

Mediacyjna koncepcja ustalania stanu faktycznego w postępowaniu administracyjnym

Budowa sprawnej i skutecznej administracji publicznej oraz partnerstwa państwa i jednostki przez kreowanie mechanizmów prawnych efektywnego wykonywania administracji państwowej wymaga ciągłych przeobrażeń, nie tylko ustrojowego i materialnego prawa administracyjnego, lecz także prawa procesowego. Dostępność, sprawność i szybkość działania administracji mają istotne znaczenie dla stanu gospodarki, a efektywne instytucje państwowe są ważnym źródłem konkurencyjności i czynnikiem wzrostu gospodarczego. Z badań przeprowadzonych przez Bank Światowy wynika, że Polska zajmuje niską pozycję wśród państw członkowskich UE pod względem jakości regulacji (*Regulatory Quality*). Wskaźnik ten pozwala m.in. na ocenę zdolności administracji rządowej do stanowienia wysokiej jakości prawa¹. Te niekorzystne czynniki hamują aktywność obywateli i kreowanie warunków do rozwoju społeczno-gospodarczego państwa. Kierunek wprowadzanych zmian legislacyjnych, zmierzający do wzmocnienia zdolności polskiej administracji do wypełniania swoich funkcji w nowoczesny i partnerski sposób oraz podniesienia jakości i dostępności usług publicznych, przez upowszechnienie współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym rozpoczyna również dyskusję nad budową nowoczesnej mediacyjnej koncepcji ustalania stanu faktycznego w postępowaniu administracyjnym.

Wypracowanie określonej koncepcji ustalania stanu faktycznego, uwzględniającej specyfikę spraw rozpoznawanych w danej procedurze, jest zagadnieniem fundamentalnym tak dla postępowania administracyjnego, jak i postępowania karnego czy cywilnego. Zagadnienie to było i jest przedmiotem rozważań doktrynalnych z uwagi na dużą doniosłość teoretyczną i praktyczną dla współczesnych regulacji proceduralnych. W środowiskach akademickich żywo dyskutuje się nad potrzebą wprowadzenia alternatywnych metod rozstrzygania spraw administracyjnych, pozwalających zaoferować stronom sprawne i mniej konfliktowe procedury załatwiania spraw administracyjnych. Stąd budowę nowej koncepcji ustalania stanu faktycznego w postępowaniu administracyjnym, opartą na modelu mediacyjnego współdziałania organu administracji publicznej i strony w ustalaniu stanu faktycznego sprawy, ustawodawca uznał za na tyle istotną, że 3.12.2010 r. Sejm uchwalił

¹ Por. Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, Warszawa, 7.9.2007 r., s. 73.

ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi². Szerokie zmiany przyjęte w ustawie były przygotowane na podstawie propozycji zgłaszanych przez poszczególnych ministrów i wojewodów, krajową reprezentację samorządowych kolegiów odwoławczych, a także uwag oraz sugestii Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu kierowanych do Rządu RP, oraz konsultowane z:

- 1) Krajową Reprezentacją Samorządowych Kolegiów Odwoławczych,
- 2) Naczelnym Sądem Administracyjnym,
- 3) Rzecznikiem Praw Obywatelskich,
- 4) Trybunałem Konstytucyjnym³.

Regulacja prawna zawarta w powyższej ustawie wprowadza do postępowania administracyjnego nowe, nieznane wcześniej Kodeksowi rozwiązania prawne, a także znacząco, w pewnych przypadkach, modyfikuje rozwiązania już istniejące. Zgodnie z uzasadnieniem projektu nowelizacji proponowana zmiana ustawy z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego ma na celu usprawnienie postępowania administracyjnego przez eliminację istniejących ograniczeń, stworzenie możliwości skarżenia nie tylko samej bezczynności organu administracji publicznej, lecz także prowadzenie przez te organy postępowania w sposób przewlekły (długotrwanie nieuzasadnione), przy jednoczesnym zmotywowaniu stron postępowania do bardziej aktywnego udziału⁴.

Niezależnie od innych zmian, ustawa z 3.12.2010 r. znowelizowała art. 7 KPA i nadała mu następujące brzmienie: „W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”⁵. Zgodnie z uzasadnieniem projektu nowelizacji nowe brzmienie art. 7 KPA ma zmierzać do zaktywizowania stron. Chodzi o to, żeby nie przerzucały one całego ciężaru postępowania na organ prowadzący postępowanie, z drugiej zaś strony – przyznaje im również prawo do aktywnego wpływania na wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy⁶. W tym miejscu należałoby zadać pytania: czy, a jeśli tak, to jak dalece, nowelizacja art. 7 KPA pozwala na zaktywizowanie strony postępowania administracyjnego, jaką nową treścią wypełnić zasadę ogólną prawdy obiektywnej oraz jakie jest jej znaczenie w budowie nowej koncepcji ustalania stanu faktycznego w postępowaniu administracyjnym? Niewątpliwie, aby odpowiedzieć na tak postawione pytania, konieczne jest umiejscowienie zasady ogólnej prawdy obiektywnej w systemie postępowania administracyjnego oraz analiza jej charakteru prawnego, funkcji oraz jej poszczególnych elementów. Bez wątplenia jest to zasada procesowa

² Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 ze zm.

³ Uzasadnienie projektu ustawy z 3.12.2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18, druk sejmowy Nr 2987 z 16.4.2010 r.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Art. 1 pkt 1 ustawy z 3.12.2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

⁶ Uzasadnienie projektu ustawy z 3.12.2010 r., *op. cit.*

o fundamentalnym znaczeniu dla procedury administracyjnej, na którą składa się wiele zagadnień procesowych, a dopiero ich łączna kompozycja i szczegółowa analiza pozwala na jej właściwe pojmowanie.

Konstytucyjna konstrukcja administracji publicznej – w pewnym uproszczeniu – zakłada, że podstawowe obowiązki związane z wykonywaniem zadań publicznych spoczywają na państwie. Stąd administracja publiczna definiowana jest jako uznane przez państwo i wykonywane przez jego zawisłe organy, a także przez organy jednostek samorządu terytorialnego, zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społeczeństwie⁷. Administracja jest synonimem służby, przewodnictwa, kierownictwa, prowadzenia, zarządu i zarządzania, a jej działalność (celowa, praktyczna, rzeczywista, konkretna, planowa, bezpośrednia, władcza, ciągła, regulująca, twórcza, kontrolowana, oparta na prawie, trwała, organizatorska, kierownicza, swoista) ma na celu realizację (potrzeb) zadań publicznych (państwa, społecznych podmiotów samorządowych, podmiotów publicznych, wymagających ochrony, konkretnych, z zakresu ochrony interesów publicznych, określonych ustawami)⁸. Administracja publiczna ma charakter służebny wobec zgłaszanych przez jednostki potrzeb. Oczywiście nie chodzi tu o potrzeby postulowane, ale o te, które mają swoją podstawę w przyjętych przez państwo przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Działalność podejmowana przez administrację publiczną jest podporządkowana prawu, toteż niedopuszczalne jest wyrzeczenie się przez administrację pewnych ingerencji czy czynności nie tylko na płaszczyźnie materialnoprawnej, lecz także procesowoprawnej. Jeżeli pewna sprawa została administracji przekazana do prowadzenia, to administracja musi się nią zająć. W szczególności wszcząć postępowanie, przeprowadzić czynności postępowania wyjaśniającego, a przede wszystkim zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy w sposób wyczerpujący, podciągnąć ustalony stan faktyczny pod stosowaną normę prawa materialnego oraz wydać decyzję stosowania prawa w kwalifikowanej formie. Jedną z charakterystycznych cech prawa administracyjnego jest m.in. to, że stosunki prawne, w których są już ukształtowane – oba ich podmioty, węzeł prawny łączący strony oraz przedmiot – powstają tu na podstawie norm prawa przedmiotowego, gdy spełniony jest przewidziany przez nie stan faktyczny. W tak ujętych ramach faktycznych i prawnych administracja ma kompetencję do autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego, w tym przede wszystkim do wydania aktów stosowania prawa określających prawa i obowiązki stron tego postępowania. Natomiast adresat aktu musi się temu działaniu podporządkować, przy czym niekiedy to działanie organu administrującego będzie zależne od wniosku strony albo może nastąpić tylko za jej zgodą. Niemniej jednak strona nie powinna przejmować w swoje ręce tej roli, jaką może i powinna odgrywać tylko administracja publiczna. To, że w ramach prawa administracyjnego stosowanie prawa ma nastąpić bezpośrednio w odniesieniu do określonych stanów rzeczy, zjawisk i okoliczności, daje administracji publicznej kompetencję do wyjaśniania i ostatecznego kształtowania stanów faktycznych i prawnych właśnie jej działalnością. Zatem tylko organ administrujący jest kompetentny do

⁷ Por. J. Boć, [w:] J. Boć, A. Błaś, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2004, s. 10.

⁸ Por. J. Boć, [w:] J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 13.

autorytatywnych działań – które muszą być poprzedzone ciągiem czynności procesowych tego organu – i tylko jego działania mogą mieć wpływ na prawa i obowiązki konkretnego podmiotu. Natomiast jednostka, do której są kierowane działania władcze lub która żąda tych działań od organu, stwarza swoimi czynnościami jedynie przesłanki faktyczne dla działań administracji publicznej, która powinna je ustalić na płaszczyźnie procesowej i ująć w ramy prawne stosowanej normy prawa materialnego⁹.

Zasadniczo przyjmuje się, że przepisy prawa materialnego mają za zadanie regulować stosunki życia społecznego, określać zachowania jednostek wobec siebie i państwa oraz nakładać prawa i obowiązki. Normy procesowe zaś służą urzeczywistnianiu norm prawa materialnego, toteż należy przyjąć, że prawo procesowe pełni funkcję służebną wobec prawa materialnego¹⁰. Prawo procesowe jest więc narzędziem, za pomocą którego wprowadza się w życie normy prawa materialnego oraz stwarza gwarancję prawidłowego ukształtowania stosunku prawnego przez ustalenie jego postawy faktycznej, bez określenia której nie można prawidłowo zastosować normy prawa materialnego¹¹. Stąd, żeby przepisy administracyjnego prawa materialnego mogły wypełniać swoje właściwe funkcje kreacyjne, muszą zostać urzeczywistnione w toku prawnie uregulowanej procedury, a więc zostać skonkretyzowane na płaszczyźnie procesowej i odniesione do konkretnego podmiotu w kwalifikowanej formie. Norma materialnoprawna wyznacza hipotetyczny stan faktyczny sprawy administracyjnej, zaś normy prawa procesowego określają reguły ustalenia stanu faktycznego oraz wyznaczają akceptowaną teorię dowodową. Nieustalenie stanu faktycznego sprawy administracyjnej bądź błędne ustalenie tego stanu wyłącza dokonanie prawidłowej subsumcji, a w konsekwencji uniemożliwia dokonanie prawidłowego ustalenia wiążących konsekwencji prawnych stosowanej normy prawa materialnego¹². Naruszenie prawa procesowego, skutkujące wadliwym ustaleniem stanu faktycznego sprawy administracyjnej, spowoduje uchylene decyzji przez organ kontroli instancyjnej, a w przypadku kwalifikowanych naruszeń prawa procesowego stwarza się legitymowanym podmiotom możliwość prawną ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej zakończonej decyzją ostateczną w trybie wznowienia postępowania. Służebna funkcja prawa procesowego wymaga, by zasady i instytucje procesowoprawne były dostosowane do zasad i instytucji prawa materialnego. Toteż organizatorski charakter działań podejmowanych przez administrację publiczną wymaga oparcia postępowania administracyjnego nie tylko na zasadzie skargowości, lecz także na zasadzie oficjalności (art. 61 § 1 KPA) oraz takiego ukształtowania zasad postępowania dowodowego, aby administracja publiczna mogła prawidłowo wykonywać swoje funkcje¹³.

⁹ Por. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. I, Kraków 2003, s. 15 i n.; także J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 9, 31.

¹⁰ Por. W. Siedlecki, *Istota procesu cywilnego z punktu widzenia interesów państwa i jednostki*, PiP 1947, z. 7–8, s. 47; także B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2006, s. 19 i n.

¹¹ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 20.

¹² B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 43 i 108; także J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 52.

¹³ Por. J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, s. 15 i n.

Zgodnie z wyr. NSA z 19.10.1993 r.: „1. Prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury, ze względu na jego istotne znaczenie w procesie urzeczywistniania praw i wolności obywatelskich, mieści się w treści zasady państwa prawnego (art. 1 Konstytucji RP). 2. W państwie prawnym wymagane jest nie tylko zrozumiałe, precyzyjne i zgodne z innymi regułami, wynikającymi z istoty takiego państwa, unormowanie procedury, lecz również prawidłowe i ściśle jej stosowanie w praktyce, w szczególności zaś tych jej przepisów, które określają uprawnienia procesowe uczestników postępowania”¹⁴. Zadaniem Kodeksu postępowania administracyjnego we współczesnym państwie prawnym jest nie tylko szczegółowe unormowanie ciągu czynności procesowych podejmowanych przez organ administracji publicznej oraz innych podmiotów tego postępowania, które ukierunkowane są na wydanie decyzji administracyjnej, ale przede wszystkim ustanowienie zasad jasnego, zrozumiałego i skutecznie działającego systemu postępowania organów administracji publicznej. Przy czym chodzi o taki system, który zostanie powszechnie zaakceptowany jako przejrzysty, uczciwy i sprawiedliwy¹⁵. Temu ma służyć również regulacja zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego.

Nie ulega wątpliwości, że zasada prawdy obiektywnej ma fundamentalne znaczenie w procesie stosowania prawa – zwłaszcza w kontekście rozłożenia ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym – ale także jest ważną wskazówką w procesie tworzenia materialnego i procesowego prawa administracyjnego, na podstawie którego orzeka organ administracji publicznej. O jej zasadniczym charakterze przesądza: jej usytuowanie w Kodeksie postępowania administracyjnego, stosunek do innych przepisów tego Kodeksu oraz przede wszystkim cel, zadania oraz funkcje pełnione przez tę zasadę w procesie stosowania prawa¹⁶. Toteż wszelkie zmiany wprowadzane w ustawodawstwie dotyczące tej zasady powinny być ostrożne i przemyślane.

Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego z 3.12.2010 r. nadaje nowe brzmienie – wyrażonej w art. 7 *in media* KPA – zasadzie ogólnej prawdy obiektywnej: „W toku postępowania organy administracji publicznej [...] z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego [...]”. Nowela rozpoczyna dyskusję nad budową nowoczesnej mediacyjnej koncepcji ustalania stanu faktycznego w postępowaniu administracyjnym opartej na dobrowolnej współpracy organu i strony w ustalaniu stanu faktycznego sprawy. Wprowadzona zmiana – zgodnie z intencją jej twórców – ma służyć również ujednoczeniu orzecznictwa sądowego w przedmiocie kierunku inicjatywy procesowej dotyczącej czynności dowodowych w postępowaniu administracyjnym. Rozbieżność poglądów judykatury wynika m.in. z orzecznictwa NSA, który z zasadą prawdy obiektywnej wiąże kwestię rozkładu ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym, przyjmując, że „obowiązek zebrania całego materiału dowodowego w postępowaniu administracyjnym oznacza, że organ administracji publicznej winien z własnej inicjatywy gromadzić w aktach dowody, które jego zdaniem

¹⁴ Wyr. NSA z 19.10.1993 r. (V SA 250/93, ONSA 1994, Nr 2, poz. 84).

¹⁵ Por. wyr. SN z 28.11.1990 r. (III ARN 28/90, OSP 1992, Nr 7, poz. 150).

¹⁶ Por. K. Opalek, J. Wróblewski, Zagadnienia teorii prawa, Warszawa 1969, s. 92 i n.; także G. Łaszczyca, A. Martysz, A. Małan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, t. I, LEX/el. 2010, komentarz do art. 1–103.

będą konieczne do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy oraz winien gromadzić w aktach sprawy także dowody wskazane lub dostarczone przez strony, jeżeli mają one znaczenie dla sprawy¹⁷. W innym zaś wyroku NSA przyjmuje odmienne stanowisko – trudne zresztą do zaakceptowania – zgodnie z którym: „Kodeks postępowania administracyjnego nie reguluje kwestii ciężaru dowodu w postępowaniu. Ogólna reguła dowodowa z art. 6 KC, która znajduje w takim przypadku zastosowanie, stanowi, że ciężar udowodnienia faktu spoczywa na organie lub stronie, zależnie od tego, który z tych podmiotów wywodzi z danego faktu skutki prawne. Zasada dochodzenia prawdy obiektywnej (art. 7 KPA, art. 122 Ordynacji podatkowej) nie jest regulatorem ciężaru dowodu”¹⁸.

Na tle powyższej nowelizacji w literaturze przedmiotu pojawiły się rozbieżne poglądy. *W. Chróścielewski i J.P. Tarno* podnoszą, że zmienione brzmienie art. 7 KPA, statuuje zasadę prawdy obiektywnej, wyraźnie podkreśla, że zebranie materiału dowodowego sprawy następuje zarówno z urzędu, jak i na wniosek strony. „W ten sposób wyraźnie zwrócono uwagę na obowiązek strony współdziałania z organem w celu ustalenia stanu faktycznego sprawy zgodnie z rzeczywistością. Zmiana ta niesie za sobą ten skutek, że na zasadzie prawdy obiektywnej nie można już dalej opierać twierdzenia, że jest ona źródłem ciężaru dowodowego spoczywającego na organie prowadzącym postępowanie. Nie ma już bowiem podstawy prawnej uzasadniającej taki wniosek”¹⁹. Odmienne poglądy wyraża *B. Adamiak*: „Konieczność ochrony interesu publicznego (np. w sprawach związanych z ochroną środowiska) powoduje, że organ administracji publicznej nie może ograniczyć czynności ustalenia stanu faktycznego wyłącznie do czynności podejmowanych na wniosek stron. Wprowadzona zmiana, przez dodanie «na wniosek strony», nie może stanowić podstawy do wykładni, która przerzuca obowiązek ustalenia stanu faktycznego w oparciu o czynności dowodowe wnioskowane przez stronę (strony) postępowania. Wprowadzona zmiana ma zatem znaczenie prawne – przez podwyższenie do rangi zasady ogólnej – udziału strony w ustaleniu stanu faktycznego i udziału czynnego przez wnioskowanie o podjęcie czynności dowodowych. Nie podważa obowiązków ustalenia stanu faktycznego przez organ administracji publicznej z urzędu”²⁰. Ostrożnie w przedmiocie zmiany brzmienia komentowanego przepisu wypowiada się *A. Wróbel*, który wskazuje, że nowa regulacja prawna odnosi się do rozbieżnego orzecznictwa sądowego w przedmiocie rozłożenia inicjatywy w zakresie podejmowania przez organ czynności procesowych w celu wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy i jej załatwienia. Jednak, jak słusznie zauważył autor, z komentowanego przepisu, w brzmieniu nadanym mu ustawą z 3.12.2010 r., nie wynika

¹⁷ Wyr. NSA z 4.7.2001 r. (I SA 301/00, niepubl.).

¹⁸ Wyr. NSA z 11.7.2002 r. (I SA/Po 788/00, Biul. Skarb. 2002, Nr 6, poz. 25); por. też wyr. NSA z 26.8.1998 r. (I SA/Gd 1675/96, Legalis): „Regułą obowiązującą w procedurze administracyjnej, różną od obowiązującej w sprawach cywilnych (art. 6 KC), jest to, że ciężar udowodnienia faktów istotnych dla rozstrzygnięcia w sprawie spoczywa na organie administracyjnym. Wiąże się to z istotą postępowania administracyjnego, na etapie którego organ administracyjny nie jest stroną, lecz organem władczym. Reguła ta jednak nie może obowiązywać bez ograniczenia”.

¹⁹ *W. Chróścielewski, J.P. Tarno*, Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2011, s. 47.

²⁰ *B. Adamiak*, [w:] *B. Adamiak, J. Borkowski*, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2011, s. 57.

wprost, w jakich sprawach lub okolicznościach organ podejmuje wskazane czynności z urzędu albo na wniosek strony. Rozstrzygnięcie tej kwestii pozostawiono orzecznictwu. Zdaniem autora znowelizowany art. 7 KPA może stanowić podstawę do kwestionowania tej linii orzecznictwa sądowego, która z przedmiotową zasadą wiąże obowiązek podejmowania przez organ administracji publicznej wyłącznie z urzędu czynności mających na celu wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy. Niemniej jednak, jak słusznie zauważył autor: „z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej (druk sejmowy Nr 2987 z 16.4.2010 r.) wynika, że celem tej nowelizacji było «zaktywizowanie stron», w tym jednak sensie, aby «nie przerzucały one całego ciężaru postępowania na organ prowadzący postępowanie, z drugiej zaś strony przyznaje im również prawo do aktywnego wpływania na wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy». Aktywne wpływanie na wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy należy jednak wiązać z inną zasadą postępowania administracyjnego, a mianowicie zasadą udziału stron w postępowaniu»²¹.

Na uwagę zasługuje również projektowana regulacja art. 24 ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego²², zgodnie z którym: jeżeli przepisy prawa wiążą z określonym zachowaniem adresata korzystne dla niego skutki prawne, ciężar udowodnienia zaistnienia okoliczności, od których przepisy prawa uzależniają zaistnienie tych skutków, obciąża tego, kto ma uzyskać korzyść w danej sprawie. Jeżeli pozwala na to charakter sprawy, organ administracji publicznej może miarkować te skutki wobec adresata, który częściowo spełnia wymagania przewidziane prawem. Projektowany przepis statuuje ogólną zasadę, że ciężar dowodu spoczywa na organie administracji publicznej, jednak zdarzenia prawne, relewantne z punktu widzenia stosowanej normy prawa materialnego, z których strona wywodzi dla siebie pozytywne skutki prawne w tym postępowaniu, wymagają jej inicjatywy dowodowej. Jest to żywotny przejaw – jak zresztą wprost wskazuje się w uzasadnieniu projektu ustawy – podejmowanych przez ustawodawcę prób nadania normatywnej postaci zasadzie rozkładu ciężaru dowodu w sprawach administracyjnych, z nawiązaniem do reguł dowodowych postępowania cywilnego. Zdaniem projektodawców: „Doniosłą konsekwencją tego rozwiązania prawnego będzie przeniesienie na stronę (strony) inicjatywy procesowej dotyczącej czynności dowodowych zarówno w zakresie dowodów podstawowych dla sprawy, jak również dodatkowych, uzupełniających podstawy żądania rozstrzygnięcia sprawy o określonej treści. Zdejmuje to z organu administracyjnego obowiązek poszukiwania wszelkich dowodów w przypadku rozszerzania zakresu żądań przez strony. Aktualne orzecznictwo sądowe raz upatruje istnienie takiego obowiązku po stronie organu prowadzącego postępowanie w danej sprawie, uzasadniając to tym, że wynika to z art. 7 KPA²³, a w innych sprawach stwierdza, że z przepisu tego nie da się wyprowadzić wniosku, że określa on uczestnika postępowania, na którym spoczywa ciężar dowodowy²⁴. Proponowany przepis umożliwi ujednoczenie praktyki administracyjnej

²¹ A. Wróbel, komentarz do art. 7 KPA, LEX/el. 2011.

²² Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, druk sejmowy Nr 3942 z 29.12.2010 r.

²³ Por. wyr. NSA z 26.8.1998 r. (I SA/Gd 1675/96, niepubl.); z 15.10.1999 r. (I SA/Wr 929/98, Legalis) i wyr. WSA w Warszawie z 13.4.2006 r. (III SA/Wa 435/06, Legalis).

²⁴ Por. np. wyr. NSA z 23.9.1998 r. (III SA 2792/97, Legalis); z 11.7.2002 r. (I SA/Po788/00, Biul. Skarb. 2002, Nr 6, poz. 25) i wyr. WSA w Warszawie z 8.9.2005 r. (VI SA/Wa 535/05, Legalis).

i sądowej w tym zakresie, a sposób rozwiązania zasygnalizowanego dylematu wybrany został ze standardów procedur administracyjnych w państwach europejskich i jest przeniesieniem na grunt prawa administracyjnego reguły obowiązującej w całym pozostałym porządku prawnym²⁵.

W tym kontekście rozważenia wymaga dopuszczalność stosowania w postępowaniu administracyjnym rozwiązań prawnych przyjmowanych w innych gałęziach prawa. W szczególności czerpania na potrzeby postępowania administracyjnego z wartości normatywnych zasad rozkładu ciężaru dowodu w prawie cywilnym (art. 6 KC²⁶) oraz klauzuli zasad współżycia społecznego statuowanej w art. 5 KC²⁷. Ostatnimi czasy obserwuje się tendencje do „cywilizowania” prawa administracyjnego przez ustawodawcę oraz próby przeforsowania w orzecznictwie sądowym instytucji charakterystycznych dla prawa cywilnego²⁸. Te działania, czy to ustawodawcy, czy też judykatury należy oceniać krytycznie. Wobec utrwalonej od dawna regulacji prawnej trybu postępowania przed organami administracji publicznej, wypracowanej przez doktrynę i orzecznictwo sądowe oraz przyjętych przez ustawodawcę swoistości tych gałęzi prawa, a także zasadniczo odmiennych założeń aksjologicznych, należy jednoznacznie odciąć się od poglądu o możliwości stosowania w postępowaniu administracyjnym zasad prawa cywilnego²⁹. W tym miejscu na szczególną uwagę zasługuje wyr. NSA z 8.9.1999 r., zgodnie z którym: „Art. 6 i 7 KPA wykluczają stosowanie zasad współżycia społecznego w postępowaniu administracyjnym, tym bardziej, że zasady współżycia społecznego nie mogą stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnej i skargi sądowej, nie mogą modernizować i modyfikować przepisów materialnego prawa administracyjnego oraz nie mogą stanowić dyrektywy wykładni przepisów prawa materialnego stosowanych w trybie postępowania administracyjnego”³⁰. W Kodeksie postępowania administracyjnego nie ma przepisu, który odpowiadałby w swojej treści art. 6 KC, odzwierciedlającemu specyfikę postępowania kontradyktoryjnego, która charakteryzuje postępowanie cywilne. Ponadto w Kodeksie postępowania administracyjnego brak jest regulacji prawnej odpowiadającej art. 232 KPC, nakładającego na strony obowiązek wskazywania faktów, z których wywodzą dla siebie skutki prawne. Już sam wzgląd na zasadę praworządności i wynikające z niej obowiązki organu w zakresie stosowania prawa wymagają, by ustalenie stanu faktycznego obciążało przede wszystkim organ administracji publicznej, a nie stronę tego postępowania³¹. Wobec tego praktykę zastosowania w sprawie administracyjnej zasad właściwych dla prawa

²⁵ Uzasadnienie projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, druk sejmowy Nr 3942 z 29.12.2010 r.

²⁶ Art. 6 KC: „Ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne”.

²⁷ Art. 5 KC: „Nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony”.

²⁸ Przykładem jest wyr. NSA w Warszawie z 27.8.2010 r. (Gazeta Prawna 2010, Nr 185, poz. 8): „W postępowaniu administracyjnym ciężar przeprowadzenia dowodu spoczywa na tym, kto z określonego faktu wywodzi dla siebie skutki prawne”.

²⁹ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania..., s. 50.

³⁰ Wyr. NSA we Wrocławiu z 8.9.1999 r. (I SA/Wr 1302/97, niepubl.).

³¹ Z.R. Kmiecik, Inicjatywa dowodowa w postępowaniu administracyjnym, Prok. i Pr. 2008, Nr 6, s. 90.

cywilnego, które modyfikowałaby przepisy materialnego i procesowego prawa administracyjnego – będących zresztą przepisami *ius cogens* – wobec zasadniczych odmienności tych gałęzi prawa należy uznać za niedopuszczalną, a rozstrzygnięcie zapadłe w takiej sprawie – dotknięte rażącem naruszeniem prawa³².

Mając na uwadze powyższe, należy uznać, że art. 7 KPA w nowym brzmieniu nadal statuuje trzy fundamentalne dla postępowania administracyjnego zasady ogólne. W literaturze przedmiotu oraz orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że przywołany art. 7 KPA – mimo że wyraża treści o charakterze ogólnym – jest dla organu administracji wiążący na równi z innymi przepisami procedury, a ponadto jest istotną wskazówką interpretacyjną prawa materialnego³³. Powyższy przepis utrzymuje w postępowaniu administracyjnym zasadę kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem prawa w postępowaniu administracyjnym, uzupełniającą zasadę praworządności wyrażoną szerzej w art. 6 KPA, zasadę prawdy obiektywnej oraz zasadę uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli³⁴. Bezspornie powyższe zasady mają w demokratycznym państwie prawnym niepodważalne znaczenie, które należy wydobywać i chronić. W przypadku jednak, gdy okoliczności konkretnej sprawy skonfliktują którąś z tych zasad z zasadą legalności, to ta ostatnia powinna mieć pierwszeństwo³⁵. Podobnie *E. Iserzon* wskazuje, że: „nakaz ścisłego przestrzegania przepisu może stać się nieraz w konkretnym wypadku przeszkodą do zrealizowania stojącego przed organem administracji zadania. Jeżeli postulat praworządności ma być zachowany, rozstrzygnięcie tej sprzeczności może być tylko jedno: nie wolno wykonywać zadania kosztem naruszenia prawa, należy szukać drogi wykonania go w inny sposób, bez naruszenia prawa lub spowodować zmianę przepisu prawnego. Naruszenie praworządności wyrządza państwu większą szkodę, niż niewykonanie poszczególnego zadania”³⁶. Poglądy te zaaprobowano również orzecznictwo sądowe³⁷. Zgodnie z wyr. WSA z 13.3.2007 r.: „1. Działania procesowe organów administracji publicznej uprawnionych do prowadzenia postępowania w sprawie administracyjnej i do podejmowania orzeczeń podporządkowane są przede wszystkim zasadzie praworządności zawartej w art. 6 KPA

³² *G. Łaszczycza, A. Martysz, A. Matan, op. cit.*, komentarz do art. 1–103. Por. także wyr. NSA z 21.5.1984 r. (III SA 182/84, Legalis).

³³ Wyr. NSA w Warszawie z 11.6.1981 r. (SA 820/81, ONSA 1981, Nr 1, poz. 57): „Wyrażona w art. 7 KPA zasada postępowania administracyjnego odnosi się w równym stopniu do zakresu i wnikliwości postępowania wyjaśniającego i dowodowego, jak i do stosowania norm prawa materialnego, to jest do całokształtu przepisów prawnych służących «załatwieniu sprawy»”. Por. także wyr. NSA z 4.6.1982 r. (I SA 258/82, ONSA 1982, Nr 1, poz. 54).

³⁴ *B. Adamiak*, [w:] *B. Adamiak, J. Borkowski*, Kodeks postępowania..., s. 35.

³⁵ *J. Zimmermann*, Głosa do wyroku SN z 23.7.1992 r. (III ARN 40/92), PiP 1993, z. 8, s. 116.

³⁶ *E. Iserzon*, [w:] *E. Iserzon, J. Starościak*, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze, Warszawa 1970, s. 42; także *W. Dawidowicz*, Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu, Warszawa 1983, s. 87.

³⁷ Wyr. NSA z 19.10.1993 r. (V SA 250/93, ONSA 1994, Nr 2, poz. 84): „Prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury, ze względu na jego istotne znaczenie w procesie urzeczywistniania praw i wolności obywatelskich, mieści się w treści zasady państwa prawnego. [...] w państwie prawnym wymagane jest nie tylko zrozumiałe, precyzyjne i zgodnie z innymi regułami, wynikającymi z istoty takiego państwa, unormowanie procedury, lecz również prawidłowe i ścisłe jej stosowanie w praktyce, w szczególności zaś tych jej przepisów, które określają uprawnienia procesowe uczestników postępowania”. Por. także wyr. NSA z 28.4.1999 r. (IV SA 1229/96, niepubl.) oraz wyr. NSA z 11.2.1998 r. (IV SA 729/96, niepubl.).

oraz art. 7 Konstytucji RP. Wymaga ona bezwzględnej zgodności z prawem (procesowym, materialnym, ustrojowym) każdej czynności organu, w tym czynności orzeczniczej podejmowanej zgodnie z normami kompetencyjnymi zawartymi w przepisach prawa³⁸. Tak więc obowiązkiem organu w toku postępowania administracyjnego jest: 1) ustalenie, jakie przepisy prawa powszechnie obowiązującego będą miały zastosowanie w konkretnej sprawie administracyjnej; 2) dokonanie prawidłowej wykładni tych przepisów; 3) uznanie za udowodniony fakt relewantny z punktu widzenia stosowanych przepisów prawnych na podstawie zgromadzonych przez organ materiałów dowodowych oraz ujęcie tego faktu w język stosowanej normy prawnej; 4) subsumcja faktu uznanego za udowodniony pod stosowaną normę prawną oraz 5) wiążące ustalenie następstw prawnych faktu uznanego za udowodniony na podstawie stosowanej normy³⁹. Zatem wyrażona w art. 6 KPA zasada praworządności oraz zasada ogólna kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem prawa w postępowaniu administracyjnym (art. 7 *ab initio* KPA) stwarza gwarancje prawidłowego ukształtowania stosunku prawnego, którego warunkiem jest prawidłowe ustalenie jego podstawy faktycznej. Tylko prawidłowe ustalenie podstawy faktycznej stosunku administracyjnoprawnego pozwala na prawidłowe zastosowanie normy prawa materialnego. Wobec tego już z samej zasady praworządności wynikają dla organu administracji publicznej obowiązki podjęcia wszelkich dopuszczalnych prawem czynności procesowych zmierzających do wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy oraz wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Rozkład ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym wynika często z przepisów ustaw szczególnych, które organ administracji publicznej ma obowiązek zastosować w konkretnej sprawie (art. 6 KPA). Może zatem zaistnieć sytuacja, w której udowodnienie określonej okoliczności faktycznej obciąża stronę postępowania, nie zaś organ, niemniej jednak nie zwalnia to organu od jego obowiązku praworządnego działania, a tym samym – od podjęcia wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego sprawy oraz oceny przedstawionych w sprawie dowodów (art. 6, 7, 77 § 1 i art. 80 KPA).

Poza obowiązkiem działania organu z urzędu na podstawie prawa powinien on również zadbać, by czynności przedsięwzięte przez stronę lub inne podmioty uczestniczące w postępowaniu administracyjnym – podmioty na prawach strony, świadka, biegłego itp. – dokonywane były w zgodzie z literą prawa. W każdym przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, czy to przez sam organ, czy też przez uczestników postępowania, to na organie spoczywa obowiązek usunięcia stanu niezgodnego z prawem. Organ stosuje wówczas różne sankcje, w zależności od podmiotu, który dopuszcza się działań sprzecznych z prawem, oraz wagi i rodzaju naruszeń⁴⁰. I tak, w sytuacji gdy przepisy szczególne wymagają od strony wykazania w postępowaniu pewnych okoliczności faktycznych, a strona jest bezczynna, obowiązkiem organu, zgodnie z zasadą praworządności oraz prawdy obiektywnej, jest wezwanie jej, aby przedstawiła wymagane prawem dowody na okoliczność,

³⁸ Wyr. WSA we Wrocławiu z 13.3.2007 r. (II SA/Wr 620/06, Legalis).

³⁹ Por. J. Wróblewski, *Sądowe...*, s. 52 także B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 62 także E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 188.

⁴⁰ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 53–55.

która warunkuje korzystne dla niej rozstrzygnięcie sprawy w wyznaczonym terminie. Niedopełnienie tego obowiązku przez stronę może uzasadniać wyciągnięcie wobec niej negatywnych konsekwencji prawnych.

W analizie nowego brzmienia zasady ogólnej prawdy obiektywnej oraz problematykę rozkładu ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym na szczególną uwagę zasługuje zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Pomimo nowelizacji przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego zasadę tę nadal budują dwa pojęcia niedookreślone – interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Ustawodawca nie zdecydował się również na określenie prymatu jednego ze wskazanych interesów ani sposobu rozstrzygania konfliktów między nimi, zaakceptował, jak się wydaje, jednolite w tym względzie poglądy doktryny i judykatury. Wobec tego należy przyjąć, że statuujące tę zasadę interesy są prawnie równorzędne, a organ administracji publicznej w procesie stosowania prawa nie może kierować się założoną apriorycznie nadrzędnością jednego z tych interesów nad drugim, w szczególności preferować interes społeczny nad interesem jednostkowym⁴¹. Przedmiotowa zasada nakłada zatem na organ administrujący – co istotne z punktu widzenia zasady prawdy obiektywnej i rozkładu ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym – obowiązek zidentyfikowania tych interesów na płaszczyźnie procesowej, a więc dokonania ich konkretyzacji na podstawie ustalonych w postępowaniu wyjaśniającym okoliczności faktycznych sprawy, a następnie ferując rozstrzygnięcie sprawy, organ powinien dążyć do ich zharmonizowania. Tylko takie rozumienie tej zasady, wykładanej łącznie z art. 7 *in media* oraz art. 77 KPA, która wymaga od organu podjęcia wszelkich kroków niezbędnych do ustalenia znaczenia tych interesów w konkretnej sprawie administracyjnej, pozostaje w zgodzie z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego. Podobne stanowisko zajął SN w wyr. z 18.11.1993 r., zgodnie z którym: „w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ 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. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym przypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, a już szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, iż w interesie publicznym leży ograniczenie (lub odjęcie) określonego przez Konstytucję RP prawa własności”⁴².

Zasada uwzględniania w postępowaniu administracyjnym interesu społecznego i słusznego interesu obywateli istotnie wpływa na zakres i wnikliwość postępowania dowodowego, rozkład ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym oraz pojmowanie treści uznania administracyjnego, które powinno być wykorzystywane w celu zaspokojenia interesu jednostki, gdy nie koliduje on w sposób wyraźny z wymaganiami interesu społecznego.

⁴¹ A. Wróbel, [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownicze, Kraków 2004, s. 31–32.

⁴² Wyr. SN z 18.11.1993 r. (III ARN 49/93, OSNC 1994, Nr 9, poz. 181).

Przytoczenia wymaga wyr. NSA z 11.6.1981 r., zgodnie z którym: „1. W obowiązującym stanie prawnym tzw. uznanie administracyjne utraciło swój dotychczasowy charakter. Zakres swobody organu administracji, wynikający z przepisów prawa materialnego, jest obecnie ograniczony ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, określonymi w art. 7 i innych przepisach KPA. 2. Zasada postępowania administracyjnego wyrażona w art. 7 KPA oznacza, że treść i zakres ochrony słusznego interesu indywidualnego w działaniach organów administracji sięgają do granic kolizji z interesem społecznym [...]. 3. Wyrażona w art. 7 KPA zasada postępowania administracyjnego odnosi się w równym stopniu do zakresu i wnikliwości postępowania wyjaśniającego i dowodowego, jak i do stosowania norm prawa materialnego, to jest do całokształtu przepisów prawnych służących «załatwieniu sprawy». 4. Organ administracji, działający na podstawie przepisów prawa materialnego przewidujących uznaniowy charakter rozstrzygnięcia, jest obowiązany – zgodnie z zasadą z art. 7 KPA – załatwić sprawę w sposób zgodny ze słusznym interesem obywatela, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny, ani nie przekracza to możliwości organu administracji wynikających z przyznanych mu uprawnień i środków⁴³. Wobec tego to na organie spoczywa obowiązek ustalenia treści klauzul interesu społecznego i słusznego interesu obywateli oraz udowodnienia, że w konkretnej sprawie administracyjnej ewidentnie wymagania interesu społecznego przemawiają przeciwko rozstrzygnięciu sprawy zgodnie z wnioskiem strony. Natomiast w uzasadnieniu faktycznym decyzji – zgodnie z art. 107 § 3 KPA – organ powinien wskazać fakty, które uznał za udowodnione, dowody, na których się oparł, oraz przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Oczywiście wadą rozstrzygnięcia organu będzie powołanie się przez organ w uzasadnieniu decyzji tylko na abstrakcyjnie ujęty „interes społeczny”, bez wskazania zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, który dowodzi i uzasadnia, dlaczego wymagania tego interesu sprzeciwiają się załatwieniu sprawy zgodnie z wnioskiem strony⁴⁴. Tym bardziej że strona zainteresowana pozytywnym załatwieniem sprawy będzie wykazywała w postępowaniu słusność interesu indywidualnego, a rzadziej – niekorzystne dla niej okoliczności faktyczne, relewantne z punktu widzenia interesu społecznego, co powinien uczynić organ wszechstronnie badający sprawę. Uprawnienie organu administracji państwowej do wydania decyzji na podstawie uznania administracyjnego w żadnym wypadku nie zwalnia tego organu z obowiązku zgromadzenia i wszechstronnego zbadania materiału dowodowego oraz wydania decyzji o treści przekonującej pod względem prawnym i faktycznym. Tym samym zaniechanie przez organ administracji państwowej podjęcia czynności dowodowych zmierzających do zebrania pełnego materiału dowodowego pozwalającego na zidentyfikowanie interesu społecznego i słusznego interesu obywateli jest uchybieniem przepisom postępowania administracyjnego skutkującym wadliwością decyzji⁴⁵.

W aktualnym stanie prawnym trudno zgodzić się z takim rozumieniem znowelizowanego art. 7 *in media* KPA – wpisującego się w budowę nowej koncepcji ustalania stanu faktycznego w postępowaniu administracyjnym – które przerzucałoby część obowiązków

⁴³ Wyr. NSA z 11.6.1981 r. (SA 820/81, ONSA 1981, Nr 1, poz. 57) z glosą J. Łętowskiego.

⁴⁴ Por. wyr. NSA z 11.6.1981 r. (SA 820/81, ONSA 1981, Nr 1, poz. 57).

⁴⁵ Por. wyr. NSA w Warszawie z 19.3.1981 r. (SA 234/81, ONSA 1981, Nr 1, poz. 23).

dowodowych na stronę postępowania. Toteż zasadniczej wykładni wymaga zwrot, jakiego użył ustawodawca, tj.: „z urzędu lub na wniosek stron”. Ustawodawca, nowelizując przedmiotową zasadę, posłużył się alternatywą łączną „lub”. Składnikami tej alternatywy będą: norma P – „W toku postępowania organy administracji publicznej [...] z urzędu podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego” oraz norma Q – „W toku postępowania organy administracji publicznej [...] ' na wniosek stron podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego”. Zgodnie z zasadami logiki formalnej zdanie P lub Q jest prawdziwe, gdy chociaż jedno ze zdań P, Q jest prawdziwe. Alternatywa $P \vee Q$ jest więc prawdziwa, gdy co najmniej jedno ze zdań (P, Q) jest prawdziwe. Toteż rozważenia wymagają trzy relacje: a) w toku postępowania organy administracji publicznej z urzędu podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego; b) w toku postępowania organy administracji publicznej na wniosek stron podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego; oraz najbardziej pożądana relacja oparta na modelu mediacji w ustalaniu stanu faktycznego sprawy – c), w której organ administracji publicznej współdziała ze stroną postępowania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy administracyjnej.

Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie mają charakteru wyczerpującego i tylko w nielicznych przypadkach istnieje możliwość prowadzenia postępowania administracyjnego przy wyłącznym ich zastosowaniu. Czasem będą to pojedyncze przepisy postępowania, a czasem całe obszernie fragmenty proceduralne zawarte w ustawach szczególnych⁴⁶. W przeważającej mierze to właśnie te przepisy, na zasadzie *lex specialis*, będą decydowały o rozkładzie ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym, który jednak zasadniczo – mimo nowelizacji – nadal spoczywa na organie administracji publicznej, zgodnie z art. 77 KPA i nowym brzmieniem art. 7 KPA.

Prawidłowe ustalenie stanu faktycznego jest niezbędnym warunkiem prawidłowej subsumcji i ustalenia wiążących konsekwencji stosowanej normy prawa materialnego, zatem realizacja zasady prawdy obiektywnej ma ścisły związek z realizacją zasady praworządności⁴⁷. Zgodnie z art. 77 KPA organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Jeżeli więc ustawodawca zmierzałby w kierunku przerzucenia obowiązków dowodowych na stronę postępowania, powinien on także znowelizować art. 77 KPA. Nadal więc obowiązek przeprowadzenia całego postępowania odnośnie do wszystkich istotnych z punktu widzenia stosowanej normy prawa materialnego okoliczności faktycznych sprawy spoczywa na organie i nie może być przerzucony na stronę. Jeżeli strona, korzystając ze swojego prawa do czynnego udziału w postępowaniu, dostarcza organowi niepełny materiał dowodowy, to organ z urzędu powinien go uzupełnić. Zatem z normy statuowanej w art. 7 KPA („W toku postępowania organy administracji publicznej [...] na wniosek stron podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego [...]”) wynika przede wszystkim obowiązek organu uwzględnienia inicjatywy dowodowej strony,

⁴⁶ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne..., s. 87–88.

⁴⁷ Wyr. WSA w Gdańsku z 8.10.2008 r. (II SA/Gd 449/08, Legalis).

jednak w granicach, w jakich zakreśla to art. 78 KPA. Z obowiązku organu uwzględniania wniosków strony dotyczących czynności postępowania, które mają na celu wyjaśnienie sprawy administracyjnej, można wyprowadzić uprawnienie strony, a nie jej obowiązek do aktywnego uczestnictwa w postępowaniu dowodowym, przejawiania inicjatyw dowodowych i dostarczania organowi materiału dowodowego. Mediacyjny charakter nowej koncepcji ustalania stanu faktycznego w postępowaniu administracyjnym uwidacznia się przede wszystkim w postulowanym przez ustawodawcę modelu opartym na współdziałaniu strony i organu w uzgadnianiu wzajemnych stanowisk w zakresie ustalania stanu faktycznego. Niemniej jednak oparcie inicjatywy dowodowej strony na zasadzie dobrowolności powoduje, że komentowana zmiana w art. 7 KPA nie wnosi niczego nowego do postępowania administracyjnego, ponieważ także przed nowelizacją strona na podstawie art. 10 KPA miała zagwarantowane prawo do czynnego udziału w każdym stadium postępowania, w tym prawo do występowania z wnioskami dowodowymi.

Nowe brzmienie art. 7 *in media* KPA nie pozwala na przyjęcie, że rola organu orzekającego – na wzór postępowania cywilnego – sprowadza się do roli biernego podmiotu oczekującego na dowody zaoferowane przez stronę⁴⁸. Zatem należy uznać, że zgodnie z art. 7 i 77 KPA organ administracji publicznej, powinien w toku postępowania administracyjnego:

- 1) ustalić normę prawa materialnego, która będzie miała zastosowanie w konkretnej sprawie administracyjnej. Kierując się tą normą organ powinien wyodrębnić fakty relewantne – wymagające udowodnienia w postępowaniu dowodowym – oraz wydać postanowienie dowodowe określające środki dowodowe, których przeprowadzenie pozwoli na ustalenie tych faktów. Jeżeli strona inicjuje wszczęcie postępowania administracyjnego, to rolą organu będzie również ustalenie treści żądania strony⁴⁹. Jeżeli treść pisma wniesionego przez stronę budzi uzasadnione wątpliwości, organ powinien przedsięwziąć czynności zmierzające do wyjaśnienia rzeczywistej woli strony⁵⁰. Jeżeli żądanie strony jest zredagowane niezręcznie i mało zrozumiale, to organ administracji publicznej nie jest uprawniony do sprecyzowania treści tego żądania. Jest to niedopuszczalne chociażby dlatego, że mogłoby to prowadzić do zmiany żądania, wbrew intencji osoby wnoszącej podanie⁵¹. Zatem wyczerpujące wyjaśnienie i rozpatrzenie sprawy to także obowiązek organu zbadania treści wniesionego podania, przez ustalenie ponad wszelką wątpliwość treści zawartych w niej twierdzeń, zarzutów i wniosków procesowych. Wątpliwości organu w tym przedmiocie powinny być usuwane przez wezwanie strony do sprecyzowania treści tego pisma;
- 2) zgodnie z art. 77 KPA oraz normą art. 7 *in media* KPA – w toku postępowania organ administracji publicznej powinien z urzędu – uwzględniając dopuszczalną inicjatywę dowodową stron – podjąć wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego w celu zebrania i rozpatrzenia całości materiału dowodowego, przeprowadzając

⁴⁸ Por. wyr. WSA w Poznaniu z 8.7.2009 r. (IV SA/Po 558/08, Legalis).

⁴⁹ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania..., s. 56.

⁵⁰ Wyr. WSA w Łodzi z 11.5.2009 r. (II SA/Łd 181/09, niepubl.).

⁵¹ Wyr. WSA w Gdańsku z 14.1.2009 r. (II SA/Gd 786/08, niepubl.).

dowody zawarte w postanowieniu, o którym mowa w art. 77 § 2 KPA. Chociaż postępowanie dowodowe oparte jest na zasadzie oficjalności, to strona nie powinna być całkowicie bierna. Realizując zasadę prawdy obiektywnej, organ jest wprawdzie zobowiązany do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, ale strona nie jest zwolniona z lojalnego współdziałania w wyjaśnieniu okoliczności faktycznych, ponieważ nieudowodnienie określonego faktu może doprowadzić do wydania decyzji dla niej niekorzystnej. Szczególnie w sytuacjach, kiedy przepisy ustaw szczególnych wkładają na stronę ciężar wskazania określonych faktów i zdarzeń, z których wywodzi ona dla siebie określone skutki prawne, a twierdzenia strony w tym zakresie są ogólnikowe i lakoniczne, obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest wezwanie strony do uzupełnienia i sprecyzowania tych twierdzeń. Dopiero gdy strona nie wykona zobowiązania organu, wtedy organ może wywieść negatywne dla niej skutki prawne, zwłaszcza wydać decyzję odmawiającą przyznania zawnioskowanego uprawnienia⁵².

Konsekwentnie przyjęć należy, że nowe brzmienie art. 7 *in media* KPA nie przewiduje obowiązku strony wskazania dowodów potrzebnych do rozstrzygnięcia sprawy. Strona zgodnie z art. 10 KPA oraz normą zawartą w art. 7 *in media* KPA – jest uprawniona, a nie zobowiązana, do aktywnego uczestnictwa w postępowaniu wyjaśniającym. Może, ale nie ma obowiązku, przejawiać inicjatywy dowodowej w postępowaniu. W razie niekorzystnego dla siebie rozstrzygnięcia strona, która była bierna w postępowaniu przed organem I instancji, może przytaczać fakty i dowody na poparcie swoich twierdzeń w postępowaniu przed II instancją. Postępowanie administracyjne jest bowiem oparte na zasadzie dwuinstancyjności, której istota sprowadza się do dwukrotnego merytorycznego rozstrzygnięcia tej samej sprawy na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego przez organ I instancji oraz organ II instancji, z uwzględnieniem nowych dowodów, które nie były przeprowadzone w toku postępowania przed organem I instancji. Podnosi to NSA w wyr. z 30.11.2010 r., zgodnie z którym: „Decyzja administracyjna musi mieć walor aktualności w zakresie ustaleń faktycznych”⁵³.

Strona może również podjąć obronę swoich interesów dopiero w postępowaniu wznowionym na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 KPA, nie ma bowiem przeszkód prawnych, by nowe okoliczności faktyczne i nowe dowody nie mogły być przez stronę powołane przy wydaniu decyzji bez jej winy⁵⁴. Przyczyną wznowienia postępowania zgodnie z art. 145 § 1 pkt 5 KPA jest ujawnienie istotnych dla sprawy nowych okoliczności faktycznych lub nowych dowodów, które istniały w dniu wydania decyzji, lecz nie były znane organowi ją wydającemu. Ta przesłanka stanowi gwarancję pełnego urzeczywistnienia się w postępowaniu administracyjnym zasady ogólnej prawdy obiektywnej (art. 7 KPA)⁵⁵. Wznowienie postępowania z tej przyczyny uzasadnione jest, gdy po wydaniu decyzji ostatecznej w sprawie wyszły na jaw nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody, które: a) mają istotne znaczenie dla sprawy, b) istniały w dniu wydania decyzji i c) nie były znane organowi wy-

⁵² Wyr. WSA w Warszawie z 17.3.2009 r. (IV SA/Wa 2430/08, niepubl.).

⁵³ Wyr. NSA z 30.11.2010 r. (II OSK 1311/10, Legalis).

⁵⁴ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania..., s. 57.

⁵⁵ W. Dawidowicz, Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu, Warszawa 1965, s. 244.

dającymu decyzję⁵⁶. Przez pojęcie nowych okoliczności faktycznych lub nowych dowodów należy rozumieć zarówno okoliczności lub dowody nowo odkryte, jak i po raz pierwszy zgłoszone przez stronę⁵⁷. Nowe okoliczności lub nowe dowody muszą wyjść na jaw po wydaniu decyzji ostatecznej. Istotny jest zatem moment ujawnienia danego dowodu lub okoliczności, czyli udostępnienia ich organowi, a nie moment faktycznego zapoznania się z nimi przez pracownika organu⁵⁸. Okoliczności faktyczne i dowody, o których mowa w omawianym przepisie, muszą istnieć w dniu wydania decyzji ostatecznej. Zatem nie mogą to być okoliczności i dowody powstałe po wydaniu takiej decyzji⁵⁹.

Dodatkowo wznowienie postępowania na podstawie komentowanego przepisu będzie uzasadnione, gdy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody nie były znane organowi wydającym decyzję. Organ jest związany przyjętą oceną materiału dowodowego, a jego rozszerzenie możliwe jest przez ujawnienie się nowych okoliczności, dowodów we wznowionym postępowaniu⁶⁰. Nie można uznać za nowe, a zatem nieznanne organowi, dowodów, którymi organ dysponował, lecz z którymi się nie zapoznał albo które niewłaściwie ocenił. W wyr. z 27.1.1984 r. NSA przyjął, że: „Przy wznowieniu postępowania w okolicznościach wskazanych w art. 145 § 1 pkt 5 KPA nie jest istotne, czy ujawnione nowe okoliczności nie były znane organowi prowadzącemu postępowanie pierwotne w wyniku zaniedbań (np. niedokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego), czy z innych powodów”. Błędna ocena dowodu lub okoliczności faktycznej nie jest tym samym, co brak wiedzy o tym dowodzie lub okoliczności. Dlatego odmienna ocena dowodu, który istniał i był znany organowi, nie może być uzasadnieniem dla wznowienia postępowania⁶¹. Nie można przyjąć, że dana okoliczność nie była znana organowi, jeśli wynikała ona z materiału będącego w dyspozycji decydenta. Fakt, że urzędnik nie dostrzegł tej okoliczności w wyniku przeoczenia, nie uzasadnia wznowienia postępowania⁶².

Brak jest natomiast podstaw prawnych do formułowania poglądu, zgodnie z którym wznowienie postępowania na tej podstawie byłoby ograniczone do sytuacji „braku winy strony”. Pomimo braku wyraźnego przepisu Kodeksu, który nakładałby na stronę obowiązek współdziałania z organem w procesie ustalania stanu faktycznego sprawy, w jej interesie leży aktywny udział w tym postępowaniu, ponieważ nieprzedstawienie znanych jej faktów i dowodów może spowodować wadliwe ustalenie stanu faktycznego i w konsekwencji wydanie decyzji negatywnej. To z kolei spowoduje konieczność podjęcia przez stronę obrony swoich interesów w postępowaniu odwoławczym, a w dalszej kolejności w trybie wznowienia postępowania⁶³.

⁵⁶ R. Kędziora, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2008, s. 755.

⁵⁷ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne..., s. 313.

⁵⁸ Wyr. NSA z 26.4.2000 r. (III SA 1454/99, ONSA 2001, Nr 3, poz. 123) z głosem aprobującą B. Adamiak, OSP 2001, Nr 2, poz. 21.

⁵⁹ R. Kędziora, *op. cit.*, s. 757.

⁶⁰ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne..., s. 313–314.

⁶¹ Wyr. NSA z 9.4.2001 r. (V SA 1831/00, Legalis); wyr. z 27.1.1984 r. (SA/Wr 649/83, niepubl.); wyr. NSA z 27.9.2006 r. (II OSK 1128/05, Legalis) za R. Kędziora, *op. cit.*, s. 757–758.

⁶² Wyr. NSA z 29.3.1985 r. (III SA 1051/84, GAP 1987, Nr 6, s. 46).

⁶³ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania..., s. 57.

Konkludując, trzeba stwierdzić, że analiza mediacyjnej koncepcji ustalania stanu faktycznego w postępowaniu administracyjnym prowadzona na kanwie wprowadzonych i projektowanych zmian dotyczących rozkładu ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym, pozwala na stwierdzenie, że regułą obowiązującą w procedurze administracyjnej jest to, że ciężar udowodnienia faktów istotnych dla rozstrzygnięcia w sprawie nadal spoczywa na organie administracyjnym⁶⁴. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje również wyr. WSA w Krakowie z 20.12.2010 r., zgodnie z którym: „Nawet w tych sytuacjach, gdzie w toku postępowania administracyjnego obowiązek wykazania określonych przesłanek spoczywa z woli ustawodawcy na wnioskodawcy, nie oznacza to zwolnienia organu z obowiązku podjęcia wszelkich kroków niezbędnych do wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Zwłaszcza w sprawach, w których w kolizji pozostają wartości szczególne, jak prawo własności i prawo do bezpieczeństwa, życia lub zdrowia”⁶⁵. Realizując zasadę prawdy obiektywnej na podstawie art. 7 i 77 § 1 KPA, organ administrujący jest zobowiązany do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, ale strona nie jest zwolniona od lojalnego współdziałania w wyjaśnieniu okoliczności faktycznych sprawy, ponieważ nieudowodnienie określonego faktu może prowadzić do wydania decyzji dla niej negatywnej⁶⁶. Jeżeli więc na mocy przepisów szczególnych na stronie spoczywa ciężar wskazania konkretnych okoliczności stanu faktycznego, z których wywodzi ona dla siebie pozytywne skutki prawne, a twierdzenia strony w tym zakresie są ogólnikowe i lakoniczne, organ administracji publicznej obowiązany jest wezwać strony do uzupełnienia i sprecyzowania tych twierdzeń. Dopiero gdy strona nie wskaże takich konkretnych okoliczności przy jednoczesnym braku znanych organowi i pozostających w jego dyspozycji środków dowodowych, można z tego wywieść negatywne dla niej skutki prawne.

Nowa koncepcja ustalania stanu faktycznego w postępowaniu administracyjnym, konstruowana na kanwie nowelizacji art. 7 *in media* KPA, powieliła w gruncie rzeczy wynikające z art. 10 KPA uprawnienie strony do aktywnego uczestnictwa w postępowaniu wyjaśniającym, w tym przejawiania inicjatyw dowodowych zmierzających do ustalenia prawdy materialnej w postępowaniu administracyjnym. Przy czym nowa redakcja art. 7 KPA nie nakłada na stronę obowiązku dostarczenia organowi administracji dowodów potrzebnych do rozstrzygnięcia sprawy. Nie do przyjęcia jest taka interpretacja przedmiotowego przepisu, według której organ administracji przerzuciłby na stronę ciężar dowodu, przyjmując jednocześnie bierną postawę, ograniczającą się jedynie do oceny, czy strona udowodniła fakty stanowiące podstawę jej żądania. W konsekwencji należy uznać, że ciężar dowodu zgodnie z art. 7 i 77 KPA nadal spoczywa na organie administracji publicznej, który powinien podjąć z urzędu wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, w szczególności zebrać i rozpatrzyć w sposób wyczerpujący cały materiał dowodowy.

⁶⁴ Wyr. WSA w Krakowie z 12.5.2011 r. (II SA/Kr 1007/10, Legalis); por. też wyr. WSA w Gliwicach z 2.6.2011 r. (IV SA/Gl 683/10, niepubl.).

⁶⁵ Wyr. WSA w Krakowie z 20.12.2010 r. (II SA/Kr 1209/10, Wspólnota 2011, Nr 3, poz. 44).

⁶⁶ Por. wyr. NSA z 26.10.1984 r. (II SA 1205/84, ONSA 1984, Nr 2, poz. 98) oraz wyr. WSA w Warszawie z 8.2.2011 r. (II SA/Wa 1771/10, Legalis).

ABSTRACT

The article is concerned with the amendment to Article 7 of the Code of Administrative Procedure introduced by the Act of 3 December 2010 amending the Act – Code of Administrative Procedure and the Act – Law of the procedure before the administrative courts. The author tries to answer the question – how the amendment of Art. 7 of the Code of Administrative Procedure allows stimulation of the parties to the administrative proceedings, what new aspect the amendment introduces to the general principle of objective truth, and what is the importance of the amendment in the construction of the modern concept of establishing facts in the administrative procedure? In response to the above questions, the author examines the general principle of objective truth against the system of administration and explores its legal nature, functions, and each of its elements.