

# Studia PRAWNICZE

Zeszyt 3–4 (189) 2011  
Warszawa 2011

Waldemar Trojan ■

## FUNKCJA DOSKONALĄCA (PRAKSEOLOGICZNA) ZASAD PRAWNYCH ZAWARTYCH W K.P.A. W ZAKRESIE WYDAWANIA DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ

Zasady ogólne (podstawowe) postępowania administracyjnego zawarte są w rozdziale 2 działu I k.p.a.<sup>1</sup>. Nazwy ich zostały określone przez doktrynę. Zalicza się do nich między innymi zasady: 1) legalności, 2) praworządności, 3) prawdy obiektywnej (materialnej), 4) uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, 5) budzenia zaufania obywateli do organów administracji publicznej, 6) obowiązku organu udzielania obywatelowi informacji faktycznej i prawnej, 7) czynnego udziału strony w postępowaniu, 8) przekonania, 9) szybkości postępowania, 10) ugodowego załatwienia sprawy, 11) pisemności (dokument papierowy i elektroniczny), 12) dwuinstancyjności, 13) zaskarżalności decyzji do sądu<sup>2</sup>.

Wszystkie wymienione zasady postępowania administracyjnego w mniejszym lub większym stopniu mają wpływ na procedurę wydawania decyzji administracyjnej w tzw. postępowaniu jurysdykcyjnym (orzekającym)<sup>3</sup>. Ponieważ są wspólne dla całości postępowania administracyjnego, stosuje się je

<sup>1</sup> Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. – tekst jednolity z dnia 9 października 2000 r. (Dz. U. Nr 98, poz. 1071 z późniejszymi zmianami) – dalej określany jako k.p.a.

<sup>2</sup> Art. od 6 do 16 k.p.a.

<sup>3</sup> M. Zimmermann, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w Kodeksie postępowania administracyjnego*, (w:) *Księga pamiątkowa ku czci K. Stefki*, Warszawa – Wrocław 1967, s. 433.

w stosunku do wszystkich przepisów kodeksu, we wszystkich stadiach postępowania<sup>4</sup>.

Lege non distinguente należy przyjąć, iż zasady ogólne postępowania administracyjnego, które zostały wyżej przedstawione, są zasadami prawnymi (normy prawne). To oznacza, iż wiążą one przede wszystkim organy administrujące w każdym stadium (przebiegu) procedury wydawania decyzji administracyjnej.

Jak podaje się w literaturze, zasady prawne (zasady postępowania administracyjnego) posiadają szczególną pozycję w stosunku do innych norm systemu prawnego, gdyż:

- różnią się od pozostałych reguł prawnych między innymi tym, że zajmują pozycję „wyższą” w hierarchicznej strukturze prawa proceduralnego,
- są traktowane jako zbiór reguł (prawnych) wyodrębnionych w jedną funkcjonalną całość<sup>5</sup>.

Zasady prawne wyjmuje się niejako przed nawias całej procedury administracyjnej zawartej w k.p.a.

W starszych opracowaniach dotyczących problematyki procedury administracyjnej można spotkać się z poglądem, iż k.p.a. jako jeden z celów (ratio legis) stawiało sobie podniesienie sprawności działania organów administrujących przy załatwianiu indywidualnych spraw obywateli<sup>6</sup>.

Natomiast orzecznictwu sądów administracyjnych (wówczas tylko NSA) przypisywało się cel, który ma prowadzić między innymi do udoskonalania funkcjonowania organów administrujących<sup>7</sup>.

Współcześnie J. Borkowski stwierdza, iż w tworzeniu efektywnych standardów działania administracji publicznej w sprawach o charakterze indywidualnym ma przede wszystkim odgrywać rolę orzecznictwo sądów administracyjnych czy organów kontroli państwowej, które zajmują się oceną tej działalności w całym kontekście funkcjonowania administracji<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, C.H. Beck 2011, s. 34.

<sup>5</sup> A. Wróbel, (w:) K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, Zakamycze 2005, s. 39.

<sup>6</sup> R. Orzechowski, *Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego. Założenia i zakres*, Warszawa 1985, s. 6.

<sup>7</sup> M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1983, ss. 26–27.

<sup>8</sup> J. Borkowski, (w:) *System prawa administracyjnego, Prawo procesowe administracyjne*, tom 9, Warszawa 2010, ss. 25–26.

A. Wiktorowska, odnosząc się do prawnych form działania administracji, przytacza za niemieckimi autorami, iż jednym z warunków skutecznej administracji jest to, by była ona efektywna, tzn. aby jej działalność odnosiła się nie tylko do legalności, ale również obejmowała sprawność i skuteczność w trzech wymiarach (czasowym, finansowym, jakościowym)<sup>9</sup>.

Natomiast Z. Kmiecik przedstawiając ogólne zasady prawne i postępowania administracyjnego również podnosi kwestię usprawnienia działalności administracji poprzez wyposażenie jej w dostatecznie pojemne i elastyczne procedury działania<sup>10</sup>. Autor przedstawiając pojęcie ogólnych zasad postępowania administracyjnego w różnych ujęciach ich funkcjonalnego wykorzystania dokonuje następującej ich typologii:

- 1) zasady prawne w znaczeniu (sensie) normatywnym,
- 2) zasady prawne jako wzorce zachowań,
- 3) zasady prawne jako wzorce regulacji,
- 4) zasady prawne jako postulaty<sup>11</sup>.

W ten sposób zasady procedury administracyjnej traktuje również Europejski Kodeks Dobrych Praktyk Administracyjnych, gdzie pojęcie „dobra administracja” jest utożsamiane z pojęciem „dobre zarządzanie”<sup>12</sup>.

Jednak jak dotychczas, odnosząc się do katalogu ogólnych zasad prawnych zawartych w art. 6-16 k.p.a., doktryna przypisuje im tylko funkcje<sup>13</sup>, które problematyki doskonalenia<sup>14</sup> (prakseologii<sup>15</sup>) nie dotyczą.

---

<sup>9</sup> A. Wiktorowska, (w:) *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r., pod red. J. Zimmermanna, Wolters Kluwer 2007, s. 360.

<sup>10</sup> Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 25.

<sup>11</sup> Ibidem, ss. 35–36.

<sup>12</sup> J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji* – materiał przetłumaczony, opracowany i rozpowszechniany przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, wydanie V, styczeń 2005.

<sup>13</sup> Określenie używane w naukach ścisłych „funkcja – wzajemny związek albo zależność dwóch lub więcej wielkości” zob. *Słownik języka polskiego PWN*, t. I, Warszawa 1978, s. 619. W znaczeniu prezentowanym w tekście, tj. odnośnie procedury administracyjnej, nie chodzi o związek przyczynowo-skutkowy lub logiczny, ale o związek o charakterze powinnościowym, tzn. oczekiwanie wystąpienia pewnych skutków, które są pożądane z punktu widzenia tej regulacji prawnej.

<sup>14</sup> Określenie „doskonalic” – oznacza „ulepszać, poprawiać”. W znaczeniu prezentowanym w tekście, tj. „doskonalic technikę wykonywania” administracji, „doskonalic się” w stosowaniu prawa, „doskonalszy – odznaczający się najwyższą jakością, mający wszelkie zalety, wolny od jakichkolwiek błędów, usterek, wad”, zob.: *Słownik języka polskiego PWN*, t. I, Warszawa 1978, s. 435.

<sup>15</sup> Nurt filozoficzny zwany początkowo metodologią ogólną, którego twórcą był

W literaturze wymienia się następujące funkcje zasad prawnych zawartych w kodeksie: 1) opisową – wyrażającą się określaniem w sposób ogólny podstawowych cech i założeń postępowania administracyjnego, 2) interpretacyjną – odnoszącą się do organów stosujących prawo w sposób zbieżny z zasadami ogólnymi, 3) ochronną – która również dotyczy organów i tworzy dla nich sankcje za naruszenie tych zasad<sup>16</sup>.

Inni autorzy przedstawiają następujące funkcje ogólnych zasad prawnych, które mają służyć: 1) ujednoliceniu praktyki stosowania prawa administracyjnego – jako reguły postępowania służące do ujednolicenia wykładni przepisów prawa materialnego oraz procesowego, 2) sterowaniu działaniom podejmowanym w ramach uznania administracyjnego – związana głównie z zasadami uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, prawdy obiektywnej i sądowej kontroli decyzji administracyjnych, 3) pełnieniu roli dyrektyw interpretacyjnych - dotyczy np. interpretacji wyrażen nieostrych, wyznaczenia granic uznania administracyjnego, konkretnych przepisów, jak i do

---

T. Kotarbiński: „prakseologia – teoria sprawnego działania, dziedzina badań naukowych dotyczących wszelkiego celowego działania ludzkiego”, zob.: *Słownik języka polskiego* PWN, t. II, Warszawa 1978, s. 907. Są dwa różne działy problematyki prakseologicznej: 1) ogólna teoria działania, 2) kwalifikacja działań pod względem ich walorów praktycznych.

Ad 1) Ogólna teoria działania, której zadaniem jest przede wszystkim propozycja pojęć, niezbędnych do opisu zachowań celowych. Domaga się wyjaśnienia pojęć czynu. Następnie relacja sprawstwa zachodzącego między dziełem a jego autorem. A dalej: tworzywo, cel, metoda, plan.

Ad 2) Kwalifikacja działań pod względem ich walorów praktycznych. Jest to swoista dla prakseologii problematyka. Co się bowiem tyczy ogólnej teorii działania, to jest ona także podstawą dla innych dziedzin nauki. Np. pojęcie sprawstwa ma zasadnicze znaczenie dla ustalenia odpowiedzialności prawnej, pojęcie celu odgrywa istotną rolę w teorii zarządzania czy psychologii.

Kotarbiński określał prakseologię jako dyscyplinę nauki, która sprowadza się przede wszystkim do poszukiwania, uzasadniania i systematyzowania ogólnych wskazań i ostróg dotyczących jak największej sprawności działań celowo przedsięwziętych. Na sprawność zaś składają się skuteczność i gospodarność, obie podlegają stopniowaniu. Skuteczność mianowicie może być mniejsza lub większa, w zależności czy cel został osiągnięty, czy też zdołano w pewnym stopniu przybliżyć się do celu. Gospodarność (inaczej ekonomiczność) – antyteza marnotrawstwa – też urzeczywistnia się w większej lub mniejszej mierze i to do obu swych aspektów: produktywności i oszczędności, z których pierwsza jest tym dalej posunięta, im bogatszy uzyskało się plon osiągnięć przy danym zużyciu zasobów, druga w tym większym bywa spełniona stopniem, im mniej zdoła się zużyć zasobów dla uzyskania danego wyniku. T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Warszawa 1955, s. 494–495.

<sup>16</sup> P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, ss. 36–37.

poszczególnych instytucji prawnych, 4) zapewnieniu elastyczności podejmowanych na podstawie przepisów działań - zasady ogólne można traktować jako dopełnienie obowiązujących norm prawnych, zapewniające niezbędną elastyczność działań administracji publicznej, 5) wypełnianiu luk w prawie administracyjnym - zasady ogólne mogą służyć do wypełniania luk istniejących w prawie administracyjnym w takim zakresie, w jakim dopuszczalność analogii w tej gałęzi prawa możemy dopuścić, 7) wyznaczaniu kierunku pracom legislacyjnym - jako pewien trzon regulacji procesowych. W związku z tym rozwiązania przyjmowane w aktach powszechnie obowiązujących, w szczególności w ustawach powinny być zgodne z zasadami ogólnymi<sup>17</sup>.

Jeszcze inni komentatorzy wskazują na następujące funkcje zasad zawartych w k.p.a.: 1) porządkowania systemu procesowego - polega na zapewnieniu spójności prawa, zarówno w procesie jego tworzenia, jak i w procesie stosowania prawa, 2) kształtowania modelu procesu - przejawia się przede wszystkim w tym, że zasady ogólne determinują kształt poszczególnych instytucji procesowych, 3) interpretacyjną - polega przede wszystkim na traktowaniu zasad jako wskazówek przy wykładni przepisów prawa i wykorzystywaniu ich zwłaszcza w razie konieczności dokonania wyboru między różnymi wariantami wykładni oraz uzupełniania luk w systemie prawa procesowego, 4) poznawczą - przejawia się m.in. w tym, że pozwalają one na lepsze zrozumienie podstawowych założeń, na jakich oparte jest postępowanie administracyjne<sup>18</sup>.

Pomijana jest natomiast w doktrynie wspomniana funkcja doskonaląca (prakseologiczna) zasad postępowania administracyjnego, którą z powodzeniem można wyprowadzić z poszczególnych norm prawnych zawartych w k.p.a.

Wydaje się, iż dostrzeżenie funkcji doskonalącej w odniesieniu do procedury administracyjnej jest bardziej istotne niż w stosunku do prawa procesowego sądowego (karnego, cywilnego). Wynika to z samego przedmiotu i celu ogólnego postępowania administracyjnego określonego w art. 1 pkt 1, 2 k.p.a.

Sprawność działania administracji ma znaczenie przede wszystkim dla podmiotu występującego w stosunku do niej z określonym żądaniem - najczęściej chodzi właśnie o załatwienie sprawy przez wydanie decyzji administracyjnej. Jednakże sprawność działania administracji ma również istotne znaczenie dla państwa. Należy bowiem pamiętać, że ocena funkcjonowania aparatu państwa, efektywności i sprawności jego działania, jest istotnym i ważnym czynnikiem formułowanych społecznych ocen funkcjonowania państwa. Sprawność działa-

<sup>17</sup> Cz. Marzysz, (w:) G. Łaszycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, tom I, Zakamycze 2005, ss. 111–113.

<sup>18</sup> G. Rząsa, (w:) M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, C.H. Beck 2011, ss. 60.

nia ma także wpływ na faktyczne możliwości realizacji zadań państwa w różnych sferach. Przykładowo można wskazać, że przeciągające się w czasie załatwianie spraw podatkowych - z oczywistych względów - może prowadzić do opóźnienia zapewnienia wpływów finansowych do budżetu państwa<sup>19</sup>.

W mojej ocenie funkcja doskonaląca (prakseologiczna) polega na tym, że ogólne postępowanie administracyjne, na podstawie doświadczeń w funkcjonowaniu aparatu administracyjnego, tak powinno kształtować procedurę administracyjną, aby mogła ona w sposób prawidłowy i najbardziej efektywny osiągnąć wyznaczone jej cele.

Zasadniczym celem, in principio ogólnego postępowania administracyjnego, jest realizacja prawa administracyjnego materialnego, które przejawia się w ustanowieniu i/lub zniesieniu uprawnień i/lub obowiązków<sup>20</sup>, poprzez rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej.

Przy czym to rozpoznanie i rozstrzygnięcie powinno być prawidłowe i efektywne, tzn. powinno z jednej strony odpowiadać wymaganiom przepisów prawa administracyjnego (ustrojowego, materialnego, procesowego), a z drugiej strony powinno spełniać wymagania skuteczności i ekonomiczności.

De facto są to wymagania komplementarne, które towarzyszą każdej działalności orzeczniczej zmierzającej do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia. Należy postawić tezę, iż oba rodzaje wymagań (prawidłowość i efektywność) nie mogą funkcjonować oddzielnie, czy też w oderwaniu od siebie. Z tą różnicą, iż wymaganie prawidłowości (legalności) jest w całości zależne od norm prawnych powszechnie obowiązujących, a wymaganie efektywności może być zdeterminowane jeszcze innymi wyznacznikami (kryteriami). Jednak i one powinny mieć swoje podstawy w normach procesowych prawa administracyjnego.

W związku z tym procedura wydawania decyzji administracyjnej, która kreuje indywidualną normę prawną, nastawiona być musi na spełnienie powyższych wymagań, tj. prawidłowości (legalności) i efektywności (skuteczności oraz ekonomiczności).

Podobne stanowisko prezentuje B. Admiak przedstawiając funkcję instrumentalną prawa procesowego, tzn. podnosi postulat kształtowania postępowania administracyjnego w taki sposób, aby gwarantować jednostce prawo do szybkiego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy. Zdaniem autorki, które w pełni należy zaakceptować, ogólne postępowanie administracyjne służy nie tylko do uporządkowania całego skomplikowanego ciągu czynności procesowych, ale również

<sup>19</sup> R. Hauser, (w:) B. Gruszczyński, M. Niezgódka-Medek, R. Hauser, A. Kabat, S. Babiarczyk, B. Dauter, *Ordynacja podatkowa, Komentarz*, LexisNexis 2011, ss. 533.

<sup>20</sup> W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, ss. 7–8.

kształtuje ten ciąg czynności właśnie instrumentalnie, jako celowe i skuteczne narzędzie do osiągnięcia celu postępowania przez rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy. Dlatego prawo procesowe wprowadza regulacje, takie jak:

- dopuszczalność dowodów, które mają znaczenie prawne dla sprawy, co ma służyć zabezpieczeniu przed przewlekłością postępowania,
- formę rozprawy, która służy nie tylko jawności, ale też koncentracji w jednym miejscu i czasie wszystkich stron i uczestników postępowania,
- reguły skuteczności doręczeń<sup>21</sup>.

Oczywiście wydawanie decyzji administracyjnej nie powinno i nie może ograniczać się tylko do wymagań skuteczności w zakresie kryterium czasu (szybkości) rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy. Jednak jest to jedno z ważniejszych kryteriów, które stanowi wystarczający argument na rzecz *de lege lata* dostrzeżenia funkcji doskonalącej (prakseologicznej) ogólnych zasad zawartych w k.p.a. Z powodzeniem można tę funkcję wyprowadzić z art. 12 § 1, 2 k.p.a., - jest to zasada szybkości postępowania administracyjnego: dążenie do tego, by skrócić czas trwania procesu wydawania decyzji administracyjnej, tzn. w miarę możliwości załatwianie sprawy w terminach krótszych niż wyznaczone w przepisach prawa, co dobrze wpisuje się w funkcję doskonalącą zasad prawnych zawartych w k.p.a.

W literaturze przedmiotu, w związku z powyższym kryterium czasu (szybkości), prezentuje się różne przykłady metod postępowania, które mają prowadzić do dyscyplinowania podmiotów administracji przy załatwianiu spraw w drodze decyzji administracyjnej, tzn.:

- dewolucję kompetencji polegającą na przeniesieniu sprawy do organu wyższego stopnia, który będzie działał jako organ wyższej instancji w stosunku do organu, który nie załatwił sprawy w instancji niższej,
- sygnalizację polegającą na obowiązkowym zawiadamianiu organu wyższego stopnia (najczęściej będącego także organem nadzoru) o każdym przypadku niezakończoności sprawy w terminie,
- uznawanie milczenia albo bezczynności administracji za równoznaczne z wydaniem decyzji pozytywnej, niekiedy w innych systemach prawnych – negatywnej<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> B. Adamiak, (w:) *System prawa administracyjnego, Prawo procesowe administracyjne*, Tom 9, Warszawa 2010, s. 22.

<sup>22</sup> R. Hauser, (w:) B. Gruszczyński, M. Niezgódka-Medek, R. Hauser, A. Kabat, S. Babiarczy, B. Dauter, *Ordynacja podatkowa, Komentarz*, LexisNexis 2011, s. 533, za B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne*, Warszawa 1996, s. 116, też: B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1953, s. 100.

Dodatkowym argumentem potwierdzającym zasadność formułowania funkcji doskonalącej (prakseologicznej) zasad postępowania administracyjnego w zakresie kryterium czasu (szybkości) jest wspomniane wyżej prawo do dobrej administracji. Prawo do dobrej administracji, które traktowane jest jako zasada prawna, zostało zawarte w europejskim prawie wspólnotowym<sup>23</sup>. Jej stosowanie nie dotyczy tylko instytucji, organów i agencji UE, ale rozciąga się również na organy krajowe, które stosują prawo wspólnotowe przy wydawaniu decyzji administracyjnej<sup>24</sup>. Z zasady tej wynika między innymi to, że każdy ma prawo do bezstronnego i rzetelnego załatwienia swojej sprawy w rozsądnym terminie. Zasada do dobrej administracji bezpośrednio nawiązuje do zasad postępowania administracyjnego, a nawet, jak podaje się w literaturze, ma ona zastosowanie do całego systemu prawa polskiego<sup>25</sup>. To nie jedyny przykład gdzie europejskie prawo wspólnotowe wywiera wpływ na interpretację prawa krajowego. Tytułem przykładu dwa zagadnienia bezpośrednio związane z funkcją doskonalącą (prakseologiczną): po pierwsze, podstawowe znaczenie przypisuje się stosowania tego prawa europejskiego (materialnego) na płaszczyźnie wewnętrznej państw członkowskich<sup>26</sup>, po drugie, to tym państwom członkowskim przypisuje się obowiązek, aby jednostka w sposób efektywny<sup>27</sup> mogła dochodzić przed właściwymi organami krajowymi swych praw wynikających z prawa wspólnotowego<sup>28</sup>.

<sup>23</sup> Art. 41, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (nr 2007/C303/01) z dnia 14.12.2007 r., (Dz. Urz. UE.C 2007 Nr 303, s. 1).

<sup>24</sup> S. Biernat, *Wydawanie decyzji administracyjnych a prawo wspólnotowe*, (w:) *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, Łódź 2004, s. 43, 45–46.

<sup>25</sup> J. P. Tarno, (w:) J. P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska, *Sądowa kontrola administracji*, Europejska Szkoła Prawa i Administracji, Warszawa 2006, s. 36.

<sup>26</sup> A. Łazowski, *Ochrona praw jednostki w prawie wspólnot europejskich*, Zakamycze 2002, 55–58.

<sup>27</sup> Jeżeli jednak krajowe procedury (w tym administracyjne) powodują na przykład niedotrzymanie terminów procesowych w sytuacjach, w których zagrażało to ochronie praw jednostki, wynikających z prawa wspólnotowego. W tym przypadku ETS określił dwie granice stosowania prawa krajowego: zasadę jednakowego standardu i zasadę efektywności. Zasada jednakowego standardu – polega na tym, że nie wolno stosować różnych standardów dla dochodzenia podobnych roszczeń, w zależności od tego, czy są one oparte na prawie krajowym, czy europejskim. Zasada efektywności – polega na tym, że nie wolno powoływać się na przepisy proceduralne, które prowadzą do faktycznego uniemożliwiania lub nadmiernego utrudniania dochodzenia uprawnień wynikających z prawa wspólnotowego. Zob.: NSA, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, dwumiesięcznik, rok I nr 1 (1)/2005, Orzecznictwo, Wyrok ETS z dnia 15 września 1998 r., sprawa C-231/96 Edilizia Industriale Siderurgica Srl (Fdis) vs Ministerstwo Finasów (Zb. Orz. [ECR] 1998, s. I-4951), Wybór i opracowanie W. Czapliński, ss. 52–54.

<sup>28</sup> A. Łazowski, *ibidem*, ss. 69-72.

Kolejnym wymiarem skuteczności w zakresie wymagań efektywności ogólnego postępowania administracyjnego tytułem przykładu może być kryterium operatywności (aktywność), które ma prowadzić do ustalenia stanu faktycznego, niezbędnego przy podejmowaniu rozstrzygnięć w danej sprawie. Zgodnie z art. 7 k.p.a. gdzie zawarta jest zasada dochodzenia do prawdy obiektywnej (materiałnej). Pomimo zmiany art. 7 k.p.a.<sup>29</sup>, której celem było zaktywizowanie strony postępowania administracyjnego w zakresie inicjatywy dowodowej tj. prawo do formułowania stosownych wniosków dowodowych. Jednak nadal w świetle art. 77 § 1 k.p.a. gdzie wyrażona jest zasada inkwizycyjności (oficjalności) - ciężar dowodu spoczywa na organie prowadzącym postępowanie administracyjne. Jak podaj się w literaturze przedmiotu organ administrujący ma obowiązek zachowania aktywnej postawy podczas całego postępowania wyjaśniającego. Tak rozumiana aktywność stanowi de facto obowiązek organu do:

- wykorzystania w sprawie wszystkich dowodów znanych mu z urzędu,
- poszukiwania innych (nowych) dowodów na potwierdzenie określonych faktów z wykorzystaniem dostępnych źródeł dowodowych,
- dopuszczenia wszystkich środków dowodowych zgłaszanych przez stronę lub innych uczestników postępowania, o ile mają one istotne znaczenie dla sprawy<sup>30</sup>.

Dlatego w trakcie postępowania dowodowego fundamentalne znaczenie ma także zasada czynnego udziału strony w postępowaniu – art. 10 § 1 k.p.a., udzielania informacji stronom - art. 9 k.p.a., przekonywania - art. 11 k.p.a., pisemności – art. 14 k.p.a., a także szybkości i prostoty - art. 12 § 1 k.p.a.<sup>31</sup>. Ponadto organ administrujący, zgodnie z następną obowiązującą zasadą swobodnej oceny dowodów w postępowaniu dowodowym - art. 75 § 1 k.p.a., ma między innymi swobodę w zakresie formułowania tez dowodowych oraz wyboru środków dowodowych.

Szczególnie pod pojęciem operatywności (aktywności) należy rozumieć taką sytuację w której strona postępowania dowodowego nieumiejętnie korzysta z uprawnień procesowych jej przysługujących (np. przedstawia swoje racje ogólnikowo i lakonicznie, przedstawia dokumenty niekompletne, składa wnioski dowodowe niepełne, itp.). W takim przypadku na organie prowadzącym postępowanie dowodowe ciąży obowiązek wykazania aktywności przez wezwanie

---

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 6, poz. 18).

<sup>30</sup> Cz. Martysz, (w:) G. Łaszczyca, A. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, tom I, Zakamycze 2005, s. 705.

<sup>31</sup> Ibidem, s. 705.

strony do sprecyzowania, uzupełnienia swoich wniosków dowodowych oraz podjęcia innych czynności w tym zakresie, zgodnie z wypracowanym w literaturze poglądem zakazu rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony<sup>32</sup>.

Procedura administracyjna przewiduje dla organu prowadzącego postępowanie dowodowe następujące uprawnienia, które między innymi nawiązują do kryterium operatywności (aktywności) w znaczeniu wyżej przedstawionym, a są nimi:

- przyjęcie od strony, na jej wniosek, oświadczenia jako środka dowodowego wtedy, gdy przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia – art. 75 § 2 k.p.a.,
- swoboda w zakresie dobierania środków dowodowych – art. 77 § 2 k.p.a.,
- możliwość zbierania materiału dowodowego, aż do wydania decyzji kończącej sprawę – art. 78 § 2 k.p.a.,
- dopuszczalność przeprowadzenia rozprawy administracyjnej – art. 89 § 1 k.p.a.

Jeszcze innym przejawem skuteczności w ramach wymagań efektywności jest kryterium sposobu (formy) komunikowania się podczas rozpoznawania sprawy. Odnosząc się do tego kryterium mam na myśli stworzone prawnie możliwości formy elektronicznego komunikowania się w ramach procedury wydawania decyzji administracyjnej<sup>33</sup>. Taka możliwość ma na celu rozszerzenie za pomocą środków komunikacji elektronicznej<sup>34</sup> wymiany korespondencji między

---

<sup>32</sup> Z. Kmiecik, *Glosa do wyroku NSA z dnia 18 stycznia 1988r*, III SA 964/87, „OSP” 1990, z. 5–6, poz. 251.

<sup>33</sup> Zmiany rozwiązań prawnych o charakterze procesowym w tym zakresie wprowadził art. 36 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565), nowelizujący postanowienie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) w zakresie doręczania pism (składania podań) przez organy administracji publicznej oraz strony i inne podmioty w toku jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego unormowanego w Kodeksie postępowania administracyjnego.

<sup>34</sup> Art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. Nr 144, poz. 1204 z późn. zm.), środki komunikacji elektronicznej – to rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności pocztę elektroniczną. Zgodnie z tą normą prawną przykładowym rodzajem środka komunikacji elektronicznej jest poczta elektroniczna. Jednak w tej normie prawnej chodzi o każdy sposób zindywidualizowanej komunikacji na odległość, przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej.

organem administrującym a uczestnikiem postępowania administracyjnego, tj. 1) doręczanie pism w formie dokumentu elektronicznego (e-dokument) przez organ administrujący oraz 2) wnoszenie podania w formie elektronicznej (e-podanie) przez uczestnika postępowania administracyjnego.

Są to dwie najistotniejsze czynności prawno-procesowe z punktu widzenia kryterium formy elektronicznego komunikowania się, w aspekcie skuteczności ogólnego postępowania administracyjnego.

Przy pierwszej czynności (e-dokument), zgodnie z art. 39<sup>1</sup> § 1 k.p.a. mogą wystąpić dwie sytuacje związane z akceptacją uczestnika postępowania administracyjnego na formę elektronicznego doręczania pism, które mają formę dokumentów elektronicznych (np. wezwania, zawiadomienia, protokołu, a także sporządzoną w takiej formie decyzję i postanowienia oraz ich odpisy) w ramach procedury wydawania decyzji administracyjnej, tzn.: 1) wystąpienie z wnioskiem w tym przedmiocie do organu administracji publicznej albo też 2) wyrażenie zgody w odpowiedzi na zadane pytanie dotyczące tej formy komunikacji. W pierwszej sytuacji czynność prawną może podjąć potencjalny adresat decyzji „na wniosek”, a w drugiej sytuacji czynność tę podejmuje podmiot administrujący „z urzędu”.

Natomiast przy drugiej czynności (e-podanie), zgodnie z art. 63 § 1 k.p.a., który uzupełnia tradycyjne formy wnoszenia podań przez uczestników postępowania administracyjnego (ich przedstawicieli lub pełnomocników) za pomocą środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej. Przy czym wnoszenie elektronicznego podania do organu administracji publicznej, zgodnie z art. 63 § 3a k.p.a., jest możliwe przy wykorzystaniu trzech alternatywnych sposobów identyfikacji składającego podanie (e-podanie), będące jednocześnie wymogami co do treści podania, tj.: 1) tzw. kwalifikowany podpis elektroniczny (tak jak dotychczas), 2) podpis potwierdzony profilem zaufanym na elektronicznej platformie usług administracji publicznej (e-PUAP), 3) inne technologie identyfikacji użytkownika, które spełniają warunki techniczne i organizacyjne określone w rozporządzeniu MSWiA z dnia 21 kwietnia 2011 r., w sprawie szczegółowych warunków organizacyjnych i technicznych, które powinien spełniać system teleinformatyczny służący do identyfikacji użytkowników (Dz. U z 2011, Nr 93, poz. 545)<sup>35</sup>.

Zgodnie z zasadą pisemności wyrażoną w art. 14 § 1 k.p.a., istnieje obowiązek załatwienia sprawy w formie pisemnej, jednak ustawodawca zdecydował, iż przepisy postępowania administracyjnego dotyczące formy pisemnej, obejmu-

---

<sup>35</sup> Szerzej na ten temat zob.: G. Sibiga, *Informatyzacja administracji publicznej w Polsce*, „EP” z 2011, nr 3, s. 6.

ją także dokumenty elektroniczne (e-dokumenty), w tym podania elektroniczne (e-podania).

Oprócz wyżej przedstawionych norm procesowych, istnieją jeszcze inne normy prawne w k.p.a., które wprost korespondują z kryterium formy elektronicznego komunikowania się podczas rozpoznawania sprawy. Tytułem przykładu można wskazać:

- uprawnienie do doręczania decyzji administracyjnej i postanowienia sporządzonych w formie dokumentu elektronicznego przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej – art. 109 § 1, 125 § 1 k.p.a.,
- wymaganie, aby elementem wydawanego w formie dokumentu elektronicznego (urzędowego), tj.: wezwania, decyzji administracyjnej, postanowienia, zawiadomienia o załatwieniu skargi, było opatrzenie go bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu – art. 54 § 2, 107 § 1, 124 § 1, 238 § 1 k.p.a.,
- uprawnienie dla organu odwoławczego w przypadku wydania decyzji na blankiecie urzędowym przesłanej za pomocą środków komunikacji elektronicznej do uchylecia decyzji i zobowiązanie organu I instancji do wydania decyzji o określonej treści – art. 138 § 4 k.p.a.

Jak nie trudno się domyślić, celem takiego zabiegu legislacyjnego było uwzględnienie dokonującej się informatyzacji i automatyzacji procesu obsługi uczestników postępowania administracyjnego przez podmioty administracji, tzw. usługi e-administracji. Natomiast celem informatyzacji jest usprawnienie i przyspieszenie czynności w postępowaniu administracyjnym (e-postępowanie) oraz docelowe obniżenie kosztów tego postępowania<sup>36</sup>.

Biorąc pod uwagę wyżej zaprezentowane podstawy prawno-procesowe i ich założenia, które tworzą możliwość wykorzystania sposobu (formy) komunikacji elektronicznej w procedurze wydawania decyzji administracyjnej, należy przyjąć, iż stanowią one emanację funkcji doskonalącej (prakseologicznej) zasad postępowania administracyjnego.

Natomiast jeśli chodzi o wyznacznik ekonomiczności w ramach wymagań efektywności, jak podaje się w literaturze, często prawnicy utożsamiają efektywność ze skutecznością w realizacji celu, który został w danym przypadku

---

<sup>36</sup> Szerzej na ten temat zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy z dnia 12 lutego 2010 r., o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 40, poz. 230) – druk sejmowy nr 2110: <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/2110.htm>.

wyznaczony przez ustawodawcę<sup>37</sup>. Tymczasem efektywność w zakresie stosowania procedury administracyjnej, posiada również wspomniany wymiar ekonomiczności, który w głównej mierze jest domeną zakresu nauk ekonomicznych - tzw. prawna efektywność ekonomiczna. Zdaniem ekonomistów cel wyznaczony przez prawo powinien być oparty na efektywności, co oznacza, że powinno ono mieć taki kształt, by w jak najmniejszym stopniu marnotrawić posiadane przez społeczeństwo zasoby<sup>38</sup>. Dlatego nadmierne i nieuzasadnione mnożenie czynności procesowych kwestionuje istnienie kolejnego z kryteriów (wyznaczników) skuteczności w ramach wymagań ekonomiczności, tj. produktywność (oszczędność). Pod tym pojęciem rozumieć należy takie prowadzenie postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania decyzji administracyjnej, która przy niezbędnych rozpoznawczych czynnościach procesowych, doprowadzi do podjęcia rozstrzygnięcia w sprawie. Należy pamiętać o tym, iż zdecydowana większość postępowań administracyjnych zmierzających do wydania decyzji administracyjnej realizowana jest z publicznych środków finansowych. Zawsze tam, gdzie prowadzona jest jakakolwiek działalność z wykorzystaniem środków publicznych, należy dbać o ich racjonalne wydatkowanie. Powyższe założenie prowadzi do uznania wspomnianego kryterium produktywności (oszczędności) jako przejawu funkcji doskonalącej (prakseologicznej) zasad postępowania administracyjnego.

Odnosząc się do wymagań efektywności i powyższych jego kryteriów skuteczności (czasu, operatywności, formy komunikacji) i ekonomiczności (produktywności) działania podmiotów administrujących jako funkcji doskonalącej (prakseologicznej) zasad procedury administracyjnej, nie należy jednak zapominać, iż działania te powinny być przede wszystkim zdeterminowane przez wymaganie prawidłowości (legalności), zgodnie z obowiązującą w postępowaniu administracyjnym zasadą legalności – art. 6 k.p.a.

Ponieważ wskazane kryteria (skuteczności, ekonomiczności) nie są najbardziej istotne z punktu widzenia wymagania efektywności, który powinien mieć wpływ na działanie podmiotów administracji, właśnie wymaganie prawidłowości (legalności) w zakresie efektywności odgrywa zasadniczą rolę w funkcji doskonalącej (prakseologicznej) zasad procedury administracyjnej. Przy czym chodzi tu o efektywność rozumianą w kontekście sprawności działania poprzez rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej w sposób obiektywny, tzn. poprawne ustanowienie i/lub zniesienie

---

<sup>37</sup> J. Bełdowski, K. Metelska-Szaniawska, *Po co przyszłemu prawnikowi ekonomia? O podstawowych pojęciach i koncepcjach ekonomicznej analizy prawa*, „EP” z 2010 nr 10, s. 15.

<sup>38</sup> Ibidem, s. 15.

uprawnień i/lub obowiązków, to jest takie działanie podmiotów administracji, które nie da podstaw do podważania, a następnie wyeliminowania decyzji administracyjnej z obrotu prawnego.

Tak rozumiana efektywność, poprzez sprawność działania w oparciu o wymagania prawidłowości (legalności), znajduje potwierdzenie w k.p.a., między innymi w:

- uprawnieniu do samokontroli (autokontroli) zapadłego rozstrzygnięcia, które służy do korygowania (np. rektyfikacji) nieprawidłowości występujących w nieostatecznej decyzji administracyjnej we własnym zakresie przez organ I instancji i wydania nowej decyzji – art. 132 k.p.a.,
- przesłankach wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej, które należy uwzględniać również w stosunku do nieostatecznej decyzji, aby zapobiegać wydawaniu wadliwych decyzji administracyjnych – art. 145 § 1, 156 § 1 k.p.a.,
- możliwości wzruszenia ostatecznych decyzji administracyjnych niewadliwych ze względów celowościowych – art. 154, 155, 161, 162 § 2 k.p.a.,
- zasadzie podejmowania merytorycznych rozstrzygnięć przez organy odwoławcze, które mają kończyć daną sprawę, co ma się przyczynić do ograniczenia podejmowania decyzji administracyjnych stricte procesowych czy kasacyjnych przez organy II instancji – art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.

W ten sposób rozumiana efektywność nie tylko lepiej wpisuje się w sam cel postępowania administracyjnego, którym jest rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej, lecz także w dłuższej perspektywie czasowej lepiej zabezpiecza interesy państwa (sprawność w zakresie kryterium ekonomiczności), gdyż z jednej strony niepotrzebnie nie angażuje organów państwa w trybie postępowania odwoławczego lub nadzwyczajnego czy też sądowego przy kontrolowaniu decyzji administracyjnych, a z drugiej nie powoduje konieczności ponoszenia przez państwo<sup>39</sup> albo samego urzędnika<sup>40</sup> ewentualnych kosztów w związku z wadliwie wydanymi decyzjami administracyjnymi.

Kończąc niniejsze rozważania należy zwrócić uwagę, że choć najwięcej uwagi poświęciliśmy w nich funkcji doskonalącej (prakseologicznej) zasad po-

<sup>39</sup> Szerzej na ten temat zob.: E. Bagińska, (w:) *System prawa administracyjnego, Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, tom 12, Warszawa 2010, ss. 332–348.

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. Nr 34 poz. 173).

stępowania administracyjnego zawartych w k.p.a., to błędem byłoby niedocenie-  
nie pozostałych funkcji dotyczących tych zasad, które są prezentowane w lite-  
raturze przedmiotu. Wszystkie te funkcje tworzą wzajemnie uzupełniający się  
zespół, a główną ich rolą jest przeciwdziałanie wadliwemu stosowaniu prawa,  
a także błędnemu stanowieniu prawa – wymaganie prawidłowości (legalność).

Jeżeli zaś spojrzeć na prezentowaną funkcję z punktu widzenia możli-  
wości kształtowania czy też oceniania działalności aparatu administracyjnego  
(głównie podmiotów administrujących) przy załatwianiu spraw w drodze decy-  
zji administracyjnej, choćby tylko w oparciu o wyżej przedstawione rozumienie  
wymagań prawidłowości (legalności) oraz efektywności, tj. skuteczności (czasu,  
operatywności, formy komunikacji) i ekonomiczności (oszczędności), to funkcji  
doskonalącej (prakseologicznej) można przypisać dwie role, jakie może odegrać,  
tzn.: 1) zapobiegawczą (profilaktyczną), która nastawiona jest na usuwanie po-  
tencjalnych przyczyn niepożądanych zjawisk występujących w procesie admini-  
strowania oraz 2) korygującą (lecniczą) nastawioną na usuwanie przyczyn (ob-  
jawów) niepożądanych zjawisk, które już wystąpiły w procesie administrowania  
zadaniami państwa. Zgodnie z zasadą obowiązującą w naukach medycznych, le-  
piej zapobiegać chorobom, niż leczyć już zaistniałe schorzenie. Dobrze by było,  
aby administratywiści również korzystali z tego kanonu w trakcie stosowania  
prawa.

W takim znaczeniu funkcja doskonaląca (prakseologiczna) zasad praw-  
nych zawartych w k.p.a., może okazać się skutecznym narzędziem do popra-  
wiania funkcjonowania podmiotów administrujących, a tym samym może przy-  
czynić się do zwiększenia jakości świadczonych usług administracyjnych wobec  
uczestników państwa (obywateli) realizowanych przez wydanie decyzji admini-  
stracyjnej.

## **PRAXEOLOGICAL FUNCTION OF PRINCIPLES INCLUDED IN THE ADMINISTRATIVE CODE IN THE AREA OF ADMINISTRATIVE DECISION-MAKING PROCESSES**

Development (praxeological) function of legal provisions included in the  
Administrative Code in the area of administrative decision-making processes

Administrative Code with its legal provisions of administrative proceed-  
ing (Articles 6-16) is considered to perform various functions, which have been  
reported in the published literature, such as efficiency, functionality and capa-  
bleness in the activities of public administration authorities. Even though many  
functions of administrative procedures have been abundantly depicted in the

published literature so far no author has referred to its developmental and praxeological function in the process of administrative decision making which has been presented in this study.

It seems that praxeological and developmental function of the administrative procedures in the process of administrative decision making is crucial for the proper functioning of the public administration bodies i.e. authorities of the first and second administrative level, supervisory authorities and administrative judiciaries.

In order to substantiate the developmental and praxeological function I have presented certain indicators (criteria) of two complementary requirements i.e. legitimacy and efficiency which are based on the procedural standards of administrative law and legal doctrine associated with administrative decision-making.

Efficiency, as one of the requirements mentioned above, is described in my study by several indicators such as time (swiftness), resourcefulness (activeness) and method (form) of communication in the recognition process. Another aspect of the efficiency requirement is the economical aspect which has been described as productivity and thriftiness in the administrative processes. The third and most important criterion of efficient administration has been linked with the legitimacy and validity of the process and the way of its interpreting has been explained in my work.

In the final stage of my study I have explained two roles the developmental function plays within the scope of administrative decision making i.e. its preventive role which is aimed at eliminating potential causes of undesired events that might occur in the administration process as well as its corrective role which allows the administrator to eliminate the symptoms of the actions which have occurred in the fulfilment of administrative duties.

In the summary section of my study I have emphasised that the developmental function of the legal provisions of the administrative code can be a useful tool in the improvement of the quality of services provided by public administration authorities for the citizens of its country by making administrative decisions.