

WSTĘP

Prawie dziesięć lat temu Zakład Prawa Administracyjnego Instytutu Nauk Prawnych PAN zorganizował konferencję poświęconą ówczesnym zmianom kodeksu postępowania administracyjnego. Jej wymiernym efektem była publikacja pokonferencyjna¹. Zarówno sama konferencja, jak i publikacja okazały się dużym sukcesem, wskazując, że tematy dotyczące zmian i kształtu kodeksu postępowania administracyjnego cieszą się dużym zainteresowaniem zarówno badaczy, jak i praktyków prawa administracyjnego. Wydawało się wówczas, że zmiany k.p.a. z lat 2010–2011, którym poświęcono konferencję i publikację, były dość istotne i głębokie, a jednocześnie nie zawsze przemyślane. Jednakże z perspektywy kolejnych nowelizacji k.p.a. ówczesne rozwiązania nabierają zupełnie innego wymiaru oraz zasługują z pewnością na wyższą ocenę. Opierając się na tamtych doświadczeniach, przedkładamy Państwu efekt kolejnej konferencji, tym razem poświęconej zmianom kodeksu postępowania administracyjnego, które miały miejsce w latach 2017–2019². Zainspirowani odzewem, z jakim spotkała się konferencja, organizatorzy postanowili przygotować prezentowaną publikację, która zawiera wzbogacone o wnioski z dyskusji i na nowo opracowane teksty referatów oraz artykuły nadesłane po konferencji.

Zmiana k.p.a. z 2017 r. to z pewnością najpoważniejsza od ponad dwóch dekad nowelizacja kodeksu. Co istotne, głębokość zmian dotyczyła nie tylko istniejących norm, ale także dodania wielu nowych przepisów i jednostek redakcyjnych. Zmiany te, pomimo ich zakresu, zostały wprowadzone niezwykle pośpiesznie, co tym bardziej tłumaczy potrzebę analizy ich zasadności oraz doświadczeń w stosowaniu nowych regulacji. Jakkolwiek mogłoby się wydawać, że tak fundamentalna nowelizacja kodeksu powinna na pewien czas powstrzymać ustawodawcę przed dokonywaniem kolejnych, to jednak doświadczenia lat 2018–2019 pokazały, że kodeks postępowania administracyjnego podlega właściwie ciągłym zmianom. Nie sprzyja to niestety pewności prawa i ma negatywny wpływ na kodeks jako systemową regulację określonej sfery stosowania prawa. Dlatego też nasza publikacja stawia sobie za cel przedstawienie i ocenę wprowadzonych w latach 2017–2019 szczegółowych zmian w kodeksie, a także analizę konsekwencji ich wejścia w życie oraz sformułowanie postulatów w zakresie dalszych zmian w postępowaniu administracyjnym.

Książka podzielona jest na cztery części poprzedzone opracowaniem historycznym. Z uwagi na to, że w 2020 r. obchodzimy 60. rocznicę uchwalenia k.p.a., wydaje się zasadnym, aby uczcić ją zwięzłym podsumowaniem zmian kodeksowych, ze szczególnym

1 M. Błachucki, T. Górzyńska, G. Sibiga (red.), *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, Warszawa 2012.

2 Konferencja ta doczekała się dwóch obszernych sprawozdań: A. Adamczyk, *Konferencja „Kodeks postępowania administracyjnego po zmianach w latach 2017–2019”*, Warszawa, 9 października 2019 r., „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 12, s. 107-116, a także W. Drobny, *Konferencja Naukowa Instytutu Nauk Prawnych PAN, Warszawa 9 października 2019 r., Kodeks postępowania administracyjnego po zmianach w latach 2017–2019*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, nr 2, s. 251-258.

uwzględnieniem tych, które miały miejsce w ostatnim okresie. Opracowanie należy traktować jako wprowadzenie do analizy poszczególnych rozwiązań, które pojawiły się w k.p.a. w okresie 2017–2019.

W pierwszej części znajdują się artykuły poświęcone nowym zasadom ogólnym wprowadzonym do k.p.a. Wydaje się, że pewną szczególną cechą jego ostatnich nowelizacji jest właśnie rozwój zasad ogólnych. Wcześniej zasady te były różnie traktowane, a czasem kwestionowano wręcz normatywny wymiar przynajmniej części z nich. Nowe zasady z pewnością imponują ilościowo, choć można mieć wątpliwości, czy idzie za tym jakościowa zmiana toku postępowania administracyjnego. W lepszej ocenie, na ile zmiany wprowadzone w katalogu zasad ogólnych rzeczywiście wpłyną na kształt postępowania jurysdykcyjnego, pomogą artykuły zawarte w pierwszej części prezentowanej monografii. Spośród nowych zasad wydaje się, że szczególny wymiar ma zasada rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony (art. 7a k.p.a.). Z tego względu warto zapoznać się z wszechstronną analizą tej zasady, także w wymiarze porównawczym z podobnymi rozwiązaniami zawartymi w ustawach szczególnych. Oprócz tego w części pierwszej znajdują się dwa artykuły poświęcone zasadom proporcjonalności i krytyki działania organów. Choć mogłoby się wydawać, że można je wywieść na podstawie istniejących regulacji prawnych, to mimo wszystko ustawodawca zdecydował się na ich kodyfikację. Jakkolwiek pewne wątpliwości co do słuszności tego rozwiązania pozostają, to jednocześnie warto zapoznać się z ich analizą przedstawioną w części pierwszej.

Część druga zawiera studia nad wybranymi nowymi instytucjami procesowymi, które zostały umieszczone w k.p.a. Z pewnością jedną z najważniejszych zmian była regulacja kar administracyjnych w k.p.a. Choć pewnie można by znaleźć lepsze miejsce do uregulowania tych zagadnień, sam fakt ich kodyfikacji należy ocenić pozytywnie. Przekonują o tym dwa artykuły w drugiej części. Pierwszy z nich prezentuje analizę dogmatyczną, a drugi jest przeglądem orzecznictwa sądowego zapadłego w wyniku stosowania tych przepisów. Wiele zainteresowania i dyskusji wzbudziła instytucja mediacji. Wydaje się, że jej potencjał wciąż nie wybrzmiał w praktyce. Na ile jest to kwestia regulacji prawnej, a na ile pewnej kultury prawnej, trudno do końca przesądzić, ale wyrobieniu opinii na ten temat pomoże artykuł poświęcony mediacji. Jakkolwiek czasem pozytywnie, a czasem wstrzeźliwie można podchodzić do niektórych nowych instytucji zawartych w k.p.a., tak jednoznacznie negatywnie należy ocenić niepokojące zjawisko włączania do kodeksu regulacji szczególnych o charakterze nieprocesowym. Nie służy to w żadnym stopniu usprawnieniu procesu administracyjnego, a może zapoczątkować niepokojący trend uczynienia z k.p.a. śmietnika legislacyjnego. Na zakończenie części drugiej prezentowany jest artykuł poświęcony zagadnieniu współpracy organów administracji publicznej w sferze transnarodowej. Wydaje się, że oceniając zmiany k.p.a. można się posłużyć frazą, że „kierunek to słuszny, ale droga wyboista”. Dlatego też polska administracja publiczna czeka na wyposażenie jej w odpowiednie instrumentarium prawne do prowadzenia międzynarodowej współpracy administracyjnej.

Trzecia część książki to analiza nowych rozwiązań starych problemów i na tej podstawie próba odpowiedzi na pytanie, czy nowelizacje k.p.a. idą w dobrym kierunku. Pierwszy artykuł w tej części podejmuje klasyczne zagadnienie pozycji strony w postępowaniu administracyjnym i analizuje, jaki wpływ na tę pozycję miały ostatnie nowelizacje kodeksu. Kolejny artykuł nawiązuje do tej problematyki i poświęcony został zagadnieniu dostępu strony do akt postępowania administracyjnego. Niezwykle istotny problem jest przedmiotem kolejnego opracowania dotyczącego postępowania odwoławczego w k.p.a. Zagadnienie procedury odwoławczej, choć wydawałoby się o znaczeniu fundamentalnym, w ostatniej dekadzie nie doczekało się należytej refleksji naukowej ani reakcji ustawowej. Czy zmiany z 2017 r. poprawiły sytuację w tym względzie, o tym można się przekonać przy lekturze wspomnianego artykułu. Następnie przeanalizowany został problem ugody w nowych przepisach k.p.a. Interesującym zagadnieniem, które, jak się wydaje, wciąż czeka na swój czas, jest kwestia decyzji generalnych i zakresu, w jakim do ich wydawania mają zastosowanie przepisy kodeksowe. Ostatnie trzy artykuły dotyczą szeroko pojętej informatyzacji postępowania administracyjnego i wykorzystania technik informatycznych w tej procedurze. Jakkolwiek od wielu lat nie trzeba już nikogo przekonywać, jak ważne znaczenie ma informatyzacja postępowania administracyjnego i jak kluczowa może się okazać w czasach kryzysu, to przez lata była ona traktowana jako „zło konieczne”. W swoim obecnym kształcie w tym względzie procedura administracyjna może jednak być uznana jeśli nie za wzorcową, to z pewnością godną naśladowania. Niezbyt udane próby całościowej informatyzacji postępowania cywilnego i karnego pokazują, że to procedura administracyjna, choć uznawana często za gorszego brata procedur sądowych, jest lepiej przygotowana do wyzwań współczesności.

Czwarta część książki jest uzupełnieniem dodanym dla wygody czytelnika. W ostatnim okresie mamy do czynienia z pojawieniem się dość dużej liczby publikacji poświęconych k.p.a., którym często trudno jest się przebić do szerszej świadomości. Wychodząc naprzeciw tej obserwacji, dołączyliśmy bibliografię selektywną publikacji poświęconych kodeksowi, wydanych w latach 2017–2019 r., opracowaną na podstawie bazy Polskiej Bibliografii Prawniczej INP PAN. Mamy nadzieję, że spis ten będzie dla Państwa przydatny w pracy naukowej i zawodowej.

Przedstawiana publikacja oraz poprzedzająca ją konferencja stanowią wyraz stałych badań prowadzonych w Zakładzie Prawa Administracyjnego INP PAN oraz współpracy z głównymi ośrodkami naukowymi i badaczami prawa administracyjnego z całej Polski. Składamy serdeczne podziękowania Autorom publikacji za trud, który włożyli w przygotowanie artykułów oraz wszystkim uczestnikom konferencji za owocne i interesujące dyskusje, których wynikiem jest prezentowane wydawnictwo. Mamy nadzieję, że okaże się ono pomocne w rozwiązywaniu praktycznych problemów związanych ze stosowaniem przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, a także będzie stanowiło inspirację do dalszych badań naukowych.

dr hab. Mateusz Błachucki, prof. INP PAN
dr hab. Grzegorz Sibiga,
wrzesień 2020 r.