

Błażej Kwiatek*

UTRWALONA PRAKTYKA ROZSTRZYGANIA SPRAW W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

1. Wprowadzenie

Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego¹ dokonana na mocy ustawy z 7.4.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (dalej: „ustawa zmieniająca k.p.a. z 2017 r.”)² wprowadziła liczne zmiany do procedury administracyjnej. Stanowiła pierwszą od dłuższego czasu obszerną nowelizację postępowania administracyjnego, która nie była związana przede wszystkim z jego informatyzacją³.

Na szczególną uwagę zasługują poddane reformie rozwiązania dotyczące ogólnych zasad postępowania administracyjnego. Znacznej transformacji normatywnej uległ art. 8 k.p.a., wyrażający zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa. Dotychczasowe brzmienie tego przepisu zostało przyporządkowane do § 1 oraz dodatkowo przewidziano, że przy jego stosowaniu organ powinien kierować się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania.

* Mgr Błażej Kwiatek – absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

¹ Ustawa z 14.6.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j.: Dz.U. z 2016 r., poz. 3 ze zm. (dalej: k.p.a.).

² Dz.U. z 2017 r., poz. 935.

³ Należy jednak odnotować, że przedmiotowa nowelizacja objęła w wąskim zakresie również sferę informatyzacji (zob. m.in. art. 1 pkt 10 ustawy zmieniającej k.p.a. z 2017 r.).

Jednocześnie ustawodawca zdecydował się skonkretyzować zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa przez wprowadzenie zasady pewności prawa (zasady uprawnionych oczekiwań)⁴. W tym celu został dodany § 2 do art. 8 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. W tym kontekście warto rozważyć, w jaki sposób konstrukcja utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw wpłynęła na jedność funkcji prawa.

Wyrażenie zasady pewności prawa (zasady uprawnionych oczekiwań) *expressis verbis* w kodeksie postępowania administracyjnego świadczy o tym, że ustawodawca uznał te zasady za istotne dla procedury administracyjnej. Wykładnia przepisu prawa, konstytuującego powołane zasady w postępowaniu administracyjnym, może prowadzić do rozbieżności w zakresie jego prawidłowego stosowania, co wymaga również szerszego omówienia.

2. Zasada pewności prawa oraz zasada uprawnionych oczekiwań

W nauce prawa⁵ zasada pewności prawa jest wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP⁶. Zasada pewności prawa wymaga, aby normy prawa były jasne i precyzyjne, a ich stosowanie było przewidywalne dla podmiotów prawa⁷. Z powołaną zasadą nierozzerwalnie związana jest zasada uprawnionych oczekiwań. W świetle tej zasady zgodnie z prawem działania organu powinny być podejmowane w oparciu o wypracowaną praktykę załatwiania spraw danego rodzaju. Istotą tych zasad na gruncie postępowania administracyjnego jest powtarzalność oraz przewidywalność sposobu załatwiania spraw administracyjnych ze względu na ich zbieżność w zakresie stanu faktycznego oraz prawnego. Przekłada się to na konsekwencję oraz stabilizację działania organu administracyjnego w konkretnych sprawach administracyjnych.

⁴ Druk sejmowy nr 1183, Sejm RP VIII kadencji, s. 51, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> (dostęp 18.5.2017 r.).

⁵ Tak M. Wojciechowski, *Pewność prawa*, Gdańsk 2014, s. 175; R.A. Rychter, *Res iudicata w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014, s. 83 oraz powołana tam literatura; wyrok WSA w Bydgoszczy z 30.10.2007 r., sygn. akt II SA/Bd 773/07. Na temat zasady pewności prawa w Konstytucji RP zob. szer. E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 221-225.

⁶ Ustawa z 2.4.1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁷ A. Wesołowska, *Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 9.07.2015 r.*, C-144/14, LEX/el. 2015; zob. więcej na temat zasady pewności prawa oraz zasady uprawnionych oczekiwań [w:] J. Le-mańska, *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Warszawa 2016.

Przedstawione zasady nie mają jednak charakteru bezwzględnie obowiązującego na gruncie postępowania administracyjnego. Ustawodawca zdecydował, że w określonych okolicznościach ich zastosowanie może zostać wyłączone. Dopuszczalne jest ich nieuwzględnienie m.in. w razie „konfliktu” z innymi zasadami wyrażonymi w kodeksie postępowania administracyjnego, np. zasadą praworządności.

Wyrażenie zasady pewności prawa oraz zasady uprawnionych oczekiwań w kodeksie postępowania administracyjnego związane było z uznaniem przez ustawodawcę, że akt ten nie w pełni realizuje zasady europejskiego *soft law* w sprawie dobrej administracji, wyrażone m.in. w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej (dalej: EKDPA)⁸. Jednakże już wstępna analiza wspomnianych dokumentów pozwala wysnuć wniosek, że norma prawna przewidziana w art. 8 § 2 k.p.a., konstytuująca omawiane zasady, obejmuje węższy zakres zastosowania niż odpowiadająca jej regulacja przewidziana w art. 10 EKDPA.

Przed wejściem w życie ustawy zmieniającej k.p.a. z 2017 r. obowiązek przestrzegania przez organy reguł wynikających z zasady pewności prawa oraz zasady uprawnionych oczekiwań wywodzono w orzecznictwie z zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów⁹. Przewidziano również możliwość odstąpienia od stosowania tych zasad z uwagi na uzasadnione podstawy¹⁰.

3. Utrwalona praktyka rozstrzygania spraw

3.1. Uwagi ogólne

Pojęcie „utrwalonej praktyki” nie zostało zdefiniowane w kodeksie postępowania administracyjnego. Natomiast definicja tego terminu została przedstawiona w uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej k.p.a. z 2017 r. Projektodawca wskazał, że „przez utrwaloną praktykę należy rozumieć sposób stosowania normy prawnej (jej subsumpcji) przez organ w takim samym stanie faktycznym, który można uznać za dominujący w okresie, w którym miało miejsce oceniane zachowanie strony. Przymiot „utrwalonej” ma więc taka praktyka, która jest w stanie wzbudzić w świadomości ostrożnego i należycie poinformowanego podmiotu racjonalne (uprawnione) oczekiwania, że organ rozstrzygnie sprawę

⁸ Druk sejmowy nr 1183, op.cit., s. 42.

⁹ Zob. m.in. wyrok WSA w Warszawie z 17.5.2016 r., sygn. akt VI SA/Wa 2083/15; wyrok WSA w Warszawie z 9.5.2016 r., sygn. akt VI SA/Wa 2978/15; wyrok NSA z 9.10.2015 r., sygn. akt I OSK 1378/15; wyrok NSA z 15.3.2012 r., sygn. akt II OSK 2539/10.

¹⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 27.3.2013 r., sygn. akt VIII SA/Wa 12/13.

w określony sposób (por. wyrok TSUE w sprawie *Salomie i Oltean*, C-183/14, wyrok ETS w sprawie *Elmeke*, C-181/04 do C-183/04)¹¹.

Warto jednak zwrócić uwagę, że w art. 8 § 2 k.p.a. pojęcie utrwalonej praktyki odniesiono do rozstrzygania spraw. W procedurze administracyjnej – co do zasady – rozstrzygnięcie sprawy następuje poprzez wydanie decyzji administracyjnej, która stanowi jednocześnie załatwienie danej sprawy (zob. art. 104 k.p.a.¹²). W ten sposób można odnieść mylne wrażenie, że utrwalona praktyka organu została ograniczona wyłącznie do ostatniego etapu postępowania administracyjnego – rozstrzygnięcia sprawy¹³. Jednakże zachowanie praktyki wydawania tożsamyh rozstrzygnięć w takim samym stanie faktycznym oraz prawnym wymaga takiego samego działania organu na wszystkich etapach postępowania, a nie tylko na jego końcowym etapie przy rozstrzyganiu sprawy. Tym samym utrwaloną praktykę rozstrzygania spraw należy odnosić nie tylko do rozstrzygania sprawy (*sensu stricto*), ale także do działań organu w toku postępowania administracyjnego prowadzących bezpośrednio do rozstrzygnięcia w danej sprawie administracyjnej. Powyższe rozważania wskazują na to, że wyznaczenie ostrych granic utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw przez organ wywołuje trudności.

Rozważenia wymaga, czy w ramach utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw dopuszczalne są odrębności w jej stosowaniu. Praktyka polega na wykonywaniu działań w podobny sposób. Nie muszą być one idealnie odtworzone. Wydaje się zatem, że ze względu na stan konkretnej sprawy dozwolone będą nieznaczne różnice w działaniach organu. Jednakże nie mogą one przesądzić o zmianie rozstrzygnięcia sprawy.

Warto nadmienić, że w prawie podatkowym uregulowano utrwaloną praktykę interpretacyjną organów Krajowej Administracji Skarbowej¹⁴. Zastosowanie się do tej praktyki przez podatnika w danym okresie rozliczeniowym, przy spełnieniu warunków zawartych w przepisach prawa podatkowego, powoduje, że takie działanie nie może szkodzić temu podatnikowi (zob. art. 14n § 4 pkt 2 u.o.p.). Wspomniana regulacja odnosi się jednak do praktyki wynikającej z interpretacji

¹¹ Druk sejmowy nr 1183, op.cit., s. 52.

¹² Art. 104 k.p.a. stanowi, że: „§ 1. Organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. § 2. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji”.

¹³ Przyjmuje się, że postępowanie administracyjne składa się z 3 etapów (stadiów): wszczęcia postępowania, postępowania wyjaśniającego (rozpoznawczego) oraz orzekania (rozstrzygnięcia sprawy). Tak R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2012, s. 197.

¹⁴ Art. 14n § 5 ustawy z 29.8.1997 r. Ordynacja podatkowa, t.j.: Dz.U. z 2017 r., poz. 201 ze zm.(dalej: u.o.p.) przewiduje, że „przez utrwaloną praktykę interpretacyjną, o której mowa w § 4 pkt 2, rozumie się wyjaśnienia zakresu i sposobu stosowania przepisów prawa podatkowego, dominujące w interpretacjach indywidualnych wydawanych w takich samych stanach faktycznych lub w odniesieniu do takich samych zdarzeń przyszłych oraz w takim samym stanie prawnym, w trakcie okresu rozliczeniowego, o którym mowa w § 4, oraz w okresie 12 miesięcy przed rozpoczęciem tego okresu rozliczeniowego”.

podatkowych, a nie do sposobu rozstrzygania spraw w drodze ogólnego postępowania administracyjnego. Z uwagi na znaczne odrębności w charakterze prawnym tych praktyk nie można ich utożsamiać. W rezultacie definicja legalna utrwalonej praktyki przewidziana w prawie podatkowym nie znajdzie zastosowania na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego.

Analiza wybranych słowników języka polskiego prowadzi do wniosku, że słowo „praktyka” oznacza świadome, celowe działanie wykonywane regularnie w określonej sytuacji¹⁵. Innymi słowy, o praktyce można mówić, jeżeli konkretny rodzaj działania jest powtarzalny oraz wykonywany w taki sam sposób w podobnych okolicznościach. Wymaga zwrócenia uwagi, że termin „praktyka” w swojej definicji zakłada pewną trwałość postępowania. W art. 8 § 2 k.p.a. przewidziano, że praktyka musi posiadać przymiot „utrwalenia”. Tym samym ustawodawca podkreślił ten aspekt pojęcia praktyki.

Utrwalenie określonej praktyki rozstrzygania spraw przez organ należy rozpatrywać łącznie w wymiarze czasowym oraz ilościowym. W konsekwencji o utrwalonej praktyce rozstrzygania spraw można mówić, jeżeli organ przez określony, dłuższy czas konsekwentnie wydawał zbieżne rozstrzygnięcia (co najmniej kilkanaście) w danej kategorii spraw (o takim samym stanie faktycznym i prawnym). Nie wszystkie rozstrzygnięcia wydane w tym czasie muszą być jednolite. Niektóre z nich mogą być nawet sprzeczne z linią orzeczniczą organu. Jednakże ilość tych odmiennych rozstrzygnięć nie może być istotna. Musi być bowiem wyraźnie widoczny, dominujący sposób rozstrzygania przez organ spraw danego rodzaju (typu), zarówno w wymiarze czasowym, jak i ilościowym. Warunek ten będzie spełniony jeżeli znacząco przeważająca ilość rozstrzygnięć będzie tożsama. Trudno również mówić o utrwalonej praktyce, jeżeli nie jest ona wykonywana przez dłuższy czas. Wydanie nawet dużej ilości jednolitych orzeczeń w krótkim czasie nie oznacza stworzenia utrwalonej praktyki. Taka sytuacja może wynikać m.in. z wielości tożsamyh wniosków, które ze względu na ich specyfikę należy rozstrzygnąć odmiennie. Dotychczasowe rozważania prowadzą do wniosku, że „źródłem” praktyki oraz jej ugruntowania w procedurze administracyjnej jest postępowanie organu, a nie wiedza wnioskodawcy w tym zakresie. Ponadto przekonanie o istnieniu utrwalonej praktyki powinno wynikać z obiektywnych przesłanek, a nie subiektywnego nastawienia określonego podmiotu. W rezultacie przymiot „utrwalenia” praktyki powinien być oceniany z punktu widzenia sposobu działania organu w danego typu sprawach, a nie świadomości wnioskodawcy o tej praktyce.

Wykonywanie utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw wiąże się z przestrzeganiem przepisów prawa. Postępowanie zgodnie z prawem jest nie tyle

¹⁵ Badaniu poddano znaczenie hasła „praktyka”, w jego podstawowym znaczeniu – zob. *Uniwersalny Słownik języka polskiego PWN*, red. R. Dubisz, Warszawa 2006, s. 532-533; *Praktyczny Słownik Współczesnej Polszczyzny*, red. H. Zgólkowska, t. 32, Poznań 2001, s. 245-246; *Słownik języka polskiego PWN*, <http://sjp.pwn.pl/> (dostęp 19.5.2016 r.); *Wielki słownik języka polskiego*, <http://wsjp.pl/> (dostęp 19.5.2017 r.).

praktyką organu, co jego obowiązkiem (zob. art. 6 k.p.a. oraz art. 7 Konstytucji RP). Stwierdzenie przez organ w konkretnej sprawie, że dalsze postępowanie zgodnie z dotychczasową praktyką prowadzi do naruszenia prawa, uzasadnia odstępnie od tej praktyki (art. 8 § 2 k.p.a.). Praktyka sprzeczna z prawem nie może być traktowana jako utrwalona praktyka rozstrzygania spraw.

W konsekwencji istota utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw znajduje wyraz w sprawach skomplikowanych lub w tych, w których organ wydaje rozstrzygnięcia w ramach uznania administracyjnego. Innymi słowy, utrwalona praktyka rozstrzygania spraw nabiera znaczenia w sprawach, w których normy prawa są nieprecyzyjne lub pozostawiają organowi określoną swobodę działania (decyzji). W pierwszym przypadku organ w drodze wykładni przepisów prawa decyduje o konkretnym sposobie załatwiania danej kategorii spraw. Natomiast przy uznaniu administracyjnym kieruje się określonymi czynnikami przesądzającymi o treści rozstrzygnięcia¹⁶. Praktyka organu może powstać tam, gdzie jest możliwy jakiś wybór. Trudno mówić o praktyce rozstrzygania spraw przez organ, jeżeli jego działanie w danych sprawach ma charakter liniowy. W tym sensie, że związanie organu przepisami jest tak silne, że rozstrzygnięcie danej kategorii spraw (podobnych pod względem faktycznym i prawnym) zawsze będzie tożsame. Zaś organowi nie została pozostawiona żadna „luka” mająca wpływ na przebieg postępowania oraz treść rozstrzygnięcia. W tych sprawach praktyka jest tworzona przez przepisy prawa, a nie organ. Natomiast organ tworzy praktykę w obszarze swobody decyzyjnej pozostawionym mu (świadomie lub nie) przez ustawodawcę. Przedstawione rozważania prowadzą do wniosku, że utrwalona praktyka rozstrzygania spraw znajduje wyraz przede wszystkim w sferze stosowania norm prawa przez organ.

Wydaje się, że o utrwalonej praktyce rozstrzygania spraw należy mówić w odniesieniu do organu, który rozstrzyga daną sprawę. Nie jest on związany praktyką innego organu. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do wypaczenia zasady pewności prawa (zasady uprawnionych oczekiwań). Istotą tych zasad jest bowiem przewidywalność działania konkretnego organu, ale także pewność, że w takich samych okolicznościach różne podmioty zostaną potraktowane w ten sam sposób przez ten organ. Tym samym za niedopuszczalne należy uznać stosowanie się organu do utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw innego organu¹⁷. W tym kontekście może pojawiać się w niektórych rodzajach spraw zjawisko regionalizacji praktyki. Jednakże działanie organów wyższego stopnia,

¹⁶ Na temat uznania administracyjnego zob. szer. W. Jakimowicz, *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, PiP 2010, nr 5, s. 42-54.

¹⁷ Warto jednak zwrócić uwagę, że dozwolone będzie przedstawienie przez stronę argumentów przemawiających za stosowaniem rozwiązań przewidzianych w praktyce innego organu. Słuszność rozwiązań stosowanych przez inne organy w danej kategorii spraw może przekonać organ do odstąpienia w tym zakresie. Natomiast w dłuższej perspektywie czasu i ilości spraw może to doprowadzić do zmiany dotychczasowej praktyki organu w tej kategorii spraw.

a w szczególności sądów administracyjnych powinny zmierzać do ujednoczenia praktyki w wymiarze całego kraju¹⁸.

W świetle opisanych rozważań utrwalona praktyka rozstrzygania spraw jawi się jako istotny czynnik pozwalający wnioskodawcy wstępnie przewidzieć sposób załatwienia danej sprawy. Tym samym wiedza na temat utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw jest pożądana. Wydaje się, że przed wszczęciem postępowania administracyjnego informacje w tym zakresie można uzyskać na podstawie przepisów ustawy z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁹. Natomiast w toku postępowania administracyjnego – zgodnie art. 9 k.p.a.²⁰ – strona może uzyskać od organu informacje o utrwalonej praktyce rozstrzygania danej kategorii spraw albo o braku takiej praktyki.

Zgodnie z art. 8 § 2 k.p.a. załatwienie każdej sprawy administracyjnej wymaga obecnie uprzedniego ustalenia przez organ, czy nowa sprawa należy do kategorii (rodzaju) spraw, co do których organ wypracował utrwaloną praktykę ich rozstrzygania. Jednocześnie przedstawiona okoliczność powinna być przedmiotem zainteresowania organu nie tylko na etapie wszczęcia postępowania, ale także w jego toku. Niewykluczone jest bowiem, że ze względu na przebieg postępowania administracyjnego, wskutek zgromadzonych w aktach sprawy dowodów, zmienią się ustalenia co do okoliczności faktycznych lub prawnych w danej sprawie. W konsekwencji, w zależności od zakresu tych zmian, uzasadnione będzie odpowiednio w tej „zmienionej” sprawie odstąpienie albo przystąpienie do utrwalonej praktyki. Warunkiem zastosowania utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw jest zaistnienie łącznie przesłanek pozytywnych. Natomiast wystąpienie przesłanki negatywnej uzasadnia odstąpienie od tej praktyki.

3.2. Przesłanki pozytywne

Analiza normatywna art. 8 § 2 k.p.a. prowadzi do wniosku, że organ zobowiązany jest zastosować w danej sprawie utrwaloną praktykę rozstrzygania spraw po spełnieniu się łącznie następujących przesłanek: zbieżności stanu

¹⁸ Nie zawsze regionalizacja praktyki oznacza niepożądane zjawisko. Wydaje się, że w drodze wyjątku ze względu na sytuację na danym obszarze państwa (np. niższe średnie środki finansowe podmiotów występujących w danych sprawach) uzasadnione będą trwałe odrębności, które w danym organie przybiorą postać ukształtowanej przez niego (regionalnej) praktyki, w odniesieniu do praktyki stosowanej w skali kraju w tych sprawach.

¹⁹ Tj.: Dz.U. z 2016 r., poz. 1764.

²⁰ Przepis ten przewiduje, że „Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek”.

faktycznego spraw, zbieżności stanu prawnego spraw oraz istnieniu utrwalonej praktyki rozstrzygnięcia określonego rodzaju spraw.

Pierwsza przesłanka zostanie spełniona jeżeli organ stwierdzi, że nowa sprawa jest podobna pod względem faktycznym do innych już zakończonych spraw. Wydaje się, że o utrwalonej praktyce można mówić jedynie w odniesieniu do spraw już rozstrzygniętych ostatecznie (prawomocnie). Zbieżność stanu faktycznego w tych sprawach nie musi być tożsama (idealna). Wystarczające będzie, aby istotne okoliczności sprawy, tj. przesądzające o jej rozstrzygnięciu, były takie same (podobne). Ponadto podobieństwo spraw powinno być w takim stopniu, aby uzasadniało zastosowanie tej samej normy prawnej stanowiącej podstawę prawną rozstrzygnięcia. Niniejsza przesłanka nie będzie spełniona, jeżeli istotne okoliczności sprawy będą tożsame, ale ze względu na inne dodatkowe okoliczności faktyczne powinna zostać przyjęta inna podstawa prawna rozstrzygnięcia. Stan faktyczny determinuje stan prawny sprawy. Wynika to z faktu, że normy prawa znajdują zastosowanie w określonym stanie faktycznym (subsumcja). Tym samym ustalenie zbieżności stanu faktycznego będzie zazwyczaj oznaczało również zbieżność stanu prawnego. Aczkolwiek mogą zaistnieć wyjątki od tej reguły (np. wskutek nowelizacji przepisów).

Spełnienie się drugiej przesłanki pozytywnej wymaga, aby nowa sprawa była podobna pod względem stanu prawnego do innych już zakończonych ostatecznie (prawomocnie) spraw. Także w tym przypadku zbieżność stanu prawnego nie musi być tożsama (idealna). Wymagany stopień podobieństwa stanu prawnego zostanie zachowany, jeżeli przepisy (materialne oraz proceduralne), które mają bezpośredni wpływ na sposób załatwienia sprawy, będą takie same. Jednakże norma prawna stanowiąca podstawę prawną rozstrzygnięcia nie może ulec zmianie. Nawet jeżeli wskutek zastosowania innych przepisów „wynik” sprawy będzie ten sam. W rezultacie dopuszczalna będzie sytuacja, w której organ stwierdzi zbieżność stanu prawnego przy nowej sprawie, chociaż zastosuje w niej częściowo inne przepisy prawa. Przedstawione wnioski wynikają z tego, że ustawodawca w art. 8 § 2 k.p.a. wskazał na „taki sam”, a nie na „ten sam”, stan prawny. Tym samym zostały dopuszczone nieznaczące odrębności w zakresie tożsamości stanu prawnego spraw.

Wymóg zbieżności stanu faktycznego oraz prawnego spraw stanowi nieostre kryterium. W rezultacie ustalenie tych okoliczności w skomplikowanych sprawach może nastroczać organowi znaczne problemy. Aczkolwiek ten sposób regulacji utrwalonej praktyki rozstrzygnięcia spraw pozwolił na jej szerszy zakres wykorzystania niż w sytuacji, gdyby znajdowała ona zastosowanie wyłącznie w tym samym stanie faktycznym i prawnym.

Kolejną przesłanką warunkującą zastosowanie się organu do utrwalonej praktyki rozstrzygnięcia spraw jest istnienie takiej praktyki w danym typie spraw. Powołana przesłanka zostanie spełniona, jeżeli organ ustali, że w tej danej kategorii spraw (wyodrębnionych ze względu na taki sam stan faktyczny i prawny) stosował on konkretny wzorzec postępowania (świadomego, konsekwentnego, powtarzalnego oraz dominującego w wymiarze czasowym i ilościowym) prowadzącego do

wydania określonego rozstrzygnięcia. W sytuacji, gdy te wymagania odnoszące się do wzorca nie zostały spełnione łącznie, można jedynie mówić o podobnych rozstrzygnięciach w zbliżonych sprawach. Nie świadczy to jednak o wypracowaniu utrwalonej praktyki rozstrzygnięcia tych spraw. W rezultacie organ w takiej kategorii spraw, co do których nie ma utrwalonej praktyki ich rozstrzygnięcia, nie będzie związany zasadą pewności prawa (zasadą uprawnionych oczekiwań).

3.3. Przesłanka negatywna

W art. 8 § 2 k.p.a. ustawodawca przewidział, że w razie uzasadnionej przyczyny (przesłanka negatywna) organ odstępuje od utrwalonej praktyki rozstrzygnięcia spraw. Przepis ten w zależności od rodzaju przyczyny statuuje obowiązek albo uprawnienie organu do odstąpienia od dotychczasowej praktyki. Nie oznacza to jednak automatycznie, że rozstrzygnięcie w nowej sprawie musi się różnić od tych zakończonych w ramach utrwalonej praktyki. Organ wprawdzie nie stosuje się już w nowej sprawie do wypracowanych metod, ale stan faktyczny oraz prawny tej sprawy może spowodować, że jej „wynik” (rozstrzygnięcie) będzie taki sam, jak w przypadku stosowania utrwalonej praktyki. Odmienne będzie jednak uzasadnienie (przyczyny) takiego rozstrzygnięcia. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że odstąpienie od dotychczasowej praktyki wymaga uprzedniego ustalenia przez organ, że w określonej kategorii spraw znajduje zastosowanie utrwalonej praktyce ich rozstrzygnięcia.

Katalog przyczyn warunkujących odstąpienie od utrwalonej praktyki rozstrzygnięcia spraw pozostaje otwarty. Za takie przyczyny należy uznać te, których wystąpienie w świetle obowiązujących przepisów prawa oznacza zmianę sposobu działania organu, stanowiącą przełamanie dotychczasowej praktyki. Postępowanie zgodnie z dotychczasową praktyką należy traktować jako regułę, a odstąpienie od niej jako wyjątek. Ustawodawca przewidując w art. 8 § 2 k.p.a. otwarty katalog przyczyn uzasadniających odstąpienie od utrwalonej praktyki pozostawił organowi administracyjnemu pewną swobodę, ale nie dowolność.

W uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej k.p.a. z 2017 r. stwierdzono, że organ może odstąpić od utrwalonej praktyki rozstrzygnięcia spraw, jeżeli uzasadniają to ważne przyczyny²¹. Ponadto wskazano, że „Konieczność zmiany praktyki organu może wynikać w szczególności z oczywistej niezgodności tej praktyki z prawem (co przykładowo może znaleźć potwierdzenie w orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości UE czy Trybunału Konstytucyjnego), z faktu, że praktyka była wynikiem przestępstwa, z braku obiektywnej możliwości spełnienia oczekiwań strony (np. z uwagi na brak odpowiednich środków finansowych) czy z ważnego interesu publicznego (zmiana tzw. polityki administracyjnej)”²². Przed-

²¹ Druk sejmowy nr 1183, op.cit., s. 52.

²² Ibidem, s. 52.

stawione wyliczenie nie jest wyczerpujące. Uzasadnioną przyczyną odstąpienia od dotychczasowej praktyki organu będzie także obowiązek spełnienia w danej sprawie wytycznych sądu administracyjnego, które zostały wyrażone w orzeczeniu, dotyczących oceny prawnej oraz wskazania co do dalszego postępowania w sprawie, jeżeli pozostają one w sprzeczności z utrwaloną praktyką organu. Podsumowując należy uznać, że „uzasadnione przyczyny” to zwrot niedookreślony. Można go scharakteryzować jako generalną klauzulę odsyłającą²³. Pozwala ona organowi administracyjnemu zachować niezbędną elastyczność rozstrzygania spraw.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że nowelizacja przepisów mająca wpływ na sposób rozstrzygania spraw powinna być postrzegana przez pryzmat stanu prawnego, a nie uzasadnionej przyczyny odstąpienia od dotychczasowej praktyki. Wspomniana zmiana przepisów oznacza, że w nowej sprawie stan prawny jest odmienny od tego ustalonego w zakończonych sprawach. W rezultacie norma prawna przewidziana w art. 8 § 2 k.p.a. nie znajdzie zastosowania do tej nowej sprawy.

W kodeksie postępowania administracyjnego przesłanka „uzasadnione przyczyny”, jako warunek odstąpienia od określonego obowiązku, występuje kilkakrotnie²⁴. Jednakże ze względu na okoliczność, że wspomniane pojęcie występuje w innych sytuacjach procesowych nie można w pełni odnieść dorobku doktryny w tym zakresie do odstąpienia od dotychczasowej praktyki.

Odstąpienie od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw może być jednorazowym działaniem organu uzasadnionym okolicznościami, które wystąpiły w konkretnej sprawie. Jednakże nawet taka jednorazowa zmiana działania może również stać się początkiem modyfikacji dotychczasowej praktyki, albo pierwszym krokiem w stworzeniu całkiem nowej praktyki dla rozstrzygania konkretnego rodzaju spraw.

4. Kształtowanie się utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw

Utrwalona praktyka rozstrzygania spraw kształtuje się pod wpływem wielu różnych czynników. Z perspektywy działania organu administracyjnego jego praktyka jest tworzona przez osobę pełniącą funkcję organu, która za pomocą osób zarządzających kreuje sposób wykonywania pracy przez pracowników w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych, a także przygotowywanych projektów rozstrzygnięć (ujęcie horyzontalne, władcze). Można mówić również

²³ Na temat generalnych klauzul odsyłających zob. szer. L. Leszczyński, G. Maroń, *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia Sectio G” 2013, vol. LX 1, s. 81-91.

²⁴ Zob. art. 38 k.p.a., 61a § 2 k.p.a., 88 § 2 k.p.a. oraz 97 § 2 k.p.a.

o powstawaniu praktyki organu w wyniku konsultacji między pracownikami tego samego szczebla (ujęcie wertykalne). Ponadto w niektórych sprawach organ administracyjny korzysta z opinii prawnych (sporządzonych przez osoby zatrudnione w urzędzie albo przez zewnętrznych specjalistów z zakresu prawa), co może się przełożyć na sposób ich rozstrzygania.

Praktykę organu I instancji kształtuje orzecznictwo organów wyższego stopnia. Utrzymywanie w mocy decyzji wydanych w I instancji umacnia organ I instancji w przekonaniu o właściwym postępowaniu w tego rodzaju sprawach. Natomiast uchylene albo modyfikacja decyzji przez organ odwoławczy wymusza zmianę dotychczasowego sposobu postępowania przez organ I instancji w takich sprawach. Wymaga podkreślenia, że organ II instancji w przewidzianych prawem sytuacjach poprzez wytyczne w zakresie: okoliczności, jakie należy wziąć pod uwagę w danej sprawie (art. 138 § 2 k.p.a.) oraz wykładni przepisów prawa znajdujących zastosowanie w danej sprawie (art. 138 § 2a k.p.a.) może mieć bezpośredni wpływ na formowanie się praktyki organu I instancji. Podobnie rozstrzygnięcia organu wyższego stopnia w ramach postępowań nadzorczych mogą mieć również wpływ na formowanie się praktyki organu I instancji. Jednocześnie warto zauważyć, że organy I i II instancji są związane swoją dotychczasową praktyką.

W kontekście kształtowania się praktyki rozstrzygania spraw przez organ należy również zwrócić uwagę na istotną rolę orzecznictwa sądów administracyjnych. Sprawowana przez te sądy kontrola działalności administracyjnej koncentruje się na ocenie: zgodności rozstrzygnięcia lub działania z prawem materialnym, dochowania prawem wymaganej procedury oraz respektowania reguł kompetencji²⁵. Wspomniana kontrola, odnosząca się do spraw rozstrzyganych w drodze postępowania administracyjnego, obejmuje m.in. zastosowanie się organu do zasad wyrażonych w art. 8 § 2 k.p.a. Należy jednak podkreślić, że powołane zasady nie wiążą już sądu administracyjnego. Innymi słowy, sąd administracyjny sprawdza przestrzeganie przez organ utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w danej sprawie. Natomiast sam nie musi uwzględnić tej praktyki przy wydawaniu orzeczenia. Jeżeli skutek działania zgodnego z dotychczasową praktyką organ wydał wadliwe rozstrzygnięcie, to sąd powinien wyeliminować je z obrotu prawnego, wskazując na zaistniałe nieprawidłowości w danej sprawie.

W sytuacji, gdy w wyniku uwzględnienia przez sąd administracyjny skargi sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji, uzasadnienie powinno zawierać wskazania co do dalszego postępowania²⁶. Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu administracyjnego wiąże organ, którego rozstrzygnięcie było przedmiotem zaskarżenia, chyba że

²⁵ Tak wyrok NSA z 19.1.2016 r., sygn. akt II GSK 3018/15.

²⁶ Art. 141 § 4 zd. 2 ustawy 30.8.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j.: Dz.U. z 2016 r., poz. 718 ze zm. (dalej: „p.p.s.a.”).

przepisy prawa uległy zmianie²⁷. Trafnie wskazano w orzecznictwie, że: „związanie organu administracji publicznej oraz sądu oceną prawną oznacza, że w tym zakresie nie mogą one formułować nowych ocen prawnych, sprzecznych z wyrażonymi wcześniej w orzeczeniu sądowym i zobowiązane są do podporządkowania się jej w pełnym zakresie. Ocena prawna dotyczyć może w szczególności stanu faktycznego sprawy, wykładni prawa materialnego i procesowego, prawidłowości korzystania z uznania administracyjnego, kwestii zastosowania określonego przepisu do wydania danego rozstrzygnięcia”²⁸. Wyrażone w orzeczeniu wytyczne wiążą wyłącznie w konkretnej sprawie. Jednakże jednolitość orzeczeń sądów administracyjnych (lub co najmniej dominująca linia orzecznicza) w danej kategorii spraw znajdzie przełożenie na wygląd utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw przez organ administracyjny. Po pierwsze nawet jednostkowe orzeczenie sądu administracyjnego może „przekonać” organ o słuszności zmiany dotychczasowej praktyki w świetle obowiązujących przepisów prawa. Po drugie dominująca linia orzecznicza sądów administracyjnych, przy znacznej ilości wyroków w określonym czasie, stanowi istotną ingerencję w sposób rozstrzygania spraw przez organ. W rezultacie taka sytuacja może doprowadzić do modyfikacji wzorca postępowania organu w tych sprawach, zgodnie z wytycznymi oraz oceną prawną przewidzianą przez sądy administracyjne.

Warto również zwrócić uwagę, że przedmiotem kontroli konstytucyjności może być norma prawa według brzmienia ustalonego w ramach stosowania utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw administracyjnych²⁹. W konsekwencji również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego może oddziaływać na kształt praktyki organu administracyjnego.

Omówione przypadki nie wyczerpują katalogu wszystkich czynników, które mogą wpłynąć na kształtowanie się utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw administracyjnych. Jednakże wydaje się, że najważniejszym z tych czynników będzie orzecznictwo sądów administracyjnych. Wprawdzie za kreowanie praktyki odpowiada organ, to nie można jednak tracić z pola widzenia znaczenia

²⁷ Art. 153 p.p.s.a.

²⁸ Wyrok NSA z 17.2.2017 r., sygn. akt I GSK 297/15; zob. więcej na ten temat: W. Trybka, *Istota oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania sądu administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 2, s. 54-64; J.P. Tarno, *Związanie oceną prawną zawartą w wyroku sądu administracyjnego*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2011, nr 4, s. 185-205.

²⁹ Zob. szer. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 3.12.2015 r., sygn. akt K 34/15, Dz.U. z 2015 r., poz. 2129. W tym wyroku stwierdzono, że: „Kontrolowanie stosowania prawa, w tym jego jednostkowej wykładni przez organy władzy publicznej, co do zasady nie mieści się w zakresie kognicji Trybunału. W orzecznictwie Trybunału dominuje pogląd, że przedmiotem kontroli konstytucyjności prawa może być norma dekodowana z zaskarżonego przepisu według brzmienia ustalonego przez praktykę organów państwa, ale tylko wówczas, gdy praktyka jest utrwalona oraz konsekwentna, a zarazem bezspornie ustaliła treść danego przepisu (zob. np. wyrok TK z 17.6.2014 r., sygn. P 6/12, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 62, cz. III, pkt 4.6 oraz powołane tam wcześniejsze orzecznictwo)”.

w tym zakresie wyroków sądów administracyjnych. W sytuacji zakwestionowania utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw organu przez stronę zostaje ona poddana „władczej” kontroli sądów administracyjnych. W konsekwencji sąd administracyjny może orzec w ramach wskazania oceny prawnej i wytycznych co do dalszego postępowania o konieczności odstąpienia w danej sprawie od dotychczasowej praktyki albo stwierdzić w orzeczeniu, że przyjęta w tej kategorii spraw praktyka jest prawidłowa. Tym samym ostateczna ocena danej praktyki, a także możliwość ingerencji w sposób jej wykonywania w razie stwierdzenia jej nieprawidłowości pozostaje w gestii sądów administracyjnych.

Podsumowując przedstawione rozważania, należy przyjąć, że największy wpływ na formowanie się utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw, do której stosowania na mocy art. 8 § 2 k.p.a. obowiązane są organy administracyjne (poza określonymi w tym przepisie wyjątkami), powinna mieć dominująca linia orzecznicza sądów administracyjnych.

5. Zakończenie

Zasada pewności prawa oraz zasada uprawnionych oczekiwań nie stanowią nowości na gruncie prawa administracyjnego proceduralnego. Jednakże wyrażenie tych zasad *expressis verbis* w kodeksie postępowania administracyjnego niewątpliwie przyczyni się do zwiększenia świadomości obowiązku ich przestrzegania przez organy administracyjne. Stabilizacja i gwarancja jednolitego działania organu administracyjnego w przedmiocie rozstrzygania zbieżnych spraw administracyjnych stanowi pożądane zjawisko w administracji publicznej.

Utrwalona praktyka rozstrzygania spraw w ogólnym postępowaniu administracyjnym realizuje przede wszystkim funkcje (prawa) stabilizacyjną oraz ochronną. W konsekwencji konstrukcja tego rozwiązania prawnego przysłuży się zachowaniu jedności funkcji prawa.

Tworzenie oraz kształtowanie utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw należy do kompetencji organu administracyjnego. Jednakże orzeczenia sądów administracyjnych mogą mieć istotne znaczenia dla formowania się takiej praktyki organu. W rezultacie można stwierdzić, że kontrola sądowa, dotychczas oddziałująca wyłącznie w konkretnej sprawie, zyskała w świetle obowiązujących przepisów w związku z ustawą zmieniającą k.p.a. z 2017 r. również wymiar uniwersalny. W określonej sytuacji dominująca linia orzecznicza sądów administracyjnych kształtuje utrwaloną praktykę rozstrzygania spraw przez organ administracyjny.

Stosowanie art. 8 § 2 k.p.a. może powodować trudności. Jednakże aktualnie jest zbyt wcześnie na ocenę tej normy prawnej. Praktyka pokaże w jaki sposób znajdzie ona zastosowanie w procedurze administracyjnej oraz przesądzi o ewentualnej konieczności doprecyzowania powołanego przepisu prawa.

The settled practice of dealing with cases in the general administrative proceeding

The principle of legal certainty (the principle of legitimate expectations) was included *expressis verbis* in article 8 § 2 of the Code of Administrative Procedure. Application of this principle is subject to the occurrence of similar factual and legal circumstances, as well as the existence of a settled practice of dealing with cases. Whereas justified reasons constitute a condition allowing the public administration body to withdraw from the settled practice of dealing with cases. The settled practice is shaped by the public administration body. However, the case law of the administrative courts may have significant implications for the formation of this practice.

Marek Maciejko*

ZAKRES ZNACZENIOWY OKREŚLENIA „AKTY I CZYNNOŚCI Z ZAKRESU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ” W ROZUMIENIU ART. 3 § 2 PKT 4 PRAWA O POSTĘPOWANIU PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

1.

Użyte przez ustawodawcę w badanym przepisie określenie „akty i czynności z zakresu administracji publicznej” nie jest zdefiniowane ani w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ani w żadnym innym akcie prawnym. Ustawodawca posłużył się jednak pojęciami od dawna funkcjonującymi w literaturze, zatem rozważania zmierzające do prawidłowego ustalenia zakresu znaczeniowego wspomnianego wyżej ustawowego zwrotu należy rozpocząć od zbadania dorobku doktryny prawa administracyjnego w zakresie odnoszącym się do analizowanego problemu.

Na wstępie godzi się zauważyć, że w ogóle rodzaje działań podejmowanych przez administrację, czy też – posługując się bardziej pojemnym i zarazem precyzyjniejszym określeniem – rodzaje działań o charakterze administracyjnym, nie zostały nigdzie przez ustawodawcę skatalogowane. Pierwszą próbę stworzenia

* Mgr Marek Maciejko – Prokurator w Dziale Spraw Cywilnych i Administracyjnych Prokuratury Okręgowej w Warszawie; uczestnik Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji; przygotowuje rozprawę doktorską z zakresu postępowania sędow-administracyjnego.