracyjnego (w tym również publicznego prawa gospodarczego) odnosi się do rozstrzygania dylematów interpretacyjnych w sytuacji wystąpienia wątpliwości w trakcie procesu stosowania czy egzekwy unormowań prawa. Usunięcie wątpliwości co do znaczenia stosowanego przepisu wymaga posłużenia się dyrektywami interpretacyjnymi określającymi, w jaki sposób należy odczytywać treść danej normy⁴. Podstawowym celem wykładni jest usunięcie wątpliwości co do znaczenia przepisu prawnego. Ponieważ istnieje wiele metod (reguł, dyrektyw, wskazówek) wykładni prawa, organ administracji publicznej jest obowiązany wykazać, że wykorzystał te z nich, które były niezbędne – ze względu na dany przepis i jego kontekst – do usunięcia wątpliwości, przy założeniu, że nie ma preferowanych *in abstracto* metod wykładni, w szczególności ich hierarchii lub pierwszeństwa⁵.

W piśmiennictwie oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych można odnaleźć następujące dyrektywy interpretacyjne, możliwe do zastosowania w razie wątpliwości dotyczących stosowania norm prawa administracyjnego⁶, a także w razie wątpliwości co do okoliczności stanu faktycznego sprawy (*in dubio*):

- *in dubio pro libertate* – w razie wątpliwości rozstrzygane na rzecz wolności (przeciw ograniczeniom);

³ H. Kisilowska, *Hierarchia ważności wyzwań administracji publicznej wobec kryzysu ekonomicznego w Polsce i w Europie* [w:] *Administracja publiczna wobec wyzwań kryzysu ekonomicznego*, red. W. Mikułowski, A. Jezierska, Warszawa 2014, s. 16.

⁴ J.P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999, s. 49–50.

⁵ A. Wróbel [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, LEX 2020, komentarz do art. 7a.

⁶ Ł. Folak, *Zasada in dubio pro libertate w prawie administracyjnym i orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017/4, s. 125.

- *in dubio pro tributario* – w razie wątpliwości rozstrzygane na korzyść podatnika⁷;
- *in dubio pro fisco* – w razie wątpliwości rozstrzygane na korzyść fiskusa (organu podatkowego);
- *in dubio pro cive* – w razie wątpliwości na rzecz podmiotu sankcjonowanego⁸;
- *in dubio pro vita humana* – wszelkie możliwe wątpliwości co do ochrony życia ludzkiego powinny być rozstrzygane na rzecz tej ochrony⁹;
- *in dubio pro natura* – w razie wątpliwości na rzecz ochrony środowiska¹⁰;
- *in dubio pro actione* – w razie wątpliwości przyjmuje się zasadę poszerzania, a nie zawężania kompetencji sądu¹¹.

Przystępując do analizy zasady przyjaznej interpretacji przepisów (rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony), na gruncie publicznego prawa gospodarczego trzeba zwrócić uwagę na wieloznaczność pojęcia „zasada prawa” występującego w teorii prawa i w orzecznictwie¹². Na potrzeby niniejszego opracowania przyjmuję definicję sformułowaną przez J. Zimmermanna, który podaje, że zasady to normy o zasadniczym znaczeniu dla prawa administracyjnego lub klauzule generalne służące całemu prawu albo danej jego gałęzi, jak też uogólnienia norm – zasady nadrzędne odkodowywane z zespołu norm¹³. Zasada *in dubio pro libertate* należy do wiodących reguł prawa administracyjnego¹⁴, w tym również publicznego prawa gospodarczego; ma fundamentalne znaczenie w demokratycznym państwie prawnym; jest szczególną dyrektywą w wykładni prawa administracyjnego, znajdującą szczególne zastosowanie w sferze publicznego

⁷ Wyrok TK z 13.09.2011 r., P 33/09, OTK-A 2011/7, poz. 71; wyrok TK z 18.07.2013 r., SK 18/09, OTK-A 2013/6, poz. 80.

⁸ Np. wyrok NSA z 5.12.2012 r., II OSK 2377/12, LEX nr 1367351; wyrok NSA z 8.01.2013 r., II OSK 2373/12, LEX nr 1341594; uchwała NSA z 19.10.2015 r., II OPS 1/15, CBOSA.

⁹ Wyrok NSA z 6.10.2016 r., II GSK 2765/16, LEX nr 2168730; wyrok WSA w Warszawie z 9.02.2016 r., VI SA/Wa 2942/15, CBOSA; wyrok TK z 13.09.2011 r., P 33/09; wyrok TK z 18.07.2013 r., SK 18/09.

¹⁰ B. Rakoczy, *Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 238.

¹¹ Wyrok NSA z 18.11.2015 r., II OSK 614/14, LEX nr 2002210; postanowienie NSA z 4.11.2016 r., I OSK 1211/16, LEX nr 2169770; wyrok NSA z 30.06.2016 r., II OSK 2671/14, LEX nr 2106710; wyrok NSA z 5.05.2015 r., II OSK 1604/13, LEX nr 1796093; wyrok WSA w Gliwicach z 26.11.2014 r., IV SA/Gl 884/14, CBOSA.

¹² Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że *in dubio pro libertate* jest zasadą interpretacyjną (wyrok TK z 28.01.2003 r., K 2/02, OTK-A 2003/1, poz. 4).

¹³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 128. Odsyłam również do bogatej literatury przedmiotu, np.: K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989; Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2010; L. Leszczyński, *Wykładnia systemowo-aksjologiczna a zasady prawa* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, Warszawa 2012, s. 238 i n.; L. Leszczyński, G. Maroń, *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, *Annales UMCS* 2013/LX(1), Sectio G; M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012; E. Komierzyńska-Orlińska, *Charakter i rola (znaczenie) zasad prawa administracyjnego* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala, Warszawa 2018, s. 45–58 i cyt. tam literatura; E. Kosieradzka, M. Zdyb, *Zasada państwa prawnego na gruncie prawa administracyjnego w kontekście współczesnych wyzwań*, *SIL* 2016/XXV(1).

¹⁴ L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2008, s. 169.

prawa gospodarczego; decyduje o przeniesieniu ciężaru argumentacji na tego, kto ją kwestionuje; nakazuje rozstrzygać wszystkie wątpliwości dotyczące interpretacji danej normy prawnej na korzyść obywatela lub przedsiębiorcy.

3. Kontekst normatywny zasady *in dubio pro libertate*

Ogólna zasada rozstrzygania na korzyść przedsiębiorcy została unormowana w art. 11 p.p., jednak reguła ta nie była wcześniej nieznana polskiemu porządkowi prawnemu. Zasada ta przywoływana była również w orzecznictwie sądów administracyjnych w sprawach związanych z daninami publicznymi¹⁵. Potrzeba wyraźnego uregulowania zasady rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony została dostrzeżona po raz pierwszy przez ustawodawcę na gruncie prawa podatkowego¹⁶. Na mocy art. 1 ustawy z 5.08.2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw¹⁷ z dniem 1.01.2016 r. dodano do Ordynacji podatkowej przepis art. 2a, zgodnie z którym „niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego rozstrzyga się na korzyść podatnika”. Głównym argumentem przemawiającym za wprowadzeniem tego przepisu do ustawy była konieczność zwiększenia ochrony podatnika w zakresie dokonywanej przez organy podatkowe wykładni prawa przez wyeliminowanie skutków nieprecyzyjnych sformułowań przepisów, jak również potrzeba uproszczenia, zwiększenia przejrzystości i pewności prawa podatkowego¹⁸. Następnie zasadę przyjaznej interpretacji przepisów wprowadzono do postępowania administracyjnego ustawą z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw¹⁹. Zgodnie z brzmieniem art. 7a k.p.a.:

§ 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.

¹⁵ Uchwała NSA w Warszawie (7) z 13.11.2012 r., II OPS 2/12, ONSAiWSA 2013/2, s. 23.

¹⁶ J. Wegner [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecicki, LEX 2019, komentarz do art. 7a.

¹⁷ Dz.U. poz. 1197.

¹⁸ Zob. uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej Ordynację podatkową, VII kadencja, druk sejm. nr 3018, s. 5–6.

¹⁹ Dz.U. poz. 935.

Wprowadzenie omawianej zasady do Kodeksu postępowania administracyjnego zostało uzasadnione m.in. potrzebą zapewnienia ochrony stronom postępowania przed negatywnymi skutkami tworzenia niejasnych przepisów prawa i związanej z tym niepewności. Wskazano, że zasada ta powinna znajdować zastosowanie, jeśli mimo dokonania poprawnej metodologicznie i logicznie wykładni przepisu pozostaje kilka wyników wykładni, które mogą być uznane za prawidłowe. Zgodnie z założeniem prawodawcy zasada *in dubio pro libertate* powinna być stosowana dopiero na ostatnim etapie wykładni, pełniąc funkcję uzupełniającą wobec innych zasad wykładni. Wskazówki te znajdują również aktualność w odniesieniu do art. 11 ust. 1 p.p.²⁰, który stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 7a k.p.a.

Zasada *in dubio pro libertate* urzeczywistnia te same wartości co zasada legalności działania administracji publicznej i ma służyć pogłębieniu zaufania obywateli do państwa i prawa także na etapie jego stosowania. Zgodnie z intencją ustawodawcy zasada ma mieć zastosowanie w postępowaniach, które prowadzone są przed organami władzy publicznej i dotyczą nałożenia na przedsiębiorcę obowiązku lub też ograniczenia/odebrania uprawnienia, np. koncesji. Zasada ta nakazuje organom, aby w przypadku niedających się usunąć w danej sprawie wątpliwości co do treści normy prawnej (zwłaszcza w razie możliwych wielu różnych interpretacji danej normy prawnej) rozstrzygały te wątpliwości na korzyść przedsiębiorcy. Wydanie decyzji przez organ administracji publicznej w sprawach, w których wątpliwości interpretacyjne rozstrzygnięto na niekorzyść strony, istotnie obniżają zaufanie do państwa, a także do stanowionego przez nie prawa²¹.

4. Zasada przyjaznej interpretacji przepisów w postępowaniu koncesyjnym – ciąg działań prawnych (studium przypadku)

Ustawa – Prawo przedsiębiorców miała w swoim założeniu przyczynić się do radykalnej poprawy otoczenia prawnego działalności gospodarczej w Polsce. M. Kania wskazuje, że zawarte w niej rozwiązania uwzględniać mają dotychczas ignorowane potrzeby przedsiębiorców, usuwając zbędne ograniczenia administracyjnoprawne oraz tworząc przyjazne środowisko dla rozwoju przedsiębiorczości²². Przykładem tych rozwiązań było wyrażenie wprost reguły interpretacyjnej *in dubio pro libertate* w Prawie przedsiębiorców

²⁰ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, III kadencja, druk sejm. nr 1183; P. Kwiatkowski [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. A. Pietrzak, LEX 2019, komentarz do art. 11.

²¹ K. Kokocińska [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2019, komentarz do art. 11 p.p., s. 93–94.

²² M. Kania, *Zasady opracowywania projektów aktów normatywnych z zakresu publicznego prawa gospodarczego oraz oceny ich funkcjonowania w świetle ustawy z 6.3.2018 r. – Prawo przedsiębiorców* [w:] *Prawo przedsiębiorcy*, red. R. Blicharz, A. Powałowski, Legalis 2019.

jako akcie normatywnym o podstawowej randze dla przedsiębiorców. Z konstrukcji art. 11 p.p. wynika, że zasada ta znajduje zastosowanie w przypadku kumulatywnego spełnienia przesłanek podmiotowych – gdy postępowanie prowadzone jest przed organem wobec przedsiębiorcy, w rozumieniu art. 4 p.p., oraz przesłanek przedmiotowych – gdy przedmiotem postępowania jest nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku (w tym także kary pieniężnej) bądź ograniczenie lub odebranie uprawnienia (np. koncesji lub zezwolenia na działalność gospodarczą), a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej. Nie chodzi więc o jakiekolwiek sprawy z udziałem przedsiębiorców, ale spełniające te przesłanki i wiążące się z działalnością gospodarczą takiego podmiotu²³.

Mając na uwadze powyższy paradygmat, zasada przyjaznej interpretacji przepisów powinna odgrywać szczególną rolę w sprawach gospodarczych w takich postępowaniach, w których na przedsiębiorcę ma być nałożony obowiązek lub ma być mu odebrane uprawnienie, albo ma być mu wymierzona kara. W takich postępowaniach dochodzi bowiem do bezpośredniego bądź pośredniego ograniczenia sfery praw lub wolności przedsiębiorcy²⁴. W powyższe założenia wpisuje się postępowanie koncesyjne. Koncesja jest bowiem decyzją administracyjną, za pośrednictwem której organy administracji rozstrzygają w konkretnej sprawie dotyczącej sfery gospodarczej, kształtując status prawny indywidualnego podmiotu²⁵, do podejmowania konkretnego rodzaju działalności gospodarczej. Organy administracji gospodarczej w tym obszarze mają bowiem ustalone normami prawa materialnego określone zakresy samodzielności (uznanie administracyjne, pojęcia niedookreślone, pojęcia nienazwane, klauzule generalne)²⁶.

Podstawy prawne udzielania, odmowa udzielenia, zmiany i cofnięcia koncesji lub ograniczenia koncesji są zróżnicowane i zasadniczo są zawarte w odrębnych przepisach. Koncesja jest decyzją uprawniającą²⁷ o charakterze uznaniowym, przy czym problematyka formy prawnej tego aktu w odniesieniu do poszczególnych rodzajów działalności koncesjonowanej jest szeroko analizowana w doktrynie prawa publicznego gospodarczego²⁸, zatem w niniejszym opracowaniu uwagi ogniskują w zasadzie wokół tych prawnych

²³ A. Żurawik [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. G. Koziół, Legalis 2019, komentarz do art. 11.

²⁴ Uzasadnienie projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców, VIII kadencja, druk sejm. nr 2051.

²⁵ M. Karpiuk, *Koncesja jako prawna forma oddziaływania administracji publicznej na sferę wolności działalności gospodarczej*, „Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego” 2010/1, s. 134.

²⁶ Tak A. Chęłmoński, za: M. Kania, K. Kiczka, M. Szydło, *Formy prawne działania administracji gospodarczej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8b, *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018, s. 49.

²⁷ M. Kania, K. Kiczka, M. Szydło, *Formy prawne...*, s. 506–507; M. Strzelbicki, *Świadczenie usług przez podmioty wspólnotowe w Polsce – wpływ zasady traktowania narodowego i zasady pochodzenia na funkcje administracji gospodarczej* [w:] *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana profesor Teresie Rabskiej*, red. B. Popowska, Poznań 2006, s. 243.

²⁸ Np. A. Waliński, *Koncesje na działalność gospodarczą w prawie polskim*, Poznań 2009; M. Waliński, *Koncesje, zezwolenia...*, s. 75–215; B. Walawski, *Pozwolenia i koncesje administracyjne*, Wilno 1939; C. Kosikowski, *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, Warszawa 2020; T. Szymanek, *Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej*, Warszawa 2005.

działań organów administracji, które odnoszą się do działalności przedsiębiorców po udzieleniu koncesji, lub z nią związanych w ramach ciągu działań prawnych (np. opłat z tytułu udzielenia koncesji).

Koncesja występuje w praktyce gospodarczej najczęściej z innymi instrumentami stosowanymi przez administrację gospodarczą (ciągi działań prawnych²⁹), np. rozstrzygnięciami dotyczącymi nałożenia opłaty z tytułu udzielenia/kontynuowania koncesji. Ujęcie rzeczowego zagadnienia z perspektywy ciągu działań prawnych administracji otwiera nowe obszary badawcze w nauce prawa w tym sensie, że w sferze tych działań można zauważyć dysfunkcje co do stosowania zasady *in dubio pro libertate*. Aby to wykazać, konieczne jest w pierwszej kolejności przedstawienie koncepcji ciągu działań prawnych wypracowanej w doktrynie prawa, a następnie jej przełożenie na konkretny stan prawny, którego skutkiem jest rozstrzygnięcie organu koncesyjnego.

Według A. Chełmońskiego koncepcja ciągu działań prawnych w obrębie gospodarki obejmuje wszystkie działania jednostek gospodarujących i organów administracji gospodarczej, które powiązane są w pewną całość. Przez działania rozumiemy tylko takie zachowania organów administracji gospodarczej i przedsiębiorców, które stanowią pewien objaw woli tych podmiotów (działania prawne), a z innych działań tylko te, które wywołują skutki prawne. Z ciągiem działań będziemy mieli do czynienia wówczas, gdy grupę działań łączy pewien określony cel faktyczny i prawny, którego nie da się osiągnąć jednym poszczególnym działaniem, oraz gdy działania wchodzące w skład tej grupy nie mają charakteru konkludentnego i są w pewien sposób ze sobą związane. Chodzi o takie zespoły działań, w których jedno działanie rodzi drugie, jedno jest warunkiem drugiego lub też pewne działanie jest konieczną konsekwencją innego³⁰. Przyjmując powyższą teorię, uznać należy, że postępowanie koncesyjne obejmuje ciąg działań prawnych zawierających akty związane z udzieleniem, odmową lub ograniczeniem uprawnienia, jak również inne działania z nimi bezpośrednio związane, do których należy zaliczyć m.in. ustalanie obowiązku uiszczenia opłaty koncesyjnej w trakcie trwania koncesji. Ciągami działań prawnych można również objąć bieżący nadzór nad działalnością koncesjonariusza wykonywany przez organ koncesyjny bądź inne organy administracji gospodarczej oraz związane z nim skutki prawne. Niewykonywanie lub nieprawidłowe wykonywanie koncesji prowadzi bowiem do jej zmiany, ograniczenia lub cofnięcia, a w niektórych przypadkach do nałożenia sankcji na przedsiębiorcę w postaci np. wymierzanej w formie decyzji administracyjnej kary.

Dla skonkretyzowania problemu ignorowania zasady *in dubio pro libertate* przez organy koncesyjne w praktyce załatwiania spraw przedsiębiorców, dalsze uwagi zostaną po-

²⁹ Koncepcja ciągu działań prawnych według A. Chełmońskiego: A. Chełmoński, *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej jako przedmiot badań – propozycja metodologiczna*, AUWr. Prawo 1972/163, s. 17–18.

³⁰ A. Chełmoński, za: M. Kania, K. Kiczka, M. Szydło, *Formy prawne...*, s. 498.

czynione na przykładzie ustawy z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne³¹ oraz na gruncie poprzednio obowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów z 5.05.1998 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja³², w oparciu o które rozstrzygał do 2018 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki przy podejmowaniu decyzji administracyjnych w sprawie opłat koncesyjnych. Konsekwencją przedmiotowych rozstrzygnięć (wydanych z pominięciem *reguły in dubio pro libertate*) jest nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku uiszczenia podwójnej opłaty koncesyjnej za rok kalendarzowy, w którym przedsiębiorca złożył wniosek o udzielenie kolejnej koncesji obejmującej ten sam rodzaj działalności koncesjonowanej (po upływie terminu, na który była udzielona poprzednia decyzja koncesyjna).

Podejmując decyzję, organ przyjmował jako podstawę prawną naliczenia opłaty z tytułu koncesji art. 34 ust. 1 pr. energ. i § 4 wspomnianego rozporządzenia. Przepis ten jednak ustalał wyłącznie obowiązek uiszczenia corocznej opłaty wnoszonej przez przedsiębiorstwo energetyczne, któremu została udzielona koncesja, zatem nie stanowi podstawy do poszukiwania normy prawnej uprawniającej do jakiegokolwiek działania (decyzji) Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w kwestii dublowania opłat. Przedmiotową decyzję w sprawie naliczenia opłaty koncesyjnej, w sytuacji gdy obowiązek ten już został zrealizowany przez przedsiębiorcę w ustawowym terminie, wobec tak sformułowanej podstawy prawnej, należy ocenić – w optyce wymogu stawianego każdemu organowi administracji do wskazania prawidłowej podstawy prawnej – jako pozbawione tej podstawy, a jednocześnie działanie wbrew regule zawartej w art. 11 p.p.

Opłata, o której mowa w cytowanym wyżej rozporządzeniu, zgodnie z jego § 1, stanowi iloczyn współczynnika opłaty określonego w rozporządzeniu oraz przychodów przedsiębiorstwa energetycznego, uzyskanych ze sprzedaży produktów (wyrobów i usług) lub towarów w zakresie jego działalności objętej koncesją. Ustawodawca wyraźnie więc wskazał, że podstawą wyliczenia tej opłaty są wyłącznie przychody związane z działalnością przedsiębiorcy energetycznego objęte koncesją. Obowiązek wnoszenia corocznych opłat koncesyjnych wyznaczony jest przez sam fakt posiadania ważnej koncesji i obliguje do uiszczenia opłaty bez względu na faktyczne wykonywanie działalności koncesjonowanej, przy czym jeżeli koncesjonariusz uiszcza coroczne opłaty koncesyjne w ustawowych terminach, to ten obowiązek jest na bieżąco realizowany w ustawowych terminach. W konsekwencji, jeżeli przedsiębiorca prowadził jeden rodzaj działalności

³¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 716 ze zm.

³² Dz.U. Nr 60, poz. 387 ze zm. Akt uchylony i zastąpiony rozporządzeniem Rady Ministrów z 9.11.2018 r. w sprawie opłaty koncesyjnej (Dz.U. poz. 2277), obecnie obowiązuje rozporządzenie Rady Ministrów z 12.10.2021 r. w sprawie opłaty koncesyjnej (Dz.U. poz. 1938). Zagadnienie jest rozpatrywane na gruncie poprzednio obowiązującego rozporządzenia z uwagi na stosowanie przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki rzeczonego aktu do koncesji, które zostały udzielone w czasie obowiązywania tego aktu prawnego, a omawiane wezwania i decyzje zapadły w okresie przed upływem 5 lat od dnia powstania rzekomego obowiązku zapłaty opłaty koncesyjnej.

koncesjonowanej w danym roku kalendarzowym, w którym kończy się koncesja, a następnie składa wniosek o jej przedłużenie, to nie znajduje zastosowania wobec niego § 4 pkt 2 i 3 wskazanego rozporządzenia, który uprawniał Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki do naliczenia kolejnej, drugiej opłaty w tym samym roku kalendarzowym, z tytułu udzielenia koncesji.

Tymczasem w praktyce organ rozstrzyga odmienne, wzywając przedsiębiorców do uiszczania opłat i wydając decyzje w sprawie obliczenia (drugiej) opłaty koncesyjnej. Sens takich działań prowadzi w konsekwencji do usiłowania obciążenia przedsiębiorców podwójną opłatą za jeden rodzaj działalności koncesjonowanej, wykonywanej w ciągu jednego roku kalendarzowego. Organ przyjmuje jako podstawę do ustalenia drugiej opłaty zasady wskazane w § 4 pkt 2 i 3 rozporządzenia. Z § 4 ust. 3 rozporządzenia nie wynika wprost obowiązek wniesienia podwójnej opłaty koncesyjnej w roku kalendarzowym w sytuacji udzielenia koncesji, będącej *de facto* kontynuacją poprzedniego uprawnienia. Organ administracji publicznej, rozstrzygając w sprawie i dokonując wykładni przepisów, nie może pomijać wykładni celowościowej i funkcjonalnej, uwzględniając inne przepisy prawa, wolę ustawodawcy, a także cel regulacji normatywnej³³.

Przyjętą przez organ koncesyjny wykładnię należy ocenić jako daleko posuniętą nadinterpretację przepisów prawa, dokonaną z pominięciem fundamentalnych zasad chroniących prawa przedsiębiorców, a co za tym idzie za działanie sprzeczne z istotą opłaty związanej z prowadzeniem działalności koncesjonowanej, obciążającej przedsiębiorstwo energetyczne, która ma charakter periodyczny (coroczny). Stosowana wykładnia stanowi przykład pomijania w rozstrzygnięciach zasady *in dubio pro libertate* przez organ koncesyjny.

Za poparciem powyższego poglądu przemawia również stanowisko prezentowane w orzecznictwie. Jak wskazał Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w wyroku z 9.11.2017 r.³⁴, mimo że opłata ta jest uiszczana w związku z przyznaniem praw wynikających z treści koncesji, to jednak nie odnosi się ona do faktycznego wykonywania działalności koncesjonowanej, lecz do hipotetycznej możliwości jej wykonywania, na co wskazuje moment jej uiszczenia, tj. z góry za cały rok, oraz oderwanie wartości opłaty od faktycznie zrealizowanych w danym roku obrotów, a ustalenie jej na podstawie obrotu z roku poprzedniego. Z kolei w wyroku z 8.04.2019 r.³⁵ tenże sąd stwierdził że: „Opłata ta stanowi w pewnym sensie swoistą cenę za prawo prowadzenia działalności koncesjonowanej, ale nie jest ustalana w wysokości proporcjonalnej do okresu ważności koncesji ani też nie pozostaje w związku z realnie osiąganym przychodem w roku, w którym powstał obowiązek zapłaty opłaty. Stanowi ona więc jednorazową opłatę za wykonywanie działalności w danym roku kalendarzowymi, nie podlega stopniowemu

³³ K. Kokocińska [w:] *Konstytucja biznesu...*, komentarz do art. 11 p.p., s. 94.

³⁴ XVII AmE 52/15, LEX nr 2433384.

³⁵ XVII AmE 118/17, LEX nr 2696490.

wykorzystaniu i nie może być ustalana proporcjonalnie do okresu w danym roku, w którym działalność faktycznie była wykonywana”.

5. Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania potwierdzają, że zasada *in dubio pro libertate* winna być uwzględniana w procesie stosowania prawa przez organy administracji gospodarczej w postępowaniu koncesyjnym, którego sens sprowadza się do ograniczenia uprawnień i praw jednostek oraz nakładania na przedsiębiorców obowiązków związanych z ograniczeniem wolności gospodarczej w dziedzinie objętej reglamentacją. Rzeczona reguła powinna znajdować zastosowanie w sytuacji wątpliwości prawnych i prowadzić do rzetelnej i obiektywnej wykładni przepisu prawa.

Zasada przyjaznej interpretacji przepisów należy bowiem do tych reguł interpretacyjnych, które umożliwiają budowanie zaufania do państwa i poczucie stabilności i pewności prawa u podmiotów administrowanych. Pomijanie tej zasady (jak pokazuje praktyka) prowadzi do wydawania decyzji kształtujących sytuację jednostek (podmiotów gospodarczych) w sposób niesprawiedliwy, z pokrzywdzeniem strony.

Literatura

- Chełmoński A., *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej jako przedmiot badań – propozycja metodologiczna*, AUWr. Prawo 1972/163
- Folak Ł., *Zasada in dubio pro libertate w prawie administracyjnym i orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017/4
- Jaśkowska M., *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej w administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015
- Kania M., *Zasady opracowywania projektów aktów normatywnych z zakresu publicznego prawa gospodarczego oraz oceny ich funkcjonowania w świetle ustawy z 6.3.2018 r. – Prawo przedsiębiorców* [w:] *Prawo przedsiębiorcy*, red. R. Blicharz, A. Powałowski, Legalis 2019
- Kania M., Kiczka K., Szydło M., *Formy prawne działania administracji gospodarczej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8b, *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018
- Karpiuk M., *Koncesja jako prawna forma oddziaływania administracji publicznej na sferę wolności działalności gospodarczej*, „Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego” 2010/1
- Kisilowska H., *Hierarchia ważności wyzwań administracji publicznej wobec kryzysu ekonomicznego w Polsce i w Europie* [w:] *Administracja publiczna wobec wyzwań kryzysu ekonomicznego*, red. W. Mikułowski, A. Jezierska, Warszawa 2014
- Kmiecik Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2010
- Kokocińska K. [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2019

- Komierzyńska-Orlińska E., *Charakter i rola (znaczenie) zasad prawa administracyjnego* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala, Warszawa 2018
- Kordela M., *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012
- Kosieradzka E., Zdzyb M., *Zasada państwa prawnego na gruncie prawa administracyjnego w kontekście współczesnych wyzwań*, SIL 2016/XXV(1)
- Kosikowski C., *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, Warszawa 2002
- Kwiatkowski P. [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. A. Pietrzak, LEX 2019
- Leszczyński L., *Wykładnia systemowo-aksjologiczna a zasady prawa* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, Warszawa 2012
- Leszczyński L., Maroń G., *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, Annales UMCS 2013/LX(1), Sectio G
- Mincer M., *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2008
- Nałęcz A., *Uznanie administracyjne a reglamentacja działalności gospodarczej*, Warszawa 2010
- Rakoczy B., *Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2010
- Starościak J., *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948
- Strzelbicki M., *Świadczenie usług przez podmioty wspólnotowe w Polsce – wpływ zasady traktowania narodowego i zasady pochodzenia na funkcje administracji gospodarczej* [w:] *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana profesor Teresie Rabskiej*, red. B. Popowska, Poznań 2006
- Szymanek T., *Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej*, Warszawa 2005
- Tarno J.P., *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999
- Walawski B., *Pozwolenia i koncesje administracyjne*, Wilno 1939
- Wróbel A. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, LEX 2020
- Waligórski A., *Koncesje na działalność gospodarczą w prawie polskim*, Poznań 2009
- Waligórski A., *Koncesje, zezwolenia i licencje w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Poznań 2012
- Wegner J. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, LEX 2019
- Ziemski K., *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014
- Zimmermann M., *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Warszawa 2009
- Żurawik A. [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. G. Koziół, Legalis 2019

Agnieszka Żywicka [ORCID: 0000-0002-5789-8355] – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, Instytut Nauk Prawnych na Wydziale Prawa i Nauk Społecznych UJK w Kielcach.

Piotr Ruczkowski

ZASADA ROZSTRZYGANIA WĄTPLIWOŚCI CO DO TREŚCI NORMY PRAWNEJ (PRZEPISÓW PRAWA) NA KORZYŚĆ STRONY W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM W ŚWIEŁIE MIĘDZYNARODOWYCH STANDARDÓW OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA ORAZ PRAW PODSTAWOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wprowadzenie

Zanim przejdziemy do przedstawienia celów, założeń i tez niniejszego opracowania, w ramach uwag wprowadzających warto przypomnieć podstawowe rozwiązania prawne dotyczące zasady rozstrzygania wątpliwości co do treści normy prawnej (przepisów prawa) na korzyść strony w postępowaniu administracyjnym przewidziane przez prawo krajowe, które będą stanowiły niezbędne tło dla głównego nurtu naszych rozważań.

Na wstępie warto zauważyć, że zasada rozstrzygania istniejących w sprawie i niedających się usunąć wątpliwości na korzyść oskarżonego (zasada *in dubio pro reo*) jest jedną z kardynalnych zasad procesu karnego i jest ściśle związana z zasadą domniemania niewinności. Zgodnie z treścią art. 5 § 2 k.p.k. niedające się usunąć wątpliwości rozstrzyga się na korzyść oskarżonego. Zasada *in dubio pro reo* dotyczy nie tylko ustaleń co do stanu faktycznego (przebiegu zdarzenia), ale również aspektów prawnych czynu (nakaz rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść oskarżonego).

Natomiast w wyniku nowelizacji dokonanej w 2017 r. w Kodeksie postępowania administracyjnego przewidziano *explicite* zasadę rozstrzygania wątpliwości co do treści

normy prawnej na korzyść strony (art. 7a k.p.a.¹) – *in dubio pro libertate*² w postępowaniu administracyjnym. W tym miejscu warto zauważyć, że zasada ta jeszcze przed jej wprowadzeniem była postulowana zarówno w doktrynie³, jak i w orzecznictwie⁴ i wywodzona z zasady zaufania obywatela do państwa (art. 8 k.p.a.) oraz z innych zasad ogólnych, w tym przewidzianych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, a ponadto z wartości i standardów stanowiących komponenty konstytucyjnej, generalnej klauzuli demokratycznego państwa prawa (pewności prawa, bezpieczeństwa prawnego, sprawiedliwości, zaufania do państwa itd.). Zgodnie z art. 7a § 1 k.p.a., jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. Powyższej zasady 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 (art. 7a § 2 k.p.a.).

Jak się wydaje, w powyższej regulacji powinna być raczej mowa o przepisach prawa, a nie o normie prawnej, gdyż zgodnie z dominującym poglądem nauki prawa, norma prawna, czyli reguła postępowania, jest zakodowana w przepisach i przy pomocy prawideł wykładni wydobywamy treść normy z przepisów, rozstrzygając pojawiające się w procesie egzekucji tekstu prawnego ewentualne wątpliwości interpretacyjne.

W tym kontekście należy przypomnieć stanowisko WSA w Gdańsku, zgodnie z którym „w przypadku, gdy rezultat przeprowadzonej wykładni, mimo zastosowania różnych metod interpretacji, pozwala na przyjęcie alternatywnych względem siebie treści normy prawnej, prawidłowym rozwiązaniem jest wybór znaczenia, które jest korzystne dla strony. Jeśli jednak wynik przeprowadzonej wykładni daje jasność co do treści normy prawnej, to nie ma podstaw do zastosowania art. 7a § 1 k.p.a. Tylko niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów stosowanego prawa rozstrzyga się na korzyść strony”⁵, a także pogląd wyrażony przez WSA w Gliwicach, zgodnie z którym „Przez «korzyść strony» należy rozumieć optymalne dla niej rozwiązanie prawne spośród tych, które

¹ Art. 7a został dodany przez art. 1 pkt 2 ustawy z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935). Przepis ten wszedł w życie z dniem 1.06.2017 r.

² Szerzej na temat tej zasady zob. D.J. Kościuk, A.K. Modrzejewski, *Słów kilka na temat zasady rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony* [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki, Warszawa 2020, s. 670 i n.

³ W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 541; H. Knysiak-Sudyka, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego – nowa jakość?* [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabeiga-Przyłęcka, Warszawa–Łódź 2019, s. 348 i n.

⁴ Wyrok NSA z 8.03.2000 r., V SA 1482/99, CBOSA.

⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z 11.03.2020 r., II SA/Gd 657/19, CBOSA.

zarysowały się w trakcie wykładni przepisu. O tym, który wynik wykładni jest korzystny (a w razie kilku potencjalnie odpowiadających interesom strony sposobów interpretacji przepisów – najbardziej korzystny), powinno decydować stanowisko strony, wynikające z treści jej żądania lub wskazane w toku postępowania, nie zaś dowolna ocena organu. Ocena organu może doprowadzić do kilku możliwych rezultatów interpretacyjnych, dając organowi możliwość uznania różnych rezultatów za prawidłowe według własnego uznania, jednak w świetle przepisu art. 7a § 1 k.p.a. organ powinien uznać za jedynie słuszny ten rezultat, który da najkorzystniejsze dla strony rozstrzygnięcie”⁶.

Podobne rozwiązania wprowadzono art. 2a o.p.⁷, zgodnie z którym niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego rozstrzyga się na korzyść podatnika (zasada *in dubio pro tributario*). Jak widzimy, w tym przypadku – w przeciwieństwie do postanowień Kodeksu postępowania administracyjnego – jest mowa o niedających się usunąć wątpliwościach co do treści przepisów prawa, a nie normy prawnej. Jest to kolejny dowód na brak konsekwencji ustawodawcy czy też po prostu niechlujstwo legislacyjne.

Co warto podkreślić, zasada rozstrzygania wątpliwości co treści normy prawnej (przepisu prawnego) nie ma charakteru bezwzględnego, gdyż zgodnie z literalnym brzmieniem art. 7a § 1 k.p.a. znajduje zastosowanie do postępowań administracyjnych, których przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a co za tym idzie – „nie znajduje zastosowania w tych postępowaniach, których przedmiotem jest przyznanie stronie uprawnienia, w tym również polegające na zniesieniu lub ograniczeniu ciężącego na niej obowiązku”⁸. Ponadto, jak wspomniano wyżej, zasady tej nie stosuje się, jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego oraz w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych (art. 7a § 2 k.p.a.). Tak sformułowane i stosunkowo szerokie wyłączenia słusznie spotykają się z krytyką w doktrynie⁹, gdyż mogą doprowadzić do pominięcia tej zasady i dokonania interpretacji prawa na niekorzyść strony w wielu sprawach administracyjnych¹⁰ oraz do naruszenia funkcji gwarancyjnej prawa¹¹ i chociażby dlatego, wyjątki te powinny być poddane ścisłej wykładni. Ponadto poprzez odwołanie się do zasad pewności prawa, bezpieczeństwa prawnego, zaufania do państwa i organów władzy publicznej oraz innych zasad, z których dyrektywa *in dubio pro libertate* może być wyprowadzona, należy wzmacniać znaczenie tej zasady dla ochrony interesów

⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z 4.12.2018 r., IV SA/GI 670/18, CBOSA.

⁷ Art. 2a został dodany przez art. 1 ustawy z 5.08.2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1197). Przepis ten wszedł w życie z dniem 1.01.2016 r.

⁸ H. Knysiak-Sudyka, *Zasady ogólne...*, s. 348.

⁹ H. Knysiak-Sudyka, *Zasady ogólne...*, s. 351; Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, red. E. Klat-Górska, A. Mudrecki, Gdańsk 2018, s. 42.

¹⁰ Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński [w:] *Kodeks...*, s. 42.

¹¹ H. Knysiak-Sudyka, *Zasady ogólne...*, s. 353.

i ograniczenia ryzyka obciążenia negatywnymi skutkami niejasności przepisów strony postępowania, któremu zresztą celowi ta zasada ma służyć¹².

W tym kontekście warto również wspomnieć o zasadzie rozstrzygania wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść strony. Zgodnie bowiem z art. 81a k.p.a.¹³, jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony. Również ta zasada nie ma charakteru bezwzględnego, gdyż nie znajduje zastosowania, jeżeli: 1) w sprawie uczestniczą strony o spornych interesach lub wynik postępowania ma bezpośredni wpływ na interesy osób trzecich; 2) przepisy odrębne wymagają od strony wykazania określonych faktów; 3) wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego; 4) w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych. Jak widzimy, katalog przesłanek wyłączających stosowanie tej dyrektywy jest szerszy niż w przypadku rozstrzygania wątpliwości dotyczących niejednoznaczności normy prawnej (przepisu prawnego). Podobnie w tym przypadku można mieć obawy, że tak określone wyjątki mogą prowadzić do rozstrzygnięć na niekorzyść strony w wielu różnych sprawach administracyjnych i tym samym naruszać zasadę zaufania do państwa. Z tego powodu należy postulować ich ścisłe rozumienie oraz poprzez odwołanie się do innych zasad ogólnych – chronić stronę postępowania tym razem przed negatywnymi skutkami niejasności stanu faktycznego.

Co warto zauważyć, podobnie brzmiącego przepisu nie znajdujemy *explicite* w treści Ordynacji podatkowej. Jak zauważa A. Drywa, „Kolejną kwestią wymagającą podkreślenia jest to, że zasada rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych na korzyść podatnika, w kształcie nadanym jej przez ustawodawcę (art. 2a o.p.), obejmuje swym zakresem przedmiotowym wyłącznie treści przepisów prawa podatkowego, natomiast nie dotyczy wątpliwości co do stanu faktycznego, którego jednoznaczne ustalenie jest warunkiem koniecznym zastosowania poprawnie zinterpretowanych przepisów”¹⁴. Autorka zwraca także uwagę, że tego typu interpretacja przepisów ustawy została przyjęta przez Ministerstwo Finansów w piśmie z 29.12.2015 r. w sprawie stosowania zasady rozstrzygania wątpliwości na korzyść podatnika (PK4.8022.44.2015)¹⁵.

¹² Wyrok WSA w Gdańsku z 11.03.2020 r., II SA/Gd 657/19, CBOSA.

¹³ Art. 81a został dodany przez art. 1 pkt 17 ustawy z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935). Przepis ten wszedł w życie z dniem 1.06.2017 r.

¹⁴ A. Drywa, *Zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść podatnika jako element budowania zaufania podatnika do państwa*, s. 21, https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/7440/1/A_Drywa_Zasada_rozstrzygania_watpliwosci_na_korzysc_podatnika.pdf (dostęp: 16.01.2020 r.).

¹⁵ A. Drywa, *Zasada...*, s. 21.

Jak się jednak wydaje, z faktu, że ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie *explicite* do Ordynacji podatkowej zasady rozstrzygania wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść podatnika, nie wynika, że takiej zasady nie można wyprowadzić pośrednio z jej przepisów oraz z wartości i standardów demokratycznego państwa prawa, co zresztą postuluje wymieniona wyżej autorka¹⁶ oraz orzecznictwo¹⁷. Tak W tym kontekście warto zauważyć, że zasadę rozstrzygania wątpliwości prawnych i faktycznych na korzyść strony, jeszcze przed wprowadzeniem tej zasady do treści przepisów podatkowych, postulowały orzecznictwo i doktryna¹⁸ w oparciu o art. 121 § 1 o.p., który stanowi, że postępowanie podatkowe powinno być prowadzone w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych.

Wprowadzona do Kodeksu postępowania administracyjnego zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony w razie niejednoznaczności normy prawnej (podobnie rozstrzyganie wątpliwości co do stanu faktycznego) ma oczywiście charakter dyrektywalny i wiążący prawnie. Nie jest zatem uzasadnione przypisywanie jej jedynie ideologicznego czy postulatycznego znaczenia. Będąc prawnie wiążącą zasadą prawa, jest dyrektywą o szczególnym znaczeniu dla postępowania administracyjnego czy też szerzej – dla całego prawa administracyjnego.

Nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie do katalogu kanonów postępowania administracyjnego zasady rozstrzygania wątpliwości co do treści normy prawnej (przepisów prawa) na korzyść strony, wzmacnia pozycję strony w postępowaniu i stanowi dodatkowy środek ochrony jej praw podmiotowych.

W tym miejscu warto także zauważyć, o czym zresztą już sygnalizowano wyżej, że stanowi ona element szerszej zasady pewności prawa czy też zasad bezpieczeństwa prawnego i zaufania do państwa i jego organów, które z kolei są komponentami generalnej klauzuli demokratycznego państwa prawa. Ponadto stanowi urzeczywistnienie zasady określoności przepisów prawa¹⁹ w procesie stosowania prawa.

¹⁶ A. Drywa, *Zasada...*, s. 24–25.

¹⁷ Wyrok NSA z 22.02.2011 r., II FSK 224/10, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z 21.07.2016 r., I SA/Kr 336/16, CBOSA.

¹⁸ Zob. A. Drywa, *Zasada...*, s. 18 i n.; W. Nykiel, *Zasady ogólne prawa podatkowego* [w:] *Prawo podatkowe. Teoria. Instytucje. Funkcjonowanie*, red. B. Brzeziński, Toruń 2009, s. 142; A. Gomułowicz, *Zasady podatkowe* [w:] *System Prawa Finansowego*, t. III, *Prawo daninowe*, red. L. Etel, Warszawa 2010, s. 119; A. Mariański, *Rozstrzyganie wątpliwości na korzyść podatnika. Zasada prawa podatkowego*, Warszawa 2011, s. 263; wyrok TK z 29.07.2014 r., P 49/13, OTK-A 2014/7, poz. 79; wyrok TK z 13.09.2011 r., P 33/09, OTK-A 2011/7, poz. 71; wyrok NSA z 22.02.2011 r., II FSK 224/10, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 12.04.2007 r., VIII SA/Wa 161/07, CBOSA.

¹⁹ Szerzej na temat zasady określoności przepisów prawa zob. G. Koksanowicz, *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa*, SIL 2014/22, s. 472 i n.; A. K. Modrzejewski, *Zasada określoności przepisów prawa jako dyrektywa kierowana do ustawodawcy* [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabiega-Przyłęcka, Warszawa–Łódź 2019, s. 72 i n.

Zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony postępowania administracyjnego w przypadku niejednoznaczności treści przepisów prawa może być rozpatrywana w kontekście międzynarodowych i ponadnarodowych (unijnych) standardów ochrony praw podstawowych. Głównym celem badawczym jest odpowiedź na pytanie, czy wspomniana zasada wynika *explicite* z aktów prawa międzynarodowego tudzież z prawa UE czy też można ją wyprowadzić pośrednio ze wspomnianych dokumentów przy wykorzystaniu bardziej złożonych reguł egzegezy tekstu prawnego? Innymi słowy, czy można tę zasadę uznać za jedno z praw podstawowych w świetle międzynarodowych i unijnych regulacji prawnych tudzież za środek ochrony tychże praw? Odpowiedź na te pytania wydaje się istotna z uwagi na występujące we współczesnych państwach negatywne zjawiska instrumentalizacji, niestabilności i niejednoznaczności prawa, luk w prawie, wątpliwości interpretacyjnych, błędów popełnianych w wyniku nieprzemyślanych (czasami również zamierzonych) decyzji legislacyjnych, niestosowania się do zasad prawidłowej legislacji i procedur tworzenia prawa czy też po prostu inflacji prawa.

Problemy z jakością prawa dotyczą oczywiście całego systemu prawnego, wszystkich gałęzi prawa, przy czym szczególnie często dotyczą prawa administracyjnego, co wynika ze specyfiki tej gałęzi prawa. Prawo administracyjne jest najszerszą podmiotowo i przedmiotowo gałęzią prawa, władczo i w szerokim zakresie ingerującą w sferę wolności i praw jednostki, dotykającą wszelkich sfer stosunków społecznych oraz podlegającą wręcz permanentnym zmianom, dodatkowo silnie uzależnioną od zmian politycznych. Ponadto prawo administracyjne z jednej strony posługuje się pojęciami nieostrymi, z drugiej zaś stosunkowo często, powodującą trudności interpretacyjne, terminologią fachową, techniczną, właściwą dla różnych dziedzin wiedzy, zwłaszcza dla nauk technicznych, przyrodniczych czy też medycznych, co powoduje trudności interpretacyjne, dlatego zasada rozstrzygania wątpliwości co do treści normy prawnej (przepisów prawa) na korzyść strony postępowania administracyjnego w tym przypadku odgrywa szczególną rolę.

Urzeczywistnienie wspomnianej zasady jest istotne również z tego powodu, że w demokratycznym państwie to prawo określa zasady działania organów władzy publicznej w sferze *imperium* i *dominium* oraz wyznacza granice aktywności obywateli.

2. Zasada rozstrzygania wątpliwości co do treści przepisów prawa na korzyść strony w wybranych dokumentach międzynarodowych oraz w prawie Unii Europejskiej

Wracając do głównego nurtu naszych rozważań, w tym miejscu należy przejść do analizy wybranych dokumentów międzynarodowych i ponadnarodowych z punktu

widzenia możliwości wyprowadzenia z ich treści zasady rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony w razie niejednoznaczności normy prawnej (przepisów prawa). W tym kontekście można także mówić o internacjonalizacji tej dyrektywy.

Rozpoczynając rozważania od Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ z 1948 r.²⁰, należy stwierdzić, że analiza zawartych w niej postanowień prowadzi do wniosku, że zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony w razie niejednoznaczności normy prawnej (przepisów) – z wyjątkiem zasady domniemania niewinności (art. 11 ust. 1) – nie została wyrażona *explicite*, możemy natomiast odnaleźć w Deklaracji standardy, na podstawie których można dokonać rekonstrukcji wspomnianej zasady. W dokumencie tym odwołano się do przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich członków wspólnoty ludzkiej, będących podstawą wolności, sprawiedliwości i pokoju świata. Zgodnie z postanowieniami Deklaracji przepisy prawa państw sygnatariuszy powinny zagwarantować poszanowanie praw człowieka. Do szczegółowych standardów (wartości), które mogą posłużyć do zrekonstruowania zasady rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony w razie niejednoznaczności normy prawnej (przepisów), należy zaliczyć: zasadę równości i zakaz dyskryminacji (art. 1, 2, 7), prawo do życia i wolności (art. 3), prawo do ochrony życia prywatnego (art. 12), ochronę prawa własności (17), wolność sumienia i wyznania (art. 18), wolność zrzeszania się i wolność zgromadzeń (art. 21), zakaz nadmiernej ingerencji w sferę wolności i praw człowieka (art. 29). Zasady rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony w razie niejednoznaczności normy prawnej (przepisów) może być elementem zasady bezpieczeństwa prawnego w sferze wolności i praw podstawowych jednostki.

W Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych²¹ oraz w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 19.12.1966 r.²² również nie wyrażono *explicite* zasady rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony w razie niejednoznaczności przepisów (z wyjątkiem zasady domniemania niewinności wynikającej wyrażnie z treści art. 14 ust. 2 MPPOP). W dokumentach tych zagwarantowano jednak podobny katalog wartości, na podstawie których można dokonać rekonstrukcji tej zasady. W postanowieniach Paktów wskazano na potrzebę ochrony równych i niezbywalnych praw jednostki, które wraz z godnością człowieka stanowią podstawę wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie. Ponadto zagwarantowano inne standardy dotyczące wolności i praw gospodarczych, socjalnych i kulturalnych. Rozstrzyganie wątpliwości na korzyść strony w razie niejednoznaczności normy prawnej (przepisów) może służyć osiągnięciu celów określonych w postanowieniach wspomnianych wyżej Paktów.

²⁰ Zob. http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf (dostęp: 29.12.2017 r.).

²¹ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

²² Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169.

Podobnie, analizując treść Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.11.1950 r., można dojść do wniosku, że w postanowieniach Konwencji zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony w razie niejednoznaczności normy prawnej (przepisów) nie znajduje wyraźnego umocowania (z wyjątkiem zasady domniemania niewinności, która została wyrażona *explicite* w art. 6 ust. 2 EKPC), natomiast stanowi komponent zagwarantowanych w niej wolności i praw, których katalog zasadniczo pokrywa się z zestawieniem standardów i wartości wynikających z Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ oraz Międzynarodowych Paktów. Zatem również z dokumentów międzynarodowych o charakterze regionalnym można wyprowadzić zasadę rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony w razie niejednoznaczności normy prawnej (przepisów) jedynie pośrednio, tj. w wyniku zastosowania bardziej złożonych i przede wszystkim pozajęzykowych reguł wykładni tekstu prawnego.

Z kolei w tym miejscu należy zastanowić się, czy zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony w razie niejednoznaczności normy prawnej (przepisów) może być zrekonstruowana w oparciu o przepisy Unii Europejskiej. Innymi słowy, czy może być uznana za jedną z kardynalnych zasad prawa UE, środek ochrony praw podstawowych UE, a ponadto za jedno z tych praw.

Wspomniana wyżej zasada nabiera szczególnego znaczenia z uwagi na stale rosnącą liczbę aktów normatywnych UE, adresowanych nie tylko do państw członkowskich, lecz także bezpośrednio do obywateli UE, regulujących bardzo skomplikowane materie i dlatego posługujących się często fachową, techniczną terminologią, które są trudne do zrozumienia zarówno przez przeciętnych obywateli UE, jak i przez profesjonalistów. Jak się wydaje, uprawniona jest zatem teza, zgodnie z którą należyte urzeczywistnienie zasady rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony w razie niejednoznaczności przepisów prawa unijnego, stanowi warunek bezpieczeństwa prawnego obywateli UE i innych podmiotów działających w obrębie tej organizacji.

Podobnie jak w przypadku wymienionych wyżej dokumentów międzynarodowych, zasada ta nie jest wyrażona wprost w przepisach prawa unijnego, natomiast może być wyprowadzona z aktów prawnych UE zarówno o charakterze wiążącym, jak i niewiążącym, a zwłaszcza z treści Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowień Karty praw podstawowych UE, która w związku z wejściem w życie Traktatu z Lizbony uzyskała status prawa pierwotnego UE, a także proklamowanego przez Parlament Europejski w dniu 6.09.2001 r. Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji oraz rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z 20.06.2007 r. – *Right to Good Administration*.

Urzeczywistnianie zasady rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony w razie niejednoznaczności przepisów prawa można oprzeć na katalogu wartości wyrażonych *explicite* w art. 2 TUE bądź z nich wywiedzionych, takich jak: godność osoby ludzkiej, wolność,

równość, demokracja, tolerancja, niedyskryminacja, sprawiedliwość, solidarność, poszanowanie praw człowieka, w tym osób należących do mniejszości, państwo prawa, w tym praworządność, pewność prawa, bezpieczeństwo prawne, prawo do dobrej legislacji. Szczególne znaczenie w tym zakresie należy przypisać także zasadzie proporcjonalności.

Co warto podkreślić, zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony w razie niejednoznaczności przepisów prawa może być uznana za jeden z komponentów prawa do dobrej administracji, które zostało wyrażone *explicite* w art. 41 KPP, a także w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji oraz rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z 20.06.2007 r. Rozstrzyganie wątpliwości na korzyść strony w razie niejednoznaczności przepisów sprzyja budowaniu zaufania i pozytywnych relacji pomiędzy organami władzy publicznej a obywatelami, co z kolei stanowi jeden z elementów prawa do dobrej administracji. Dotyczy to zarówno relacji pomiędzy Unią Europejską i jej instytucjami a państwami członkowskimi, organami tych państw, obywatelami UE oraz relacji w obrębie samych państw członkowskich.

W tym kontekście warto także zwrócić uwagę na Porozumienie międzyinstytucjonalne Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich z 22.12.1998 r. w sprawie wspólnych wytycznych dotyczących jakości prawodawstwa wspólnotowego²³ oraz na Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską z 13.04.2016 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa²⁴ czy też na program podnoszenia jakości legislacji Komisji Europejskiej tzw. *Better regulation*²⁵, których celem jest realizacja zasady prawa do dobrej legislacji i stanowiącej jej komponent zasady określoności przepisów prawa. Z pewnością zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony w razie niejednoznaczności przepisów prawa służy urzeczywistnianiu prawa do dobrej legislacji oraz zasady określoności przepisów prawa.

Z wymienionych wyżej dokumentów wynika m.in. to, że instytucje UE powinny przestrzegać ogólnych zasad prawa Unii, takich jak: legitymacja demokratyczna, pomocniczość i proporcjonalność, pewność prawa, a także wspomniane wyżej prawo do dobrej administracji i stanowiące jego komponent prawo do dobrej legislacji²⁶. Składające się na prawo do dobrej administracji standardy i reguły dobrego administrowania, powinny determinować procesy stanowienia i stosowania prawa, w tym reguły jego wykładni. Jak się wydaje, wśród wspomnianych standardów można wymienić zasadę rozstrzyga-

²³ Dz.Urz. UE z 1999 r. C 73, s. 1.

²⁴ Dz.Urz. UE L 123, s. 1.

²⁵ Zob. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en (dostęp: 2.01.2018 r.).

²⁶ P. Ruczkowski, *Prawo do dobrej legislacji (dobrego prawa) w uniwersalnym i regionalnych systemach ochrony praw człowieka* [w:] *Powszechny system ochrony praw człowieka 70 lat po proklamowaniu Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Osiągnięcia – bariery – nowe wyzwania i rozwiązania*, red. J. Jaskierni, K. Spryszak, Warszawa 2019, s. 455.

nia wątpliwości na korzyść strony w razie niejednoznaczności przepisów prawa jako dyrektywy chroniącej interesy jednostek w stosunkach z państwem, UE i ich organami.

3. Podsumowanie

W konkluzji należy stwierdzić, że zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony w razie niejednoznaczności normy prawnej (przepisów prawa) jest nie tylko *explicite* wyrażona w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego (oraz Ordynacji podatkowej), lecz stanowi także komponent idei demokratycznego państwa prawa oraz innych szczegółowych standardów praworządnego państwa, takich jak: zasada pewności prawa, zasada bezpieczeństwa prawnego, zasada zaufania do państwa i prawa czy też zasady dobrego prawa. Wspomniana zasada oznacza prawo jednostki do stabilnego i przewidywalnego prawa, stosowanego zgodnie z regułami praworządnego państwa i gwarantującego bezpieczeństwo prawne.

Zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony postępowania administracyjnego (podatkowego) w razie niejednoznaczności przepisów prawa może być rozciągnięta na inne postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej czy też szerzej na wszystkie kontakty organów i instytucji publicznych z obywatelami, ponieważ stanowi komponent klauzuli generalnej demokratycznego państwa prawa oraz innych szczegółowych standardów praworządnego państwa.

Przeprowadzona w niniejszym opracowaniu analiza dokumentów międzynarodowych oraz prawa UE prowadzi do wniosku, że zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony w razie niejednoznaczności normy prawnej (przepisów prawa) może być pośrednio wyprowadzona z wartości i standardów przewidzianych w uniwersalnych oraz w regionalnych systemach ochrony praw człowieka oraz z prawa unijnego (demokratycznego państwa, praworządności, sprawiedliwości, ochrony praw człowieka, sprawiedliwości, zaufania do państwa, organizacji międzynarodowych i ich organów, pewności prawa, bezpieczeństwa prawnego, prawa do dobrej legislacji, prawa do dobrej administracji, zasady proporcjonalności itd.). Natomiast nie jest wyrażona wprost w dokumentach międzynarodowych i ponadnarodowych. Jak się wydaje, może być uznana nie tylko za środek ochrony praw podstawowych, lecz także za pewną kategorię tych praw.

Można sformułować postulat wprowadzenia zasady rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony w razie niejednoznaczności przepisów prawa *explicite* do regulacji międzynarodowych oraz prawa UE.

Literatura

- Drywa A., *Zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść podatnika jako element budowania zaufania podatnika do państwa*, https://repozytorium.uwb.edu.pl/jsui/bitstream/11320/7440/1/A_Drywa_Zasada_rozstrzygania_watpliwosci_na_korzysc_podatnika.pdf (dostęp: 16.01.2020 r.)
- Gomułowicz A., *Zasady podatkowe* [w:] *System Prawa Finansowego*, t. III, *Prawo daninowe*, red. L. Etel, Warszawa 2010
- Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006
- Knyśiak-Sudyka H., *Zasady ogólne postępowania administracyjnego – nowa jakość?* [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rąbiega-Przyłęcka, Warszawa–Łódź 2019
- Koksanowicz G., *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa*, SIL 2014/22
- Kościuk D.J., Modrzejewski A.K., *Słów kilka na temat zasady rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony* [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki, Warszawa 2020
- Mariański A., *Rozstrzyganie wątpliwości na korzyść podatnika. Zasada prawa podatkowego*, Warszawa 2011
- Modrzejewski A.K., *Zasada określoności przepisów prawa jako dyrektywa kierowana do ustawodawcy* [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rąbiega-Przyłęcka, Warszawa–Łódź 2019
- Niewiadomski Z., Jaroszyński K. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, red. E. Klat-Górska, A. Mudrecki, Gdańsk 2018
- Nykiel W., *Zasady ogólne prawa podatkowego* [w:] *Prawo podatkowe. Teoria. Instytucje. Funkcjonowanie*, red. B. Brzeziński, Toruń 2009
- Ruczkowski P., *Prawo do dobrej legislacji (dobrego prawa) w uniwersalnym i regionalnych systemach ochrony praw człowieka* [w:] *Powszechny system ochrony praw człowieka 70 lat po proklamowaniu Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Osiągnięcia – bariery – nowe wyzwania i rozwiązania*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Warszawa 2019

Piotr Ruczkowski [ORCID: 0000-0003-4344-9417] – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, Zakład Prawa Administracyjnego i Nauk o Administracji UJK; radca prawny.

Przemysław Zdyb

O ROZSTRZYGANIU WĄTPLIWOŚCI W JURYSDYKCYJNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

1. Wprowadzenie

Obowiązkiem każdego organu administracji publicznej przy rozpatrywaniu spraw administracyjnych jest eliminowanie wątpliwości, zarówno co do prawa, jak i co do stanu faktycznego. Zgodnie ze słownikowym rozumieniem wyraz „wątpić” oznacza „nie być pewnym czegoś, wahać się między pewnością a niepewnością, nie mieć pełnej wiary w coś, nie wierzyć, nie ufać”¹. Będzie to zatem niepewność co do prawdziwości jakichś słów, słuszności rozstrzygnięcia czy postępowania. Pojawianie się wątpliwości w przepisach prawa, a już w szczególności w stanach faktycznych różnych spraw administracyjnych nie jest niczym nowym. Do podobnych konkluzji doszedł projektodawca, wskazując w uzasadnieniu² projektu ustawy z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw³, że „choć prawo powinno być sformułowane w taki sposób, aby ustalenie znaczenia przepisów nie nastręczało trudności, nie można wykluczyć, że takie trudności będą miały miejsce. Wprowadzana w art. 7a k.p.a. zasada «przyjaznej interpretacji prawa» (zasada *in dubio pro libertate*) ma więc na celu ograniczenie ryzyka obciążenia strony skutkami niejasności przepisów”. Ponadto do przepisów kodeksu dodano art. 81a k.p.a. zawierający nakaz rozstrzygania wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść strony⁴.

¹ Nowy słownik języka polskiego, Warszawa 2003, s. 1112.

² Zob. uzasadnienie ustawy z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja, druk sejm. nr 1183, s. 7.

³ Dz.U. poz. 935.

⁴ Pojęcie „wątpliwości” odnajdujemy nie tylko w art. 7a i 81a k.p.a., ale również w różnym kontekście w przepisach art. 24 § 3 k.p.a. (wątpliwość co do bezstronności pracownika jako podstawa jego wyłączenia), art. 33 § k.p.a. (wątpliwości jako podstawa do żądania przez organ administracji publicznej urzędowego poświadczenia podpisu strony na pełnomocnictwie), art. 33 § 4 k.p.a. (brak wątpliwości co do istnienia i zakresu upoważnienia do występowania w imieniu strony), art. 55 § 2 k.p.a. (brak wątpliwości, że wezwanie

2. Rozstrzyganie wątpliwości co do treści normy prawnej

Zgodnie z art. 7a § 1 k.p.a., jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ⁵.

Sama zasada nie stanowi novum w postępowaniu administracyjnym. Jest ona obecna w polskiej doktrynie i orzecznictwie od lat 80 XX w.⁶ Przed nowelizacją zasada ta wywodziła i stosowana była z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP⁷) oraz zasady budzenia (wcześniej pogłębiania) zaufania wyrażonej w art. 8 k.p.a.⁸ Natomiast granice tej zasady wywodzone były z dyrektyw wynikających z art. 7 k.p.a., przyjmując, że wątpliwości w sprawie powinny być interpretowane i rozstrzygane na korzyść strony, jeżeli nie stoi temu na przeszkodzie ważny interes społeczny⁹. Funkcją zasady „przyjaznej interpretacji przepisów” jest zwiększenie ochrony praw strony przez ograniczenie negatywnych skutków nieprecyzyjnego formułowania przepisów prawa¹⁰.

W ujęciu teoretycznym w doktrynie zwraca się uwagę na dwa aspekty (elementy treściowe) zasady *in dubio pro libertate*. Pierwszy z nich, określany jako „ochronny”, dotyczy relacji państwo – jednostka. Stosowanie tej zasady ma chronić jednostkę w relacjach z organami władzy publicznej. Jednostkę w relacjach tych postrzega się jako podmiot słabszy i zasługujący na ochronę. Drugi aspekt, nazwany „wolnościowym”, przejawia się w tym, że dobre państwo (czyli działające w jego imieniu organy władzy publicznej) w przypadkach niedających się usunąć wątpliwości stara się poszerzać przestrzeń wolno-

dotarło do adresata we właściwej treści i w odpowiednim terminie), art. 96g § 1 i 2 k.p.a. (wątpliwość co do bezstronności mediatora), art. 113 § 2 k.p.a. (wątpliwości co do treści decyzji). Pokazuje to skalę wątpliwości, które mogą pojawiać się w toku postępowania administracyjnego. Z uwagi jednak na ramy niniejszej publikacji, omówione zostaną wspomniane na wstępie przepisy art. 7a i 81a k.p.a.

⁵ Zasada wprowadzona została nie tylko do Kodeksu postępowania administracyjnego, ale również na mocy art. 11 p.p. należy ją stosować w odniesieniu do przedsiębiorców.

⁶ W wyroku z 23.09.1982 r., II SA 1031/82, ONSA 1982/2, poz. 91, NSA wyjaśnił, że „wątpliwości należy rozstrzygać na korzyść obywatela, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie ważny interes społeczny; tylko takie bowiem postępowanie może pogłębić zaufanie obywateli do organów Państwa (art. 8 k.p.a.)”.

⁷ J. Wegner [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, LEX 2019, komentarz do art. 7a.

⁸ Wyrok SN z 20.02.2019 r., III UK 45/18, OSNP 2019/10, poz. 125; wyrok NSA z 8.03.2000 r., V SA 1482/99, ONSA 2001/3, poz. 109. Szerzej na temat ewolucji zasady zaufania zob. J. Chmielewski, *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2018, s. 109–158.

⁹ R. Kędziora [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2017, komentarz do art. 7a.

¹⁰ P.M. Przybysz [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX 2022, komentarz do art. 7a.

ści, a nie ją ograniczać¹¹. Nie oznacza to jednak, że powyższe wartości są automatycznie chronione w każdej sytuacji. Zasada ta bowiem znajduje zastosowanie dopiero wówczas, gdy inne argumenty interpretacyjne, odwołujące się do języka, struktury systemu prawnego czy też jego aksjologii (np. „ważny interes publiczny”, „uzasadniony interes społeczny”) nie są na tyle bezsporne, aby dać jednoznaczny wniosek¹².

Zasada *in dubio pro libertate* wysłowiona w Kodeksie postępowania administracyjnego nie ma charakteru bezwzględnego. Ustawodawca w art. 7a § 1 i § 2 k.p.a. zamieścił wyjątki, które powodują wyłączenie stosowania tej zasady.

Po pierwsze, zasada rozstrzygania niedających się usunąć wątpliwości co do treści normy prawnej na korzyść strony znajduje zastosowanie tylko w postępowaniach administracyjnych, których przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku¹³ bądź ograniczenie¹⁴ lub odebranie¹⁵ stronie uprawnienia. Nie ma ona zastosowania w tych wszystkich postępowaniach, których przedmiotem jest przyznanie stronie uprawnienia¹⁶.

Po drugie, rozstrzyganie wątpliwości prawnych na korzyść strony nie może mieć miejsca, gdy sprzeciwiają się temu sporne interesy stron¹⁷ albo interesy¹⁸ osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. Przez osoby trzecie należy rozumieć osoby, którym przepisy prawa materialnego nie przyznały chronionego interesu prawnego (nie mają więc statusu strony w danym postępowaniu), a zatem są to zainteresowani mający w sprawie interes faktyczny, na który wynik postępowania ma bezpośredni wpływ (np. właściciele nieruchomości położonych poza obszarem oddziaływania inwestycji)¹⁹.

Po trzecie, ustawodawca w art. 7a § 2 k.p.a. zamieścił wyłączenia stosowania omawianej zasady. Otóż zasady wyrażonej w art. 7a § 1 k.p.a. nie stosuje się: 1) jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego

¹¹ O. Bogucki, *In dubio pro libertate jako dyrektywa wykładni celowościowej* [w:] *Wymiary prawa. Teoria. Filozofia. Aksjologia*, red. M. Hermann, M. Krotoszyński, P. F. Zwierzykowski, Warszawa 2019, s. 230–232.

¹² O. Bogucki, *In dubio pro libertate...*, s. 235.

¹³ Np. wywłaszczenie nieruchomości, nałożenie administracyjnej kary pieniężnej, nakaz rozbiórki obiektu budowlanego, nakaz usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania.

¹⁴ Np. zmniejszenie kwoty zasiłku z pomocy społecznej.

¹⁵ Np. cofnięcie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy wymagającej korzystania z drogi.

¹⁶ Np. wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, pozwolenia wodnoprawnego czy pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza.

¹⁷ Oznacza to, że w razie spornych interesów organ nie może rozstrzygnąć wątpliwości na korzyść jednej ze stron, bo zostałyby w ten sposób „pokrzywdzone” pozostałe strony.

¹⁸ Jak trafnie wskazuje P. Przybysz, jeżeli przepis odwołuje się do interesu prawnego, to mowa jest wprost o interesie prawnym, zaś wskazanie na interes bez użycia dodatkowego określnika oznacza, że chodzi o interes prawny lub faktyczny; zob. P.M. Przybysz [w:] *Kodeks...*, komentarz do art. 7a.

¹⁹ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019, komentarz do art. 7a.

bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego; 2) w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.

Pojęcia ważnego interesu publicznego oraz istotnych interesów państwa zaliczane są do pojęć nieostrych, niedookreślonych, których treść każdorazowo nadaje organ, mając na względzie specyfikę rozstrzyganej sprawy administracyjnej²⁰. Oznacza to, że nawet w sytuacji, gdy 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 nie będą rozstrzygane na korzyść strony, jeżeli po pierwsze wskazane wyżej wartości okażą się ważniejsze. W takich sytuacjach jeszcze większego znaczenia nabiera prawidłowe sporządzenie przez organ uzasadnienia decyzji wydanej w takiej sprawie, zgodnie z wymogami art. 107 § 3 k.p.a. Sformułowanie zgodnego z wymogami k.p.a. uzasadnienia stanowi realizację zasad ogólnych postępowania administracyjnego, takich jak zasada prawdy obiektywnej, przekonywania i pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej, a także zasady przyjaznej interpretacji przepisów. Ponadto, państwo działające przez swoje organy nie powinno osiągać korzyści z wprowadzenia niejasnych przepisów, mogąc stosować je w taki sposób, który byłby najkorzystniejszy z punktu widzenia interesów państwa²¹.

Ponieważ pojęcia spraw osobowych oraz funkcjonariuszy nie zostały zdefiniowane w Kodeksie postępowania administracyjnego, należy odnieść się do innych aktów prawnych dotyczących tej problematyki. Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy z 7.05.1999 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Celno-Skarbowej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego²² przez funkcjonariusza należy rozumieć: policjanta, funkcjonariusza Straży Granicznej, funkcjonariusza Straży Marszałkowskiej, funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej, funkcjonariusza Służby Ochrony Państwa, strażaka Państwowej Straży Pożarnej, funkcjonariusza Służby Więziennej, funkcjonariusza Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Funkcjonariuszem w rozumieniu komentowanego art. 7a k.p.a. jest także funkcjonariusz publiczny²³. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z 20.01.2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa²⁴ funkcjonariusz publiczny to osoba działająca w charakterze organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia albo jako członek kolegialnego organu administracji publicznej lub osoba wykonująca

²⁰ H. Knysiak-Sudyka [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, LEX 2019, komentarz do art. 7a.

²¹ Wyrok WSA w Rzeszowie z 18.01.2018 r., II SA/Rz 1197/17, CBOSA.

²² Dz.U. z 2018 r. poz. 2349.

²³ H. Knysiak-Sudyka [w:] *Kodeks...*, komentarz do art. 7a.

²⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 1169.

w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, biorąca udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ. Definicja funkcjonariusza publicznego zawarta jest również w art. 115 § 13 k.k.

Wykładni pojęcia sprawy osobowej dokonuje się w oparciu o przepisy prawa materialnego regulujących status osobowy (prawa i obowiązki) funkcjonariusza (publicznego) oraz kompetencje właściwych organów do konkretyzowania tego statusu w drodze decyzji administracyjnej²⁵.

Przechodząc do zasadniczej części rozważań, należy zatem zadać sobie pytanie, kiedy w postępowaniu administracyjnym wystąpią wątpliwości co do treści normy prawnej. W art. 7a § 1 k.p.a. nie chodzi o tego rodzaju sytuacje, tj. o pojawienie się w ogóle wątpliwości interpretacyjnych, a o przypadki, w których pomimo użycia różnych metod wykładni, wciąż pozostają co najmniej dwa, równie uprawnione, sposoby rozumienia danego przepisu (tzw. pat interpretacyjny). W takim przypadku jednostka istotnie nie powinna ponosić konsekwencji oczywiście wadliwej legislacji²⁶. Nie można naturalnie zapominać, że wykładnia językowa jest punktem wyjścia dla wszelkiej wykładni prawa²⁷. Jednakże granica wykładni, jaką stanowić może językowe znaczenie tekstu, nie jest granicą bezwzględną. Do jej przekroczenia niezbędne jest jednakże silne uzasadnienie aksjologiczne, odwołujące się przede wszystkim do wartości konstytucyjnych²⁸.

Zdaniem A. Wróbla „chodzi tu raczej o wątpliwości co do znaczenia przepisu prawnego stanowiącego podstawę prawną decyzji o «nałożeniu obowiązku» bądź «ograniczenia lub odebrania stronie uprawnienia» niż o wątpliwości co do treści normy prawnej”²⁹.

²⁵ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2022, komentarz do art. 7a. Np. zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 14.05.2013 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów (Dz.U. z 2020 r. poz. 1113) sprawy osobowe policjantów dotyczą w szczególności: 1) przyjęcia do służby w Policji oraz zwolnienia z tej służby; 2) mianowania, wyznaczenia lub powołania na stanowisko służbowe, zwolnienia lub odwołania z tego stanowiska oraz należnego na nim uposażenia; 3) skracania okresu służby przygotowawczej policjanta, zwalniania go z odbywania tej służby lub przedłużania okresu tej służby; 4) okresowego opiniowania policjantów; 5) przenoszenia lub delegowania do czasowego pełnienia służby w innej miejscowości; 6) delegowania do pełnienia służby poza granicami państwa; 7) oddelegowania do pełnienia zadań służbowych poza Policją; 8) powierzania pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku w tej samej miejscowości; 9) zawieszania w czynnościach służbowych; 10) mianowania na stopnie policyjne, obniżania stopni policyjnych i ich przywracania; 11) udzielania zezwolenia na podjęcie zajęcia zarobkowego poza służbą; 12) udzielania urlopów i zwolnienia od zajęć służbowych; 13) ustalania prawa do nagrody rocznej; 14) udzielania wyróżnień, przyznawania nagród motywacyjnych oraz wykonywania kar dyscyplinarnych.

²⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 14.02.2019 r., IV SA/Wa 2794/18, CBOSA.

²⁷ Wyrok WSA w Rzeszowie z 15.05.2008 r., I SA/Rz 235/08, CBOSA.

²⁸ Wyrok TK z 28.06.2000 r., K 25/99, OTK 2000/5, poz. 141; wyrok NSA z 25.09.2008 r., II FSK 813/07, CBOSA.

²⁹ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz...*, komentarz do art. 7a.

Zasada *in dubio pro libertate* może być stosowana dopiero na ostatnim etapie procesu wykładni³⁰, ale nie czyni jej to dyrektywą nadrzędną w stosunku do innych zasad wykładni. Przeciwnie, pełni ona rolę uzupełniającą, gdyż jej zastosowanie wchodzi w grę dopiero wówczas, gdy zastosowanie innych zasad wykładni nie daje jednoznacznego rezultatu³¹. W ocenie D. Gregorczyka przyjazna wykładnia dotyczy nie tylko ustalania niejasności zwrotów użytych w przepisie prawnym (klaryfikacji), ale również innych etapów budowania normy prawnej, w tym wykładni usuwającej sprzeczność stosowanych przepisów (walidacyjnej)³². Zasada przyjaznej interpretacji przepisów aktualizuje się bowiem dopiero wówczas, gdy organ prowadzący postępowanie dojdzie do wniosku, że w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej. To natomiast będzie miało miejsce w sytuacji, gdy istnieje więcej niż jeden wynik wykładni przepisów, a nadto wówczas, gdy kilka wyników wykładni można uznać za prawidłowe³³. Również rozbieżności w orzecznictwie sądowym w kwestii znaczenia przepisu prawnego przemawiają za istnieniem wątpliwości co do jego treści³⁴. Podkreślić należy, że czasem o występowaniu wątpliwości w danych sprawach administracyjnych wypowiada się sam ustawodawca, tłumacząc w uzasadnieniu projektu ustawy konieczność nowelizacji przepisów faktem występowania owych wątpliwości³⁵.

W razie niedających się usunąć wątpliwości co do treści normy prawnej, należy je rozstrzygnąć na „korzyść strony”, przez którą rozumiemy optymalne dla niej rozwiązanie prawne spośród tych, które zarysowały się w trakcie wykładni przepisu. Który wynik wykładni jest korzystny (a w razie kilku potencjalnie odpowiadających interesom strony sposobów interpretacji przepisów – najbardziej korzystny), powinno decydować stanowisko strony, wynikające z treści jej żądania lub wskazane w toku postępowania, nie zaś dowolna ocena organu. Ocena organu może doprowadzić do kilku możliwych rezultatów interpretacyjnych, dając organowi możliwość uznania różnych rezultatów za prawidłowe według własnego uznania, jednak w świetle przepisu art. 7a § 1 k.p.a. organ powinien uznać za jedynie słuszny ten rezultat, który da najkorzystniejszy dla

³⁰ Przy czym rozstrzygania wątpliwości nie można rozszerzać na inne etapy stosowania prawa, czyli na kwalifikację prawną, decyzję dowodową ani podjęcie rozstrzygnięcia w sytuacji uznania administracyjnego; zob. D. Gregorczyk, *O rozstrzyganiu wątpliwości prawnych na korzyść strony w postępowaniu administracyjnym*, PIP 2019/8, s. 50.

³¹ F. Elżanowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis 2020, komentarz do art. 7a.

³² D. Gregorczyk, *O rozstrzyganiu...*, s. 48.

³³ H. Knysiak-Sudyka, *Ocena regulacji art. 7a, 7b i 8 Kodeksu postępowania administracyjnego – czy ustawodawca stworzył nowe zasady ogólne postępowania administracyjnego?*, „Casus” 2019/93, s. 7.

³⁴ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz...*, komentarz do art. 7a.

³⁵ W uzasadnieniu ustawy z 11.09.2019 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2170) projektodawca wskazał, że zmiany w art. 16 pkt 6, 9 i 12 ustawy z 20.07.2017 r. – Prawo wodne wynikają z konieczności usunięcia wątpliwości interpretacyjnych w obecnym brzmieniu definicji i mają na celu zapewnienie poprawnej transpozycji słownika Ramowej Dyrektywy Wodnej; zob. uzasadnienie ustawy z 11.09.2019 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja, druk sejm. nr 3695, s. 22, 33. Zob. również wyrok NSA z 22.05.2020 r., II OSK 2417/19, CBOSA.

strony rozstrzygnięcie³⁶. Zasada *in dubio pro libertate* nie może oczywiście stanowić samodzielnej podstawy przyznania stronie określonych praw lub obowiązków³⁷. Przykładowo, w przypadku braku wskazania przez ustawodawcę sposobu dokonywania przeliczeń wartości maksymalnych, określonych w pozwoleniu wodnoprawnym na użytek określenia opłaty stałej, zgodnie z art. 7a § 1 k.p.a., należy zastosować wykładnię korzystną dla strony³⁸. Z kolei nieprecyzyjność części tekstowej planu nie została uznana za okoliczność wystarczającą do zaistnienia stanu wątpliwości w rozumieniu art. 7a § 1 k.p.a. co do przebiegu linii zabudowy wynikającej z załącznika graficznego planu miejscowego³⁹.

O ile zatem nie ma wątpliwości, że zasada „przyjaznej interpretacji przepisów prawa” ma zastosowanie do przepisów prawa materialnego⁴⁰, to w przypadku przepisów prawa procesowego nie ma już tak jednoznacznej odpowiedzi. W doktrynie większość przedstawicieli doktryny opowiada się za jej stosowaniem zarówno w odniesieniu o przepisów prawa materialnego, jak i procesowego⁴¹. Podzielić należy pogląd F. Elżanowskiego, że skoro ustawodawca zdecydował się rozszerzyć katalog zasad ogólnych i wprowadzić do Kodeksu postępowania administracyjnego nową dyrektywę kierunkową, która ma za zadanie stanowić wytyczną dla organów w toku postępowania administracyjnego, to odnosząc się do konstrukcji zasad ogólnych, nie można jej zakresu zamykać jedynie do przepisów prawa materialnego⁴². Zasady ogólne są przecież uznawane za podstawowe (przewodnie) reguły postępowania, rządzące nim i wiążące organy w ten sam sposób jak inne przepisy proceduralne. Istotną rolę zasad ogólnych postępowania administracyjnego należy upatrywać również w tym, że większość z nich ustala obowiązki organów administracji publicznej, którym odpowiadają skorelowane z nimi uprawnienia procesowe stron postępowania na zasadzie tzw. praw refleksowych⁴³. Naruszenie zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego stanowi naruszenie przepisów prawa, które obwarowane jest różnymi konsekwencjami prawnymi. Nie można również zapominać o tym, że normy procesowe mogą również stanowić samodzielną podstawę nałożenia obowiązku, np. w postaci kary grzywny w drodze postanowienia na uczestników postępowania (art. 88 k.p.a.), czy też stanowić podstawę prawną nadzwyczajnej weryfikacji decyzji. Łącząc powyższe z faktem, że zasadę przyjaznej wykładni można wywieść także

³⁶ Wyrok WSA w Olsztynie z 21.03.2019 r., II SA/OI 163/19, CBOSA.

³⁷ Wyrok WSA w Gdańsku z 6.06.2018 r., II SA/Gd 225/18, CBOSA.

³⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z 18.01.2019 r., II SA/Gl 699/18, CBOSA.

³⁹ Wyrok NSA z 26.06.2020 r., II OSK 3/20, CBOSA.

⁴⁰ Zob. uzasadnienie..., VIII kadencja, druk sejm. nr 1183, s. 8; B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borowski, *Kodeks...*, komentarz do art. 7a.

⁴¹ F. Elżanowski [w:] *Kodeks...*, komentarz do art. 7a; R. Kędziora [w:] *Kodeks...*, komentarz do art. 7a; J. Wegner [w:] *Kodeks...*, komentarz do art. 7a; A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz...*, komentarz do art. 7a; J. Smarż, *Zasada in dubio pro libertate w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego*, SP 2017/4, s. 64.

⁴² F. Elżanowski [w:] *Kodeks...*, komentarz do art. 7a.

⁴³ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 47; H. Knysiak-Molczyk [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015, s. 59.

z innych zasad ogólnych (art. 7 i 8 k.p.a.), trafny wydaje się pogląd, by tę zasadę stosować również do interpretacji przepisów procesowych⁴⁴. W tym jednak miejscu przywołać należy pogląd NSA, zgodnie z którym w zakresie przesłanek nieważności wyliczonych w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. nie ma zastosowania art. 7a k.p.a., skoro rażące naruszenie prawa, to naruszenie przepisu prawa niebudzącego wątpliwości interpretacyjnych. Jak wyjaśnił NSA, art. 7a § 1 k.p.a. jest ograniczony przedmiotowo: przedmiotem postępowania jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie uprawnienia oraz przez zastosowanie w sprawie normy prawnej prawa materialnego, co do której powstają wątpliwości interpretacyjne. Taka konstrukcja art. 7a § 1 k.p.a. wyłącza jej stosowanie w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji⁴⁵.

Naruszenie zasady *in dubio pro libertate* stanowi naruszenie przepisów prawa, które ma wpływ na treść decyzji, bowiem zasada ta przenika całe prawo administracyjne⁴⁶. W postępowaniu odwoławczym organ drugiej instancji związany jest tak samo zasadą wykładni na korzyść strony, co w konsekwencji spowodować powinno zmianę decyzji organu pierwszej instancji. W trybach nadzwyczajnych naruszenie tej zasady może stanowić podstawę do zmiany (uchylenia) decyzji dotkniętej wadliwością niekwalifikowaną (art. 154 i 155 k.p.a.)⁴⁷. Sąd administracyjny, kontrolując zgodność z prawem zaskarżonej decyzji, uwzględnia zastosowanie tej zasady jako podstawę uchylenia decyzji podjętej z naruszeniem prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a.)⁴⁸. Przyjmując, że zasada *in dubio pro libertate* ma zastosowanie również do wykładni przepisów prawa procesowego, sąd administracyjny powinien uchylić zaskarżoną decyzję, jeżeli jej naruszenie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.).

W świetle powyższego wydaje się, że zasada *in dubio pro libertate* znajduje zastosowanie do tych wszystkich przepisów prawa, które stanowią podstawę prawną rozstrzygnięcia o „nałożeniu obowiązku” bądź „ograniczenia lub odebrania” stronie uprawnienia. Są to zatem przede wszystkim przepisy prawa materialnego oraz te wszystkie przepisy postępowania, które stanowić mogą źródło nałożenia określonego obowiązku bądź ograniczenia lub odebrania uprawnienia⁴⁹.

⁴⁴ D. Gregorczyk, *O rozstrzyganiu...*, s. 51.

⁴⁵ Wyrok NSA z 21.05.2020 r., II OSK 2881/19, CBOSA.

⁴⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z 28.11.2019 r., III SA/Gl 772/19, CBOSA.

⁴⁷ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, komentarz do art. 7a.

⁴⁸ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, komentarz do art. 7a.

⁴⁹ Stąd też w doktrynie podnoszone są głosy krytyczne z powodu zamieszczenia tej zasady w Kodeksie postępowania administracyjnego, ponieważ (na co wprost wskazano w projekcie nowelizacji kodeksu) dotyczy ona wykładni przepisów prawa materialnego i jest w istocie regułą wykładni przepisów prawa, a nie przebiegu postępowania czy też sposobu podjęcia decyzji; zob. W. Piątek, *Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r. – ogólna charakterystyka zmian*, ZNSA 2020/5(74), s. 24.

3. Rozstrzyganie wątpliwości co do stanu faktycznego

Stosownie do treści art. 81a § 1 k.p.a., jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony. W uzasadnieniu do projektu nowelizacji wskazano, że art. 81a k.p.a. stanowi regulację na wzór zasady *in dubio pro reo* (występującej w art. 5 § 2 k.p.k.) i dotyczy sytuacji, gdy po przeprowadzeniu wszystkich dowodów w dalszym ciągu występują wątpliwości, których nie da się usunąć⁵⁰. Oznacza to, że wprowadzony nakaz nie zwalnia organu administracji z obowiązku wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego, zgodnie z zasadami praworządności i prawdy obiektywnej (art. 6, 7 i 77 k.p.a.). Jak przyjmuje się w doktrynie, pozostawanie wątpliwości co do stanu faktycznego to niepewność co do prawdziwości twierdzeń o faktach. Wątpliwości te mają charakter interpretacyjny, organ administracji publicznej pozostaje bowiem w stanie niepewności, którą z możliwych interpretacji faktów uznać za prawidłową⁵¹.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przez rozstrzyganie wątpliwości „na korzyść strony” należy rozumieć wybór takiego sposobu oceny zebranego materiału dowodowego, przy którym prawa strony są najpełniej chronione⁵². Przyjając zatem należy, że dopiero gdy po przeprowadzeniu wnikliwego postępowania dowodowego organ będzie starał się ustalić wszelkie okoliczności, w tym fakty ważne dla sprawy, i znajdzie pewien zakres faktów, które pozostaną w grupie wątpliwych, ale będą istotne z punktu widzenia korzystnego rozstrzygnięcia dla strony, to zobowiązany będzie zakwalifikować te fakty jako istniejące⁵³. Okoliczności faktyczne sprawy, które mają być podstawą nałożenia na stronę obowiązku (np. sankcji administracyjnej) muszą być jasne i nie mogą budzić jakichkolwiek wątpliwości. Tylko prawidłowo ustalone fakty warunkują zastosowanie właściwej normy prawa materialnego. Dopóki więc stan faktyczny pozostaje nieustalony bądź wątpliwy, nie sposób stwierdzić, jakie normy prawa materialnego powinny być brane pod uwagę do jego oceny. Jeśli zaś, jak wynika z powołanego wyżej art. 81a k.p.a., wątpliwości takie istnieją i nie dadzą się usunąć, to nie mogą one pogarszać sytuacji strony – przeciwnie, muszą być rozstrzygane na jej korzyść⁵⁴.

Podobnie jak zasada *in dubio pro libertate*, nakaz rozstrzygania niedających się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść strony nie ma charakteru bezwzględnego. Zarówno § 1, jak i § 2 art. 81a k.p.a. zawiera liczne negatywne przesłanki wyłączające jego stosowanie. Po pierwsze, nakaz ten znajduje zastosowanie tylko w postępowaniach

⁵⁰ Zob. uzasadnienie..., VIII kadencja, druk sejm. nr 1183, s. 31.

⁵¹ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz...*, komentarz do art. 81a.

⁵² Wyrok WSA w Poznaniu z 29.05.2019 r., IV SA/Po 266/19, CBOSA.

⁵³ Wyrok WSA w Szczecinie z 5.12.2019 r., II SA/Sz 758/19, CBOSA.

⁵⁴ Wyrok WSA w Rzeszowie z 28.05.2019 r., II SA/Rz 284/19, CBOSA.

administracyjnych, których przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia. Nie ma zastosowania w tych wszystkich postępowaniach, których przedmiotem jest przyznanie stronie uprawnienia. Po drugie, nakaz ten nie będzie stosowany, jeżeli w sprawie uczestniczą strony o spornych interesach lub wynik postępowania ma bezpośredni wpływ na interesy osób trzecich. Po trzecie, w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych. Po czwarte, jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego⁵⁵. Jak wskazano w uzasadnieniu nowelizacji kodeksu, „w takim przypadku organ prowadzący postępowanie, rozstrzygając wątpliwości niezgodnie z interesem strony, ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli”⁵⁶.

Po piąte, przedmiotowy nakaz nie będzie miał zastosowania, jeżeli przepisy odrębne wymagają od strony wykazania określonych faktów. Dotyczy to sytuacji, gdy przepis szczególny stanowi, że ciężar dowodu (*onus probandi*) spoczywa na stronie postępowania administracyjnego⁵⁷. Przykładowo, zgodnie z art. 101h ust. 1 i 2 ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁵⁸, „Władający powierzchnią ziemi, na której występuje historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi, jest obowiązany do przeprowadzenia remediacji. Jeżeli władający powierzchnią ziemi wykaże, że historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi dokonane po dniu objęcia przez niego władania spowodował inny wskazany podmiot, zwany dalej «innym sprawcą», obowiązek przeprowadzenia remediacji spoczywa na innym sprawcy”.

Za „niedające się usunąć wątpliwości” nie jest natomiast uważana sytuacja, gdy to strona czyni przeszkody, utrudnia czy wręcz uniemożliwia przeprowadzenie dowodu. W takim przypadku dowody mogące doprowadzić do ustalenia prawdziwego stanu faktycznego istnieją (np. można dokonać oględzin nieruchomości lub rzeczy ruchomej), ale strona, na którą mają być nałożone obowiązki bądź ograniczenia lub której mają być odebrane uprawnienia, celowo nie udostępnia tych dowodów organowi⁵⁹. Podobnie naruszeniem wynikającego z art. 81a k.p.a. nakazu będzie sytuacja, gdy organ nie wyczerpie wszystkich możliwości dowodowych, jakie przewiduje procedura administracyjna, celem wszechstronnego i rzetelnego zebrania materiału dowodowego i dokonania prawidłowego ustalenia stanu faktycznego sprawy⁶⁰.

⁵⁵ Ponieważ wskazane przesłanki wyłączające stosowanie nakazu z art. 81a k.p.a. są analogiczne jak przesłanki wyłączające stosowanie zasady *in dubio pro libertate*, stąd aktualne pozostają uwagi poczynione w tym zakresie na tle art. 7a k.p.a.

⁵⁶ Zob. uzasadnienie..., VIII kadencja, druk sejm. nr 1183, s. 32.

⁵⁷ H. Knysiak-Sudyka [w:] *Kodeks...*, komentarz do art. 81a.

⁵⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.

⁵⁹ G. Rząsa, *Glosa do wyroku NSA z 4.11.2016 r., II OSK 558/15, OSP 2018/11*, s. 149.

⁶⁰ Wyrok WSA w Kielcach z 30.12.2019 r., II SA/Ke 760/19, CBOSA.

W praktyce nakaz ten rzutuje na kierunek rozstrzygnięcia organów. W jednym z wyroków WSA w Poznaniu wskazał, że w przypadku dalszego istnienia niedających się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, w szczególności daty powstania ganku w pierwotnych wymiarach oraz tego, kto go wybudował, organ wątpliwości te rozstrzygnie na korzyść skarżącej w trybie art. 81a k.p.a. i rozważy umorzenie postępowania nadzorczego⁶¹. W innym orzeczeniu WSA we Wrocławiu orzekł, że gdy w sprawie nie ujawniono dowodów, przy pomocy których można bezsprzecznie, czyli w sposób dobitny, a nie pozostający w sferze domniemań, ustalić, czy doszło do doręczenia zastępczego spornej przesyłki, czyli brak przesłanek, by stwierdzić w sposób pewny, że pismo informujące zostało stronie skutecznie doręczone w dacie i trybie przyjętym przez organ, to zachodził brak podstaw do wydania decyzji o zawieszeniu wypłaty części renty strukturalnej. Ta spostrzeżenie, z uwzględnieniem regulacji art. 81a § 1 k.p.a., uzasadnia nie tylko zniesienie z obrotu prawnego decyzji organów obu instancji, lecz także umorzenie postępowania administracyjnego w sprawie⁶².

4. Podsumowanie

Wątpliwości co do prawa zdarzają się w praktyce często. W celu ich usuwania należy posłużyć się zasadami wykładni prawa, jednak pod pretekstem wykładni nie można tworzyć nowego prawa lub poprawiać przepisów prawnych. Wykładnia służy bowiem bliższemu ustaleniu sensu norm prawnych, a nie stawianiu się ich źródłem. W szczególności nie jest dopuszczalne tworzenie w drodze wykładni pozajęzykowej stanów faktycznych, chyba że jest to uzasadnione ochroną konstytucyjnie chronionych wartości i gwarancji, a więc znajduje umocowanie w zakładanej przez system prawny aksjologii⁶³. Stąd też wprowadzenie do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego *expressis verbis* zasady *in dubio pro libertate* należy ocenić jako słuszne rozwiązanie, gdyż decyzje organów władzy publicznej, w których wątpliwości interpretacyjne rozstrzygano na niekorzyść strony, istotnie mogłyby obniżyć zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Przy zastosowaniu przyjaznej interpretacji przepisów prawa ograniczone zostaje ryzyko obciążenia strony skutkami niejasności przepisów, jednocześnie chroniąc zaufanie obywateli do państwa i jego konstytucyjności.

Fakt, że wprowadzone do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego rozwiązania w omawianym zakresie nie są czymś zupełnie nowym, a stanowią przykład zaakceptowania stanu już uprzednio ukształtowanego w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych⁶⁴, pokazuje po raz kolejny wpływ i znaczenie tego dorobku dla procesów prawotwórczych w polskim systemie prawnym.

⁶¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 29.05.2019 r., IV SA/Po 266/19, CBOSA.

⁶² Wyrok WSA we Wrocławiu z 20.12.2017 r., III SA/Wr 714/17, CBOSA.

⁶³ Wyroki NSA z 25.09.2008 r., II FSK 813/07, CBOSA i z 27.11.2012 r., II FSK 615/11, CBOSA.

⁶⁴ H. Knysiak-Sudyka, *Ocena regulacji...*, s. 10.

Literatura

- Adamiak B. [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019
- Bogucki O., *In dubio pro libertate jako dyrektywa wykładni celowościowej* [w:] *Wymiary prawa. Teoria. Filozofia. Aksjologia*, red. M. Hermann, M. Krotoszyński, P.F. Zwierzykowski, Warszawa 2019
- Chmielewski J., *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018
- Elżanowski F. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis 2020
- Gregorczyk D., *O rozstrzygnięciu wątpliwości prawnych na korzyść strony w postępowaniu administracyjnym*, PiP 2019/8
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2022
- Kędziora R. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2017
- Knysiak-Molczyk H. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015
- Knysiak-Sudyka H. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, LEX 2019
- Knysiak-Sudyka H., *Ocena regulacji art. 7a, 7b i 8 Kodeksu postępowania administracyjnego – czy ustawodawca stworzył nowe zasady ogólne postępowania administracyjnego?*, „Casus” 2019/93
- Nowy słownik języka polskiego, Warszawa 2003
- Piątek W., *Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r. – ogólna charakterystyka zmian*, ZNSA 2020/5(74)
- Przybysz P.M. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX 2022
- Rząsa G., *Głosa do wyroku NSA z 4.11.2016 r., II OSK 558/15*, OSP 2018/11
- Smarż J., *Zasada in dubio pro libertate w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego*, SP 2017/4
- Wegner J. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, LEX 2019
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013

Przemysław Zdyb [ORCID: 0000-0002-2068-4556] – doktor habilitowany nauk prawnych, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji w Instytucie Nauk Prawnych Uniwersytetu Szczecińskiego; radca prawny.

Piotr Janiak

ZASADA ROZSTRZYGANIA WĄTPLIWOŚCI CO DO STANU FAKTYCZNEGO SPRAWY NA KORZYŚĆ STRONY W REŻIMIE ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA DELIKT ZAGROŻONY SANKCJĄ ADMINISTRACYJNĄ

Problematyka odpowiedzialności administracyjnej¹ chyba jeszcze nigdy nie cieszyła się tak dużym zainteresowaniem nauki prawa administracyjnego jak obecnie. Powodem tego jest (jak się zdaje) w głównej mierze fakt inkorporacji do regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego w 2017 r. przepisów normujących nakładanie oraz wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych, jak również udzielanie ulg w ich wykonaniu². Nowelizacja stanowiła odpowiedź ustawodawcy na dostrzegany w literaturze przedmiotu oraz orzecznictwie deficyt ustawowych standardów tej odpowiedzialności. Owocem nowelizacji jest przepis art. 81a k.p.a. wyrażający zasadę rozstrzygania wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść strony. Zgodnie z brzmieniem § 1 tego artykułu: „Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony”. W § 2 przewidziane są sytuacje, w których zasady z § 1 nie stosuje się. Wyłączenie dotyczy następujących przypadków: 1) jeżeli w sprawie uczestniczą strony o spornych interesach lub wynik postępowania ma bezpośredni wpływ na interesy osób trzecich; 2) jeżeli przepisy odrębne wymagają od strony wykazania określonych faktów; 3) jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego; 4) w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.

¹ Na temat znaczenia terminu „odpowiedzialność administracyjna” zob. J. Malanowski, *Pojęcie i koncepcje odpowiedzialności administracyjnoprawnej* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska, Warszawa 2009, s. 161–176; T. Woś [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 78.

² Nastąpiło to na skutek wejścia w życie ustawy z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935).

Konieczność uwzględnienia normy art. 81a k.p.a. w postępowaniach sankcyjnych przed organami administracji publicznej nie powinna budzić jakichkolwiek wątpliwości. Sankcje administracyjne, pojmowane jako „nakładane w drodze aktu stosowania prawa przez organ administracji publicznej, wynikające ze stosunku administracyjnoprawnego ujemne (niekorzystne) skutki dla podmiotów prawa, które nie stosują się do obowiązków wynikających z norm prawnych lub aktów stosowania prawa”³, przybrać mogą zarówno postać nałożenia na jednostkę obowiązku (np. zapłaty administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia⁴), jak i ograniczenia lub odebrania jednostce uprawnienia⁵ (np. cofnięcie koncesji na wytwarzanie i obrót materiałami wybuchowymi wskutek rażącego naruszenia warunków w niej określonych⁶). Bezsprzecznie pozostają zatem w zakresie przedmiotowym przywołanej reguły dowodowej.

Przepis art. 81a znalazł swoje miejsce w dziale II („Postępowanie”), rozdziale IV („Dowody”) k.p.a. W konsekwencji, w przeciwieństwie do zasady rozstrzygania wątpliwości co do stanu prawnego na korzyść strony (*in dubio pro libertate* – zob. art. 7a k.p.a.), nie posiada rangi zasady ogólnej postępowania administracyjnego. Jego ujęcie w systematyce kodeksu postrzegać należy jako w pełni prawidłowe – dotyczy on bowiem *stricte* fazy postępowania wyjaśniającego. Jednocześnie szczęśliwie przepis ten nie uzupełnił regulacji działu IVa k.p.a., przez co ma zastosowanie we wszystkich postępowaniach sankcyjnych, a nie tylko tych dotyczących jednej z sankcji administracyjnych, jaką jest administracyjna kara pieniężna.

Bezpośrednim adresatem normy wynikającej z art. 81a k.p.a. jest organ administracji publicznej dokonujący oceny zebranego w sprawie materiału dowodowego⁷, zaś pośrednim – strona, która może się na nią powoływać, żądając jej zastosowania w sytuacji, gdy w ocenie strony zachodzą niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego⁸. Norma wyznacza granicę jednej z zasad postępowania dowodowego, jaką jest zasada swobodnej oceny dowodów⁹. Celem art. 81a § 1 k.p.a. jest zapobieganie przyjmowaniu przez organ administracji publicznej wersji niekorzystnej dla strony w przypadku, w którym w sprawie występują co najmniej dwie zasadniczo sprzeczne, lecz równie prawdopodobne wersje stanu faktycznego. Jego celem nie jest natomiast uchylenie się

³ M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 73.

⁴ Art. 88 ust. 1 pkt 1 ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2022 r. poz. 916).

⁵ Zob. K. Frączak, *Cofnięcie bądź ograniczenie uprawnienia jako sankcja administracyjna* [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 109–119.

⁶ Art. 24 ust. 2 pkt 2 ustawy z 13.06.2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 268 ze zm.).

⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z 26.04.2018 r., II SA/Po 50/18, LEX nr 2490188.

⁸ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 318.

⁹ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 93.

strony postępowania od odpowiedzialności administracyjnej za pomocą wykazania wystąpienia w sprawie jakichkolwiek wątpliwości, mimo tego, że zgromadzony materiał dowodowy, oceniony zgodnie z art. 80 k.p.a., pozwala na uznanie w stanowczy sposób, że zaistniały okoliczności opisane w hipotezie relewantnej normy materialnoprawnej¹⁰. Jeśli natomiast zgromadzony materiał dowodowy budzi wątpliwości w zakresie ustaleń stanu faktycznego, organ rozstrzyga te wątpliwości na korzyść strony, a w konsekwencji stwierdza brak w stanie faktycznym sprawy podstaw do nałożenia obowiązku lub odebrania stronie uprawnienia¹¹. Aktualizacja wskazanej przesłanki nie oznacza konieczności umorzenia postępowania czy też odstąpienia od nałożenia obowiązku – czasami możliwe i dopuszczalne jest ograniczenie się do poziomu ustalonego w sposób pewny¹².

Zasadnie w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że skorzystanie z reguły rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony jest możliwe dopiero po przeprowadzeniu postępowania dowodowego zgodnie z regułami prawa procesowego, a następnie dokonaniu analizy zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego stosownie do przyjętych zasad oceny dowodów¹³. Jak trafnie spostrzegła W. Piątek: „Dodanie art. 81a k.p.a. nie modyfikuje obowiązku organu wynikającego z art. 7, art. 77 § 1 i art. 107 § 3 k.p.a. dokładnego ustalenia stanu faktycznego sprawy. Nie ma ono także wpływu na zmianę inkwizycyjnego charakteru postępowania dowodowego”¹⁴.

Przepis art. 81a k.p.a. w założeniu miał stanowić odpowiednik zasady *in dubio pro reo*¹⁵. Potwierdza to słuszność stanowiska W. Radeckiego, że odpowiedzialność za delikty administracyjne, choć stanowi odrębny od odpowiedzialności karnej rodzaj odpowiedzialności, wyraźnie się do niej zbliża¹⁶. Jest to swoisty paradoks, bowiem w literaturze przedmiotu dostrzega się, że jedną z przyczyn niezwykle wręcz atrakcyjności dla ustawodawcy sankcji administracyjnych, która niosła za sobą zjawisko przesunięcia penalizacji pewnych czynów ze sfery prawa karnego do sfery administracyjnoprawnej, była chęć uwolnienia się spod rygorów prawa karnego¹⁷. Do odnoszenia standardów tradycyjnie przypisanych odpowiedzialności karnej do odpowiedzialności administracyjnej należy odnieść się z aprobatą, biorąc pod uwagę interes jednostki poddanej władczej ingerencji sankcyjnej organów administracji publicznej. Przenoszenie instytucji prawa karnego na

¹⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 28.08.2018 r., IV SA/Wa 937/18, LEX nr 2701798.

¹¹ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 270.

¹² Wyrok WSA w Bydgoszczy z 22.01.2020 r., II SA/Bd 988/19, LEX nr 2825544.

¹³ Ł. Sadkowski, *Zmiany w kodeksie postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 47.

¹⁴ W. Piątek, *Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r. – ogólna charakterystyka zmian*, ZNSA 2017/5, s. 24.

¹⁵ Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja, druk sejm. nr 1183, s. 31.

¹⁶ W. Radecki, *Odpowiedzialność za przestępstwa, wykroczenia i delikty administracyjne w prawie polskim, czeskim i słowackim*, Prok. i Pr. 2017/10, s. 40.

¹⁷ M. Kotulski, *Prawo administracyjne a prawo karne* [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Paryż 2011, s. 688.

grunt prawa administracyjnego wymaga jednak rozważ, bowiem reżimy obu rodzajów odpowiedzialności, pomimo podobieństw, istotnie się od siebie różnią.

W doktrynie prawa karnego zasadę *in dubio pro reo* postrzega się jako immanentnie powiązaną z zasadą domniemania niewinności¹⁸, bez której straciłaby ona swe uzasadnienie¹⁹. Obowiązywanie obu zasad może stanowić podstawę prawną do wydania wyroku uniewinniającego w sytuacji, gdy z uwagi na niedające się usunąć wątpliwości co do sprawstwa oskarżonego domniemania niewinności nie udało się obalić²⁰. Sens obowiązywania rzeczzonej zasady trafnie wyjaśniają P. Kruszyński oraz Sz. Pawelec: „generalny cel procesu, jakim jest dążenie do wykrycia prawdy materialnej, wymaga dokonywania ustaleń pewnych (...). Truizmem jest konstatacja, że ludzki aparat poznawczy oraz ludzka pamięć są zawodne. Otwiera się więc pytanie, co należy uczynić, jeśli wątpliwości w zakresie ustaleń faktycznych, będących podstawą orzekania, nie da się pomimo podejmowanych wysiłków dowodowych wykluczyć, nie mogąc w konkretnej sytuacji dokonać jednoznacznych ustaleń z uwagi na możliwość istnienia różnych wersji danego zdarzenia. W takim wypadku ustalenia sądu nie mogą być przecież jednoznaczne, gdyż każda z wykluczających się i nie dających się jednoznacznie obalić wersji może być prawdziwa. Trudno byłoby więc akceptować wydanie wyroku w formie alternatywnej, posługującego się sformułowaniem «ukradł albo nie ukradł», «oszukał albo nie oszukał», «zabił albo nie zabił» itp. (...). Z punktu widzenia potrzeb współczesnego procesu karnego trudno byłoby jednak zaakceptować takie rozwiązanie, gdyż nie wiadomo byłoby, jaki charakter ma wydawany wyrok (skazujący czy uniewinniający), o jakim czynie on rozstrzyga oraz jakie konsekwencje powinien nakładać na oskarżonego (...). Należy jednocześnie zauważyć, że wobec niedających się usunąć wątpliwości, czy zdarzenie przebiegało zgodnie z hipotezą A czy zgodnie z hipotezą B, ustalenia nie mogą być jednoznaczne. Zachodzi więc w takim wypadku pewien paradoks – z jednej strony sąd nie jest w stanie definitywnie stwierdzić, czy miało miejsce zdarzenie w wersji A czy też w wersji B, ustalenie stanu faktycznego nie jest więc jednoznaczne, z drugiej strony – rozstrzygnięcie może być tylko jedno. W takiej właśnie sytuacji zastosowanie znajduje reguła *in dubio pro reo*, nakazująca wybrać wersję najkorzystniejszą dla oskarżonego, mimo że są podstawy do przypuszczania, że mogło być inaczej”²¹.

Poszukiwanie źródeł zasady rozstrzygania wątpliwości co do stanu faktycznego w administracyjnych postępowaniach sankcyjnych w zasadzie domniemania niewinności okazuje się problematyczne. Zasada domniemania niewinności, poza art. 5 § 1 k.p.k., została zadekretowana w art. 42 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Każdego

¹⁸ M. Kulik, Czy reguła *in dubio pro reo* jest dyrektywą wykładni? [w:] *Verba volant, scripta manent. Proces karny, prawo karne skarbowe i prawo wykroczeń po zmianach z lat 2015–2016. Księga pamiątkowa poświęcona Profesor Monice Zbrojewskiej*, red. T. Grzegorzczak, R. Olszewski, Warszawa 2017, s. 247.

¹⁹ S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2009, s. 254.

²⁰ Z. Świda [w:] *Postępowanie karne. Część ogólna*, red. Z. Świda, Warszawa 2008, s. 41.

²¹ P. Kruszyński, Sz. Pawelec [w:] *System Prawa Karnego Procesowego*, t. III, cz. 2, *Zasady procesu karnego*, red. P. Hofmański, Warszawa 2014, s. 1614–1615.

uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu”. Nie budzi wątpliwości, że konstytucyjna zasada domniemania niewinności odnosi się do postępowania karnego, jednakże możliwość objęcia jej ramami innych rodzajów odpowiedzialności jawi się jako sporna. W wyroku TK z 4.07.2002 r. wskazano, że art. 42 ust. 3 Konstytucji RP odnosi się wyłącznie do odpowiedzialności karnej i postępowania karnego. Nie ma podstaw ku temu, a niejednokrotnie i faktycznych możliwości, aby rozciągnąć jego treść na wszelkie postępowania, w których stosowane są jakiekolwiek środki przewidujące dla adresata orzeczenia jakiekolwiek sankcje. Odmienne podejście w tej materii prowadziłoby do zakwestionowania całej filozofii winy i odpowiedzialności na gruncie prawa administracyjnego, która posiada bogate tradycje i nie jest kwestionowana²².

Nieco odmienne spojrzenie zaprezentował Trybunał w wyroku z 15.10.2013 r., orzekając, że administracyjne kary pieniężne, które są nakładane w określonej wysokości w konsekwencji obiektywnego naruszenia obowiązków ustawowych, mogą jednocześnie stanowić środek represji i odpłaty za niewykonanie określonych obowiązków (najczęściej typu administracyjnego). Stają się wtedy instrumentem szerzej pojmowanej polityki karania, zaś sama instytucja kary pieniężnej jest zagadnieniem interdyscyplinarnym, wspólnym dla prawa karnego i administracyjnego. Interdyscyplinarność mechanizmu karania oznacza, że represyjne sankcje administracyjne przynależą do szerszej kategorii prawa represyjnego, które odpowiada autonomicznemu konstytucyjnemu pojęciu „postępowania karnego”, o którym mowa w art. 42 Konstytucji RP. Przez konstytucyjną „odpowiedzialność karną” należy rozumieć wszelką odpowiedzialność represyjną. Jej zakres jest zatem szerszy, niż przyjmuje się w Kodeksie karnym i obejmuje również inne formy odpowiedzialności prawnej związane nie tylko z wymierzaniem kar jednostce, stosowaniem wszelkich środków represyjnych, lecz również wszelkie *sui generis* karne mechanizmy prawne. Odnoszą się do nich przepisy konstytucyjne stanowiące o szeroko pojętej odpowiedzialności represyjnej. Regulacja art. 42 ust. 1–3 Konstytucji RP dotyczy zatem także administracyjnych kar pieniężnych, o ile mają one cechę represyjną. Kary te nie muszą przy tym stanowić przejawu odpowiedzialności karnej *sensu stricto*²³.

Zasady domniemania niewinności nie zawiera regulacja Kodeksu postępowania administracyjnego. Brak ten daje się łatwo uzasadnić przyjętą koncepcją odpowiedzialności administracyjnej, która – co do zasady – ma obiektywny charakter, co oznacza, że element winy nie jest przesłanką niezbędną do pociągnięcia jednostki do odpowiedzialności administracyjnej. Podstawą do zastosowania sankcji może być sam fakt naruszenia prawa, a zatem obiektywny fakt naruszenia normy sankcjonowanej. Taka formuła odpowiedzialności oznacza, że w tego typu sytuacjach zasada domniemania niewinności nie znajduje zastosowania²⁴. Nie ma jednak przeszkód ku temu, aby element zawinienia był

²² Wyrok TK z 4.07.2002 r., P 12/01, LEX nr 54910.

²³ Wyrok TK z 15.10.2013 r., P 26/11, LEX nr 1393835.

²⁴ T. Woś [w:] *Postępowanie...*, s. 78.

wprost wskazany w przepisach jako determinanta współkształtująca odpowiedzialność deliktową lub określająca jej zakres²⁵. Niezależnie od tego, na jakich zasadach opiera się odpowiedzialność jednostki w prawie administracyjnym, nie budzi wątpliwości fakt, że organ administracji publicznej, aby pociągnąć jednostkę do odpowiedzialności administracyjnej, zobligowany jest, kierując się zasadą prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.) i wynikającym z niej ciężarem dowodu w postępowaniu administracyjnym, wykazać ponad wszelką wątpliwość, że zostały spełnione materialnoprawne przesłanki niezbędne do poniesienia przez nią odpowiedzialności. Ciężar wykazania faktu zaistnienia czynu podlegającego sankcji, jak również okoliczności tego czynu, powinien spoczywać na organie prowadzącym postępowanie, a nie na jednostce²⁶. Jak słusznie wskazał WSA w Rzeszowie w wyroku z 28.05.2019 r.²⁷: „okoliczności faktyczne sprawy, które mają być podstawą zastosowania wobec strony sankcji administracyjnej muszą być jasne i nie mogą budzić jakichkolwiek wątpliwości”. Stanowisko to znajduje również wyraz w zasadzie nr 7 rekomendacji nr R (91) 1 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie sankcji administracyjnych przyjętej 13.02.1991 r., zgodnie z którą „Ciężar dowodu spoczywa na władzy administracyjnej”²⁸.

Dowodem na zerwanie związków omawianej zasady z zasadą domniemania niewinności jest wreszcie jej zakres przedmiotowy, który dotyczy nie tylko postępowań sankcyjnych, lecz także innych postępowań, których przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie jej uprawnienia. Nie podzielam przy tym poglądu co do możliwości zastosowania zasady „w okolicznościach, gdy zainteresowanemu odmawia się prawa do realizacji uprawnienia w ogóle oraz w takim zakresie, w jakim strona chciała by je wykonywać”²⁹.

Przed normatywnym zadekretowaniem w art. 81a k.p.a. zasady rozstrzygania wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść strony, w orzecznictwie sądów administracyjnych spotkać można było stanowisko, że choć zasada *in dubio pro reo* nie została wyrażona *explicite* w przepisach procedury administracyjnej, to jest ona powszechnie uznawana i stosowana w działalności orzeczniczej organów administracji publicznej³⁰. Źródeł obowiązku rozstrzygania wszelkich wątpliwości na rzecz obywatela doszukiwano się również w treści art. 8 k.p.a., a więc zasadzie prowadzenia postępowania w sposób budzą-

²⁵ A. Cebera, J.G. Firlus [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, s. 1255–1256.

²⁶ D. Dąbek, *Koncepcja odpowiedzialności administracyjnej a wolność jednostki* [w:] *Wolność w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 127.

²⁷ II SA/Rz 283/19, LEX nr 2685304.

²⁸ Tekst rekomendacji w: T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 129–132.

²⁹ Tak D.J. Kościuk, A.K. Modrzejewski, *Słów kilka na temat zasady rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony* [w:] *Wzorce i działania współczesnej administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki, Warszawa 2020, s. 671 – choć przywołany pogląd odnosił się *explicite* do art. 7a k.p.a., to z uwagi na fakt, że zakresy przedmiotowe norm art. 7a i 81a k.p.a. pokrywają się, można wnioskować, że zdaniem autorów przepis art. 81a k.p.a. będzie miał tożsamy zakres normowania.

³⁰ Wyrok NSA z 31.03.2015 r., II OSK 2076/13, LEX nr 1775524.

cy zaufanie do organów władzy publicznej³¹. Co warto podkreślić – nie wskazywano wówczas na względny charakter tej zasady, co pozwala przypuszczać, że traktowano ją jako bezwzględnie obowiązującą.

Warunkiem *sine qua non* zastosowania art. 81a k.p.a. jest pojawienie się „niedających się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego”. Powinny mieć one charakter konkretny i realny, co oznacza, że nie mogłyby być rozstrzygnięte przez dalsze czynności procesowe³². Mogą być nimi zarówno braki w zakresie ustaleń faktycznych (okoliczności niewyjaśnione), jak i nieścisłości czy sprzeczności w zgromadzonym materiale dowodowym³³. Wątpliwości te mogą dotyczyć tak możliwości przypisania stronie odpowiedzialności za delikt, jak i realizacji przesłanek, które łagodzą bądź wyłączają tę odpowiedzialność.

Jak słusznie zauważa G. Ninard: „Pojęcie «rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony» jest pojęciem niedookreślonym ze względu na subiektywny aspekt korzyści strony. Najistotniejsze jest tu, że to strona może wyłącznie określić, co dla niej jest korzystne. To, co jest korzystne dla jednej strony, wcale za takie nie musi być uznane przez stronę innego postępowania. Korzyść może mieć wiele najróżniejszych aspektów (finansowy, majątkowy, osobisty, rodzinny, zawodowy, prestiżowy itd.)”³⁴.

Zasada rozstrzygnięcia wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść strony nie jest zasadą bezwzględną. Ustawodawca stanowi o sytuacjach, w których ulega ona wyłączeniu. Pierwszą z nich jest uczestnictwo w sprawie stron o spornych interesach. Charakter stosunków administracyjnoprawnych pozwala za regułę uznać występowanie jednej strony postępowania administracyjnego³⁵. Reguła ta doznaje jednak wyjątków, które nie są obce postępowaniom sankcyjnym. Przykładowo, jak wskazuje NSA w wyroku z 18.06.2019 r.³⁶: „stroną postępowania w przedmiocie nałożenia kary za zniszczenie drzew jest zarówno posiadacz nieruchomości, jak i osoba, która dokonała usunięcia względnie zniszczenia drzew. Krąg stron tego postępowania powinien być ustalony w oparciu o art. 28 k.p.a. Rodzi to oczywistą konkluzję, że status strony zawsze przysługuje posiadaczowi nieruchomości, na której dokonano usunięcia lub zniszczenia drzew, nawet jeśli to nie on dopuścił się przedmiotowego deliktu administracyjnego. Postępowanie to bezsprzecznie dotyczy bowiem interesu prawnego posiadacza nieruchomości, który jako osoba potencjalnie odpowiedzialna za usunięcie drzew posiada interes prawny w ustaleniu podmiotu, któremu winna zostać wymierzona kara administracyjna z tego tytułu i tym samym ekskulpowania się od odpowiedzialności”.

³¹ Wyrok WSA w Szczecinie z 28.02.2019 r., II SA/Sz 1127/18, LEX nr 2636783.

³² J. Smarż, *Zasada in dubio pro libertate w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, SP 2017/4, s. 67.

³³ R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2019, s. 276.

³⁴ G. Ninard, *Procesowa zasada „rozstrzygnięcia na korzyść strony” – art. 7a i art. 81a Kodeksu postępowania administracyjnego – część I*, NZS 2018/3, s. 29.

³⁵ H. Knysiak-Sudyka [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 192.

³⁶ II OSK 2049/17, LEX nr 2728278.

Zasadność przewidzianego wyłączenia zasady rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony postępowania z uwagi na współuczestnictwo materialne podmiotów o spornych interesach w postępowaniu może być podawana w wątpliwość. Czy interes właściciela nieruchomości, na której doszło do wycinki/zniszczenia drzewa, stanowi dostateczny argument za możliwością rozstrzygnięcia wątpliwości na niekorzyść podmiotu, któremu próbuje się przypisać odpowiedzialność za delikt administracyjny? Gdyby spróbować zadać pytanie karniście: „Czy interes pokrzywdzonego stanowi argument za odejściem od zasady *in dubio pro reo*?” – ten zapewne uznałby je za retoryczne.

Jeszcze więcej wątpliwości budzi wyłączenie obowiązywania omawianej zasady w sytuacji, gdy wynik postępowania ma bezpośredni wpływ na interesy osób trzecich. Osobami trzecimi są jednostki, dla których z przepisów prawa materialnego nie wynika ochrona ich interesu prawnego, a więc są to zainteresowani mający w sprawie wyłącznie interes faktyczny, na który wynik postępowania ma bezpośredni wpływ³⁷. G. Ninard słusznie podnosi, że stosowanie przepisu, o którym mowa, może okazać się niezwykle trudne w praktyce orzeczniczej organów, które mogą nie mieć świadomości istnienia podmiotu trzeciego, na interesy którego wynik postępowania będzie miał wpływ, przy czym trudno z treści art. 81a k.p.a. wyprowadzać obowiązek poszukiwań takiego podmiotu³⁸. Niezależnie od problemów praktycznych, które budzi przywołana norma, idea możliwości rozstrzygnięcia na niekorzyść strony wątpliwości co do stanu faktycznego sprawy z tego tylko powodu, że interes faktyczny w rozstrzygnięciu ma podmiot, któremu nie przysługuje nawet status strony postępowania administracyjnego, wydaje się trudna do pojęcia.

Trzecią w kolejności negatywną przesłanką jest sytuacja, w której przepisy odrębne wymagają od strony wykazania określonych faktów. Wydaje się, że nie zaktualizuje się ona w administracyjnych postępowaniach sankcyjnych. Ciężar wykazania okoliczności niezbędnych do pociągnięcia jednostki do odpowiedzialności administracyjnej ciąży na organie administracji publicznej. Choć niekiedy próbuje się w stosunku do odpowiedzialności administracyjnej stosować anglosaską koncepcję odpowiedzialności typu *strict liability*³⁹, polegającą na tym, że można się od niej uwolnić poprzez wykazanie, że uczyniło się wszystko, czego można było realnie wymagać, aby do naruszenia prawa nie doszło (nieumyślność z odwróconym ciężarem dowodu)⁴⁰, to żaden przepis prawa nie wymaga aktywności procesowej strony we wskazanym kierunku.

³⁷ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 93.

³⁸ G. Ninard, *Procesowa zasada „rozstrzygnięcia na korzyść strony”* – art. 7a i art. 81a Kodeksu postępowania administracyjnego – część II, NZS 2018/4, s. 18.

³⁹ Zob. L. Staniszevska, *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Poznań 2017, s. 216–220.

⁴⁰ W. Radecki, *Dezintegracja polskiego prawa penalnego*, Prok. i Pr. 2014/9, s. 28.

Kolejna negatywna przesłanka zastosowania zasady statuowanej w normie art. 81a § 1 k.p.a. odnosi się do interesu publicznego⁴¹. Ustawodawca wymaga, aby było on „ważny”. Tylko zatem kwalifikowana postać interesu, o którym mowa, uzasadnia odstępnie od omawianej zasady. W katalogu desygnatów pojęcia „ważny interes publiczny” w rozumieniu art. 81a § 2 pkt 3 k.p.a. znajdują się: „istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego”. Względ na wskazane wartości stanowi tymczasem *ratio legis* objęcia niektórych zachowań administrowanych reżimem odpowiedzialności na gruncie prawa administracyjnego. W doktrynie za ogólny cel odpowiedzialności administracyjnej uznaje się wszakże ochronę interesu publicznego⁴². Prowadzi to do wniosku, że w wielu przypadkach ochrona wartości, jaką jest interes publiczny, stanowić będzie dla prawodawcy uzasadnienie normatywnego zadekretowania odpowiedzialności za delikt, zaś dla organu pretekst do odmowy zastosowania względem strony postępowania dobrodziejstw płynących z zasady rozstrzygania wątpliwości co do stanu faktycznego na jej korzyść. Oczywiście obowiązkiem organu jest wykazanie w uzasadnieniu decyzji, na podstawie jakiego ważnego interesu publicznego odstąpiono od zasady⁴³, jednak nie zmienia to faktu, że wprowadzone kryterium ma w istocie charakter ocenny.

Ostatnia przesłanka skutkuje wyłączeniem zasady w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych (art. 81a § 2 pkt 4 k.p.a.).

Wydaje się, że zasada rozstrzygania wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść strony w administracyjnych postępowaniach sankcyjnych, podobnie jak w postępowaniu karnym, powinna mieć charakter absolutny, tzn. nieznajdujący wyjątków. Trudno sobie wyobrazić bowiem, aby w realiach demokratycznego państwa prawnego prowadzący postępowanie administracyjne w przedmiocie nałożenia sankcji administracyjnych na jednostkę organu administracji publicznej pojawiające się wątpliwości co do stanu faktycznego rozstrzygał na niekorzyść strony postępowania, w szczególności w sytuacji, gdy dotyczą one możliwości przypisania jednostce odpowiedzialności za delikt. Brak pewności co do realizacji przesłanek odpowiedzialności administracyjnej powinien bezwzględnie uniemożliwiać zastosowanie względem jednostki sankcji administracyjnej.

⁴¹ Na temat pojęcia „interes publiczny” zob. M. Jaśkowska, *Pojęcie interesu publicznego i jego funkcje w prawie administracyjnym* [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Paryż 2011, s. 287–300; A. Pakuła, *Interes publiczny jako wartość w administracji publicznej* [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015; A. Wróbel, *Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Stelmasiak, Przemyśl 2000, s. 701–712.

⁴² E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013, s. 109.

⁴³ W. Federczyk [w:] W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018, s. 146.

Wprowadzenie do Kodeksu postępowania administracyjnego zasady rozstrzygania wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść strony postępowania miało w założeniu wzmocnić gwarancje prawne jednostki ponoszącej odpowiedzialność za delikt administracyjny. Tak zapewne byłoby, gdyby nie ustawowe wyjątki, których zasada ta doznaje, a których odpowiedników, jak już wskazano, próżno szukać w reżimie odpowiedzialności karnej. Wyklucza to możliwość przyjęcia, że standardy obu rodzajów odpowiedzialności w rzeczonym zakresie są sobie równe. Tymczasem, jak słusznie dostrzega się w literaturze przedmiotu, „granice pomiędzy odpowiedzialnością administracyjną a odpowiedzialnością karną są coraz bardziej płynne, zaś wybór właściwego rodzaju i charakteru sankcji prawnej zależy od praktycznie nieskrępowanej woli ustawodawcy”⁴⁴. Odpowiedzialność administracyjna z perspektywy jednostki może być nieraz odbierana jako bardziej dolegliwa niż odpowiedzialność karna. Daje to powody do refleksji, czy aby regulacja art. 81a k.p.a. nie tyle wzmocniła, co w niektórych sytuacjach osłabiła pozycję prawną osoby odpowiedzialnej za delikt administracyjny.

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017
- Cebers A., Firlus J.G. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019
- Dąbek D., *Koncepcja odpowiedzialności administracyjnej a wolność jednostki* [w:] *Wolność w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017
- Federczyk W., Klimaszewski M., Majchrzak B., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018
- Frączak K., *Cofnięcie bądź ograniczenie uprawnienia jako sankcja administracyjna* [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011
- Jasudowicz T., *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996
- Jaśkowska M., *Pojęcie interesu publicznego i jego funkcje w prawie administracyjnym* [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Paryż 2011
- Kędziora R., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2019
- Knysiak-Sudyka H. [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017
- Kościuk D.J., Modrzejewski A.K., *Słów kilka na temat zasady rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony* [w:] *Wzorce i działania współczesnej administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki, Warszawa 2020
- Kotulski M., *Prawo administracyjne a prawo karne* [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Paryż 2011
- Kruk E., *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013
- Kruszyński P., Pawelec Sz. [w:] *System Prawa Karnego Procesowego*, t. III, cz. 2, *Zasady procesu karnego*, red. P. Hofmański, Warszawa 2014

⁴⁴ I. Sepiolo-Jankowska, *Odpowiedzialność administracyjna jako odpowiedzialność alternatywna dla deliktów finansowych*, Prok. i Pr. 2020/1, s. 81.

- Kulik M., *Czy reguła in dubio pro reo jest dyrektywą wykładni?* [w:] *Verba volant, scripta manent. Proces karny, prawo karne skarbowe i prawo wykroczeń po zmianach z lat 2015–2016. Księga pamiątkowa poświęcona Profesor Monice Zbrojewskiej*, red. T. Grzegorzczak, R. Olszewski, Warszawa 2017
- Malanowski J., *Pojęcie i koncepcje odpowiedzialności administracyjnoprawnej* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska, Warszawa 2009
- Ninard G., *Procesowa zasada „rozstrzygania na korzyść strony” – art. 7a i art. 81a Kodeksu postępowania administracyjnego – część I*, NZS 2018/3
- Ninard G., *Procesowa zasada „rozstrzygania na korzyść strony” – art. 7a i art. 81a Kodeksu postępowania administracyjnego – część II*, NZS 2018/4
- Pakuła A., *Interes publiczny jako wartość w administracji publicznej* [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015
- Piątek W., *Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r. – ogólna charakterystyka zmian*, ZNSA 2017/5
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017
- Radecki W., *Dezintegracja polskiego prawa penalnego*, Prok. i Pr. 2014/9
- Radecki W., *Odpowiedzialność za przestępstwa, wykroczenia i delikty administracyjne w prawie polskim, czeskim i słowackim*, Prok. i Pr. 2017/10
- Sadkowski Ł., *Zmiany w kodeksie postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017
- Sepiolo-Jankowska I., *Odpowiedzialność administracyjna jako odpowiedzialność alternatywna dla deliktów finansowych*, Prok. i Pr. 2020/1
- Smarż J., *Zasada in dubio pro libertate w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, SP 2017/4
- Staniszewska L., *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Poznań 2017
- Świda Z. [w:] *Postępowanie karne. Część ogólna*, red. Z. Świda, Warszawa 2008
- Waltoś S., *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2009
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008
- Woś T. [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017
- Wróbel A., *Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane Prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Stelmasiak, Przemyśl 2000

Piotr Janiak [ORCID: 0000-0002-6364-2217] – doktor nauk prawnych, Zakład Postępowania Administracyjnego i Sądownictwa Administracyjnego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

Leszek Bielecki

ZASADA DOMNIEMANIA UCZCIWOŚCI PRZEDSIĘBIORCY ORAZ ZASADA PRZYJAZNEJ INTERPRETACJI PRZEPISÓW USTAWY – PRAWO PRZEDSIĘBIORCÓW. MOŻLIWA KREACJA ROZSTRZYGNIĘCIA W PRAWIE PODATKOWYM

1. Wprowadzenie

W przepisach ustawy – Prawo przedsiębiorców znajdują się regulacje dotyczące zasady domniemania uczciwości przedsiębiorcy oraz regulacje dotyczące zasady przyjaznej interpretacji przepisów. W swojej intencji nawiązują one do przepisów Ordynacji podatkowej w zakresie rozstrzygania wątpliwości na korzyść podatnika. W istocie wszystkie wskazane wyżej regulacje stanowią kwintesencję zasady *in dubio pro tributario*, jednakże pierwsza z powołanych ustaw nakazuje rozstrzyganie wątpliwości na korzyść przedsiębiorcy w przypadku wątpliwości natury faktycznej i prawnej, a druga nakazuje niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego rozstrzygać na korzyść podatnika.

Na pierwszy rzut oka powołane regulacje dotyczą podobnych sytuacji, jednak przy bliższej analizie zachodzą w tym zakresie określone różnice. W niniejszym opracowaniu dokonam próby analizy znaczenia poszczególnych regulacji we wskazanym zakresie oraz wskazania sposobu stosowania tych przepisów w praktyce organów celno-skarbowych.

2. *In dubio pro tributario* według ustawy – Ordynacja podatkowa

Stosownie do art. 2a o.p., niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego rozstrzyga się na korzyść podatnika. Przedmiotowa zasada odzwierciedla