



**Druk nr 3362**

Warszawa, 8 lipca 2010 r.

SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VI kadencja  
Komisja Nadzwyczajna „Przyjazne  
Państwo” do spraw związanych  
z ograniczaniem biurokracji  
NPP-020-138-2010

Pan  
Grzegorz Schetyna  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu Komisja Nadzwyczajna „Przyjazne Państwo” do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji wnosi projekt ustawy:

**- o zmianie ustawy - Kodeks  
postępowania administracyjnego oraz  
ustawy - Ordynacja podatkowa.**

Do reprezentowania stanowiska Komisji w pracach nad projektem ustawy został upoważniony poseł Adam Szejnfeld.

Zastępca  
Przewodniczącego Komisji

(-) Adam Szejnfeld

**USTAWA**

**z dnia ..... 2010 r.**

**o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego  
oraz ustawy - Ordynacja podatkowa**

**Art. 1.**

W ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.<sup>1)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 6 otrzymuje brzmienie:

„Art. 6. § 1. Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa, przestrzegając w procesie stosowania prawa zasady prokonstytucyjnej wykładni przepisów prawa.

§ 2. Organy administracji publicznej są zobowiązane wyklądać i stosować przepisy prawa w sposób zapewniający realizację zasad konstytucyjnych oraz ratyfikowanych umów międzynarodowych. W przypadku istnienia alternatywnych rezultatów wykładni przepisów prawa, organy administracji publicznej są zobowiązane do wyboru tego rezultatu wykładni przepisów, który najpełniej realizuje chronione konstytucyjnie prawa i obowiązki oraz postanowienia ratyfikowanych umów międzynarodowych.”;

2) po art. 72 dodaje się art. 72a i 72b w brzmieniu:

„Art. 72a. § 1. Z chwilą wszczęcia postępowania administracyjnego w aktach sprawy administracyjnej zakłada się metrykę sprawy administracyjnej.

§ 2. W treści metryki uwidacznia się wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym wraz z określeniem wszystkich podejmowanych przez te osoby czynności w postępowaniu administracyjnym wraz z odpowiednim odesłaniem do dokumentów zachowanych w formie pisemnej lub elektronicznej odzwierciedlających te czynności.

§ 3. Metryka administracyjna, wraz z dokumentami do których odsyła, stanowi obowiązkową część akt sprawy administracyjnej i jest na bieżąco aktualizowana.

Art. 72b. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji określa w drodze rozporządzenia wzór i sposób prowadzenia metryki sprawy administracyjnej, uwzględniając obowiązkową treść metryki wskazaną w art. 72a § 2, uwzględniając obowiązek bieżącej aktualizacji metryki, a także uwzględniając to, by w oparciu o treść metryki było możliwe

---

<sup>1)</sup>Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2001 r. Nr 49, poz. 509, z 2002 r. Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 169, poz. 1387, z 2003 r. Nr 130, poz. 1188 i Nr 170, poz. 1660, z 2004 r. Nr 162, poz. 1692, z 2005 r. Nr 64, poz. 565, Nr 78, poz. 682 i Nr 181, poz. 1524, z 2008 r. Nr 229, poz. 1539, z 2009 r. Nr 195, poz. 1501 i Nr 216, poz. 1676 oraz z 2010 r. Nr 40, poz. 230

precyzyjne ustalenie treści czynności w postępowaniu administracyjnym podejmowanych w sprawie przez poszczególne osoby.”;

3) w art. 107 § 3 otrzymuje brzmienie:

„§ 3. Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów którym dał wiarę oraz przyczyn dla których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Uzasadnienie prawne decyzji powinno zawierać w szczególności:

- 1) przytoczenie przepisów prawa w oparciu, o które organ ustalił treść normy prawnej będącej podstawą prawną decyzji,
- 2) wskazanie, czy istnieje więcej niż jeden alternatywny rezultat wykładni przepisów i ustalenia treści normy prawnej będącej podstawą prawną decyzji oraz - jeżeli to ma miejsce,
- 3) wskazanie powodów przyjęcia przez organ rezultatu wykładni przepisów i ustalenia treści normy prawnej zastosowanego w sprawie.”.

## **Art. 2.**

W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.<sup>2)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 120 otrzymuje brzmienie:

„Art. 120. § 1. Organy podatkowe działają na podstawie przepisów prawa, przestrzegając w procesie stosowania prawa zasady prokonstytucyjnej wykładni przepisów prawa.

§ 2. Organy podatkowe są zobowiązane wyklądać i stosować przepisy prawa w sposób zapewniający realizację zasad konstytucyjnych oraz ratyfikowanych umów międzynarodowych. W przypadku istnienia alternatywnych rezultatów wykładni przepisów prawa, organy podatkowe są zobowiązane do wyboru tego rezultatu wykładni przepisów, który najpełniej realizuje chronione konstytucyjnie prawa i obowiązki oraz postanowienia ratyfikowanych umów międzynarodowych.”;

2) po art. 165b dodaje się art. 165c i 165d w brzmieniu:

„Art. 165c. § 1. Z chwilą wszczęcia postępowania podatkowego w aktach sprawy zakłada się metrykę sprawy.

§ 2. W treści metryki uwidacznia się wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu podatkowym wraz z określeniem wszystkich podejmowanych przez te osoby czynności w postępowaniu podatkowym wraz z odpowiednim odesłaniem do dokumentów zachowanych w formie pisemnej lub elektronicznej odzwierciedlających te czynności.

---

<sup>2)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2005 r. Nr 85, poz. 727, Nr 86, poz. 732 i Nr 143, poz. 1199, z 2006 r. Nr 66, poz. 470, Nr 104, poz. 708, Nr 143, poz. 1031, Nr 217, poz. 1590 i Nr 225, poz. 1635, z 2007 r. Nr 112, poz. 769, Nr 120, poz. 818, Nr 192, poz. 1378 i Nr 225, poz. 1671, z 2008 r. Nr 118, poz. 745, Nr 141, poz. 888, Nr 180, poz. 1109 i Nr 209, poz. 1316, 1318 i 1320, z 2009 r. Nr 18, poz. 97, Nr 44, poz. 362, Nr 57, poz. 466, Nr 131, poz. 1075, Nr 157, poz. 1241, Nr 166, poz. 1317, Nr 168, poz. 1323, Nr 213, poz. 1652 i Nr 216, poz. 1676 oraz z 2010 r. Nr 40, poz. 230 i Nr 57, poz. 355

§ 3. Metryka sprawy, wraz z dokumentami do których odsyła, stanowi obowiązkową część akt sprawy i jest na bieżąco aktualizowana.

Art. 165d. Minister właściwy do spraw finansów publicznych określa w drodze rozporządzenia wzór metryki sprawy, uwzględniając obowiązkową treść metryki wskazaną w art. 165c § 2, uwzględniając obowiązek bieżącej aktualizacji metryki, a także uwzględniając to, by w oparciu o treść metryki było możliwe precyzyjne ustalenie treści czynności w postępowaniu podatkowym podejmowanych w sprawie przez poszczególne osoby.”;

3) w art. 210 § 4 otrzymuje brzmienie:

„§ 4. Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno zawierać w szczególności wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów którym dał wiarę oraz przyczyn dla których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Uzasadnienie prawne decyzji powinno zawierać w szczególności:

- 1) przytoczenie przepisów prawa w oparciu, o które organ ustalił treść normy prawnej będącej podstawą prawną decyzji,
- 2) wskazanie, czy istnieje więcej niż jeden alternatywny rezultat wykładni przepisów i ustalenia treści normy prawnej będącej podstawą prawną decyzji oraz - jeżeli to ma miejsce,
- 3) wskazanie powodów przyjęcia przez organ rezultatu wykładni przepisów i ustalenia treści normy prawnej zastosowanego w sprawie.”.

### **Art. 3.**

1. W przypadku spraw administracyjnych będących w toku w dniu wejścia w życie art. 72a ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, metrykę administracyjną sprawy zakłada się w ciągu 14 dni od dnia wejścia w życie art. 72a ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.
2. Metryka administracyjna spraw, o których mowa w ust. 1, odzwierciedla osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym i podejmowane przez te osoby czynności od dnia wejścia w życie art. 72a ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.
3. W przypadku spraw podatkowych będących w toku w dniu wejścia w życie art. 165c ustawy, o której mowa w art. 2, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, metrykę sprawy zakłada się w ciągu 14 dni od dnia wejścia w życie art. 165c ustawy, o której mowa w art. 2, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.
4. Metryka spraw, o których mowa w ust. 3, odzwierciedla osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu podatkowym i podejmowane przez te osoby czynności od dnia wejścia w życie art. 165c ustawy, o której mowa w art. 2, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

### **Art. 4.**

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 72a ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą oraz art. 165c ustawy, o której mowa w art. 2, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, które wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

### 1. Wyjaśnienie celu ustawy.

- 1.1. Celem niniejszego projektu ustawy, zwanej dalej ustawą o transparentności, jest zwiększenie transparentności udziału poszczególnych urzędników w procesie wydania rozstrzygnięć w sprawach obywateli oraz transparentności uzasadnienia podjęcia takiego a nie innego rozstrzygnięcia w sprawie. . Ustawa dotyczy zarówno rozstrzygania spraw administracyjnych jak i rozstrzygania spraw podatkowych w związku z czym zawiera zmiany zarówno do kodeksu postępowania administracyjnego jak i do ordynacji podatkowej.
- 1.2. Zwiększenie transparentności ma być osiągnięte trzema sposobami.

Po pierwsze, poprzez instrument formalny - wprowadzenie metryki sprawy jako obowiązkowej części akt administracyjnych i podatkowych.

Po drugie, poprzez poszerzenie treści prawnego uzasadnienia decyzji zarówno w sprawach administracyjnych jak i podatkowych, o wskazanie jaka wykładnia zastosowanych w decyzji przepisów była rozważana w toku rozstrzygania sprawy i dlaczego zastosowano taki a nie inny wynik wykładni.

Po trzecie, poprzez wyraźne ustawowe wprowadzenie obowiązku prokonstytucyjnej wykładni wprowadzenie w przypadku istnienia kilku dopuszczalnych rezultatów wykładni przepisów, obowiązku wyboru tej wykładni przepisów, która najpełniej realizuje chronione konstytucyjnie prawa i obowiązki oraz postanowienia ratyfikowanych umów międzynarodowych.
- 1.3. Dzięki prowadzeniu na bieżąco metryki sprawy w sprawach administracyjnych i podatkowych będzie można nawet po upływie długiego czasu precyzyjnie ustalić, jacy urzędnicy (oprócz osoby podpisanej pod decyzją) uczestniczyli w przygotowaniu decyzji, przygotowywali jej projekt, udzielali wskazówek co do sposobu załatwienia sprawy i opiniowali lub zatwierdzali decyzję oraz w jaki sposób konkretni urzędnicy wpływali na treść decyzji.
- 1.4. Poszerzenie koniecznych elementów prawnego uzasadnienia decyzji w sprawach administracyjnych i podatkowych o wskazanie tego, jakie były rozważane sposoby wykładni stosowanych w sprawie przepisów, polepszy jakość wydawanych decyzji, gdyż skłoni rozpatrujących sprawę urzędników do głębszej analizy postaw prawnych decyzji.

- 1.5. Wprowadzenie obowiązku wyboru – sposób kilku dopuszczalnych sposobów wykładni - tej wykładni przepisów, która najpełniej realizuje chronione konstytucyjnie prawa, obowiązki oraz postanowienia ratyfikowanych umów międzynarodowych ma na celu ograniczenie częstego oportunistycznego urzędniczego. Polega on na przyjmowaniu ze szkodą zarówno dla obywatela jak i dla Państwa- spośród istniejących alternatyw - takich sposobów wykładni przepisów, które są najwygodniejsze dla urzędnika, ale nie są zgodne z obowiązkiem prokonstytucyjnej wykładni przepisów prawa. Obecnie proponowane sformułowanie przepisów nowelizacji uwzględnia postulaty doprecyzowania redakcji przepisów oraz postulat zgłaszany przez przedstawicieli Ministerstwa Finansów do uwzględnienia w redakcji przepisu zarówno praw jak i obowiązków konstytucyjnych (jak np. obowiązek podatkowy).
- 1.6. Wzmocnienie gwarancji stosowania prokonstytucyjnej wykładni przepisów także uproszczeniu systemu prawa. Jednym z istotnych czynników kreujących wolę przyjmowania nowych przepisów jest błędne, niezgodne z regułami wykładni prokonstytucyjnej, stosowanie przepisów dotychczasowych. Wzmocnienie gwarancji stosowania prokonstytucyjnej wykładni przepisów służy wprost ograniczeniu przyczyn stałego uchwalania nowych przepisów.
- 1.7. Transparentność, co do tego kto, jak i dlaczego wydał daną decyzję zwiększy poczucie odpowiedzialności urzędników, a w razie wydania decyzji powodującej szkodę dla Państwa lub obywateli, ułatwi ustalenie winnych wyrządzenia szkody przez wydanie błędnej decyzji. Zwiększenie transparentności będzie miało też pozytywny wpływ na ograniczenie zjawiska korupcji.
- 1.8. Równocześnie, dzięki proponowanym rozwiązaniom, możliwe jest dokonanie szybszej realnej zmiany postaw urzędniczych i to przy mniejszym nakładzie środków finansowych niż w przypadku procesowanej w Sejmie ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności urzędników.  
Zwiększenie transparentności procesu kształtowania rozstrzygnięcia zawartego w decyzji i jej uzasadnienia opiera się bowiem na filozofii stosowania bodźców pozytywnych a nie negatywnych, a więc z natury rzeczy napotka prawdopodobnie na mniejszy opór aparatu urzędniczego niż ustawa o odpowiedzialności urzędniczej.
- 1.9. Nowelizacje zwiększające transparentność działania lub ułatwiające ewentualne pociągnięcie urzędników do odpowiedzialności często nie spotykają się z gremialnym poparciem urzędników jako grupy zawodowej. Ustawodawca powinien jednak dać priorytet interesowi publicznemu nad indywidualnym interesem pojedynczej grupy zawodowej. Jest to tym bardziej uzasadnione, że nawet w ramach grupy urzędniczej,

transparentność procesu kształtowania rozstrzygnięć administracyjnych promować będzie najbardziej rzetelnych urzędników wydających decyzje zgodnie z prawem.

## **2. Przedstawienie stanu obecnego.**

### W zakresie metryki administracyjnej

- 2.1. Obecnie nie ma ani ustawowego obowiązku tworzenia metryki sprawy administracyjnej ani sprawy podatkowej wskazującej kto i w jakim kierunku kształtował treść rozstrzygnięcia administracyjnego lub podatkowego w sprawie. Decyzję podpisuje osoba pełniąca funkcję organu administracji lub osoba przezeń upoważniona (np. minister, prezydent miasta, kierownik urzędu centralnego), a rzeczywisci autorzy lub współautorzy rozstrzygnięcia w sprawie, przygotowujący je do podpisu osobie uprawnionej, nie są co do zasady wyraźnie ujawnieni, a co więcej nie wiadomy jest sposób kształtowania przez poszczególne, nieujawnione, osoby treści rozstrzygnięcia.
- 2.2. Charakterystyczne jest że obecne przepisy przewidują ściśle dokumentowanie czynności zewnętrznych organu administracji w relacji z obywatelem jako stroną postępowania lub z innymi podmiotami będącymi osobami trzecimi wobec organu administracji (np. przesłuchanie świadka), natomiast proces kształtowania decyzji wewnątrz organu administracji nie jest dokumentowany.
- 2.3. W konsekwencji, w obecnym stanie prawnym w Polsce bardzo trudno jest ustalić odpowiedzialność poszczególnych urzędników za szkody spowodowane wydaniem sprzecznych z prawem decyzji administracyjnych, gdyż osoby rzeczywiście kształtujące treść decyzji zwykle pozostają anonimowe, a założenie o osobistym kształtowaniu treści wszystkich decyzji przez osobę piastującą funkcję piastuna organu administracji (np. wojewodę) jest fikcją.
- 2.4. Konserwowanie obecnego stanu prawnego powoduje podważanie odpowiedzialności, gdyż po upływie czasu z braku prowadzonej na bieżąco metryki sprawy administracyjnej, nie można ustalić osób rzeczywiście odpowiedzialnych za ten element ukształtowania treści rozstrzygnięcia, który naruszał prawo. Utrzymanie obecnego stanu ukrycia szczegółów procesu podejmowania decyzji administracyjnej osłabia poczucie odpowiedzialności osób rzeczywiście kształtujących treść decyzji i pośrednio sprzyja korupcji.
- 2.5. Metryka sprawy administracyjnej i podatkowej będzie dokumentować udział poszczególnych urzędników w procesie wydawania rozstrzygnięcia administracyjnego w ramach organu, a więc wewnętrzny proces administracji. Zwiększy się zatem

transparentność tego, kto i w jaki sposób, kształtował treść decyzji a konsekwencji także poczucie odpowiedzialności urzędników za jakość wydawanych decyzji oraz ograniczy się ryzyko korupcji.

#### W zakresie szerszego prawnego uzasadniania decyzji

- 2.6. Obecnie nie ma ustawowego obowiązku szerszego prawnego uzasadnienia wydawanych rozstrzygnięć administracyjnych (w przeciwieństwie do wyraźnych wytycznych co do faktycznego uzasadnienia decyzji) ani rozstrzygnięć w sprawach podatkowych. Art. 107 par. 3 Kodeksu postępowania administracyjnego w obecnym kształcie szerzej precyzuje jedynie wymogi faktycznego uzasadnienia decyzji. Analogiczną wadę zawiera w sprawach podatkowych obecny art. 210 § 4 Ordynacji Podatkowej.
- 2.7. W konsekwencji, obecnie uzasadnienie prawne rozstrzygnięcia administracyjnego jest najczęściej lakoniczne, uzasadniające się do powołania przepisów bez wystarczającej analizy tego, jaka jest ich prawidłowa wykładnia. Praktyczna przydatność przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie ma natomiast polegać na tym, by w decyzji administracyjnej zostało zawarte jakiegokolwiek uzasadnienie, lecz by było w niej zawarte między innymi uzasadnienie na tyle szczegółowe pod względem prawnym, by ograniczać skalę decyzji wydawanych bez właściwego rozważenia stosowanych przepisów prawa.
- 2.8. Orzecznictwo sądów administracyjnych stale krytykuje organy administracji za szczątkowe uzasadnienie wydawanych decyzji, w tym często brak jakiegokolwiek szerszego uzasadnienia przyjmowanej metody wykładni przepisów, jest najlepszym bo empirycznym dowodem tego, że obecne przepisy o uzasadnieniu decyzji nie działają prawidłowo.
- 2.9. Liczne są także orzeczenia sądów administracyjnych, w których każdy ze składów orzekających z osobna musiał na potrzeby sądowej krytyki braku uzasadniania decyzji organów administracji formułować swoją własną wykładnię co do tego jakim dokładnie postulatami powinno odpowiadać uzasadnienie prawne decyzji. Dzieje się tak właśnie dlatego, że przepisy Kodeksu Postępowania Administracyjnego i Ordynacji Podatkowej nie stanowią prawie żadnych wymogów co do treści prawnego uzasadnienia decyzji.
- 2.10. Rzetelne prawnie uzasadnienie decyzji - poprzez swą edukacyjną rolę - ograniczy liczbę odwołań od decyzji do organów drugiej instancji. Obecna plaga odwołań od decyzji administracyjnych i sporów sądowych przed sądami administracyjnymi wynika w znacznej mierze ze sporów między obywatelem organem administracji co do



właściwej wykładni prawa. Praktyczny efekt proponowanego szerokiego prawnego uzasadnienia decyzji administracyjnych to zatem z jednej strony właśnie zwiększenie skuteczności przepisów KPA i skuteczności wydawanych na ich podstawie decyzji, a z drugiej strony ograniczenie marnowania pieniędzy publicznych na obsługę sporów administracyjno-sądowych, z których wielu można by uniknąć gdyby istniał obowiązek szerszego uzasadniania prawnego decyzji.

#### W zakresie obowiązku stosowania wykładni prokonstytucyjnej

- 2.11. Obowiązek zastosowania – sposób kilku alternatywnych wyników wykładni - tej wykładni przepisów, która najpełniej realizuje chronione konstytucyjnie prawa, obowiązki oraz postanowienia ratyfikowanych umów międzynarodowych, nie jest wprost wyrażony ani w Kodeksie postępowania administracyjnego ani w Ordynacji podatkowej. Obowiązek taki obecnie można wyprowadzić jedynie pośrednio z konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa i z zasad teorii prawa.
- 2.12. Kilkaset tysięcy urzędników stosujących codziennie prawo nie jest jednak teoretykami prawa, lecz kieruje się przy stosowaniu prawa wyraźnymi zapisami ustawowymi, tych jednak w omawianym tu zakresie brak.
- 2.13. Wieloletnie orzecznictwo administracyjne stale wskazuje na ignorowanie przez organy administracji obowiązku prokonstytucyjnej wykładni prawa. Jak stwierdzają sądy administracyjne i przedstawiciele doktryny krytykując ignorowanie prokonstytucyjnej wykładni prawa stosowaną przez organy administracji:

*„(...) Prokonstytucyjna wykładnia prawa (w tym przepisów ustawy) wymaga poszukiwania takiego rezultatu wykładni ustawy, by respektować wartości konstytucyjne.”* (Wyrok WSA w Poznaniu, sygn. IV SA/Po 1407/04).

*„Organy podatkowe, mając wątpliwości co do konstytucyjności przepisów wykonawczych i ich zgodności z ustawą podatkową, powinny w trakcie postępowania podatkowego podjąć w tym zakresie stosowne działania prawne, a nie odsyłać podatnika - po zakończeniu postępowania administracyjnego - na drogę postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym”.*

*„(..) Sąd najzupełniej słusznie zgromił praktykę organów administracji podatkowej. Nie jest bowiem prawdą, że w polskim systemie prawnym organy te pozbawione są środków*

*uzgodnienia swoich decyzji stosowania prawa z porządkiem konstytucyjnym. Prawdą jest natomiast, że od substratu osobowego tych organów wymaga to wykazywania innych postaw wobec prawa niż oportunistycznych”*; Glosa do wyroku NSA z dnia 14 lutego 2002 roku, I SA/Po 461/01, OSP 2003/2/17.

- 2.14. Gdyby dorobek teorii prawa wystarczał do dokonania trwałej zmiany postaw urzędniczych, to zasada prokonstytucyjnej wykładni byłaby przepisów byłaby stosowana przez organy administracji od lat, sądy administracyjne nie musiałyby uchylać sprzecznych z nią decyzji urzędniczych, doktryna prawa nie określałaby postaw urzędniczych oportunistycznymi, a Skarb Państwa nie musiałyby wypłacać odszkodowania za szkody wynikające z decyzji wydanych bez uwzględnienia obowiązku prokonstytucyjnej wykładni przepisów.
- 2.15. Postawa oportunistyczna aparatu urzędniczego odrzucającego prokonstytucyjną wykładnię prawa jest jednak faktem i wynika w znacznej mierze z tego, że zasada wykładni prokonstytucyjnej nie została wprost wyrażona w ramach zasad ogólnych Kodeksu Postępowania Administracyjnego i Ordynacji Podatkowej. W konsekwencji przy wydawaniu rozstrzygnięć administracyjnych i podatkowych przyjmowana zwykle nie jest przyjmowana wykładnia przepisów, która najpełniej realizowałaby prawa i obowiązki obywatelskie, tylko taka która jest najwygodniejsza dla urzędnika.
- 2.16. Wiele rozstrzygnięć w sprawach administracyjnych i podatkowych, które albo mają słabe uzasadnienie prawnie albo przyjmują wykładnię najmniej korzystną dla obywatela, jest zaskarżanych do sądów administracyjnych, a następnie uchylanych przez te sądy z powodu sprzeczności z prawem. Następuje to ze szkodą dla interesu obywateli i interesu społecznego, gdyż Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą za szkody wywołane takimi rozstrzygnięciami.
- 2.17. Całkowicie chybione i sprzeczne z orzecznictwem oraz doktryną są próby obrony obecnego niekorzystnego dla Państwa i obywateli stanu prawnego poprzez argumentację jakoby w toku wydawania decyzji nie istniały alternatywne wyniki wykładni przepisów prawa, tylko jeden zastosowany przez urzędnika wynik wykładni. Ten reprezentowany przez aparat urzędniczy pogląd ten spotkał się z druzgoczącą krytyką Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych:
- "Zgodnie z przeważającym obecnie stanowiskiem doktryny, wykładni przepisu - jako konstrukcji normy prawnej z tekstu aktu normatywnego - dokonuje się zawsze, nawet w przypadkach pozornie nie budzących wątpliwości interpretacyjnych. Jak trafnie zwrócono uwagę w literaturze, coraz częściej także i w orzecznictwie zasada clara non*

sunt interpretanda "zamienia się właściwie w zasadę interpretatio cessat in claris (interpretację należy zakończyć, gdy osiągnięto jej jednoznaczny rezultat)" (M. Zieliński, Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki, Warszawa 2002, s. 56), co w istocie oznacza, że przywołana zasada przekształca się niejako w swe przeciwieństwo - omnia sunt interpretanda. **Stosowanie prawa przez sądy lub inne organy zakładać więc musiały, nieodłączny aspekt interpretacyjny. Zastosowanie wszystkich dostępnych metod wykładni prowadzi, bądź co najmniej może prowadzić, do powstania wielu wariantów normy prawnej, a zadaniem organu orzekającego jest zawsze wybór tego, który jest właściwy"** Wyrok TK z dnia 13 maja 2005 roku, P 15/02.

„Nawet przyjęcie reguły clara non sunt interpretanda nie kończy procesu wykładni, albowiem należy wówczas sprawdzić, czy treść odkodowanej normy prawnej pozostaje w zgodności z systemem prawa i funkcją (celem) określonego przepisu” Postanowienie SN z dnia 7 stycznia 2008 roku, sygn. II KK 2522/07.

„**nie istnieje czyste, abstrakcyjne znaczenie przepisu, które mogło być przyjęte bez jakichkolwiek zabiegów interpretacyjnych** (w tym sensie nawet "clara sunt interpretanda")” Wyrok NSA z dnia 30 listopada 2005 roku, sygn. FSK 2396/04

- 2.18. Skoro od lat - mimo jednoznacznej i druzgoczącej krytyki orzecznictwa sądowego i doktryny - ma miejsce ignorowanie przez urzędników obowiązku stosowania prokonstytucyjnej wykładni przepisów prawa na rzecz wykładni oportunistycznej najłatwiejszej w danym przypadku dla urzędnika, a szkolenia i dorobek teorii prawa okazały się niewystarczające by ten problem rozwiązać w codziennej pracy tysięcy urzędników, to uzasadniona jest proponowana ingerencja ustawodawcy w treść Kodeksu Postępowania Administracyjnego i Ordynacji Podatkowej, by obowiązek stosowania wykładni prokonstytucyjnej był wyraźnie ustawowo nałożony.
- 2.19. Podsumowując, należy podkreślić, że proponowana nowelizacja jest konieczną reakcją ustawodawcy na całkowitą nieskuteczność obecnych – zbyt ogólnych i wyrażanych jedynie w teorii prawa i orzecznictwie - instrumentów prawnych oraz konieczną reakcją na całkowity brak konkretnych przepisów przekładających postulaty orzecznictwa co do wykładni prokonstytucyjnej na treść ustawy. Nowelizacja nie stanowi zatem w żadnej mierze *superfluum* ustawowego lecz jest wyrazem reakcji racjonalnego ustawodawcy na skutki aktualnego stanu prawnego.

### **3. Różnice między dotychczasowym a przewidywanym stanem prawnym.**

Projekt nowelizacji proponuje wprowadzenie zmian do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.) w artykułach 6 i 107 oraz dodanie po art. 72 nowych przepisów artykułu 72<sup>1</sup> i 72<sup>2</sup> oraz zmian do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późniejszymi zmianami) w artykule 120 i 210 § 4 oraz proponuje dodanie po artykule 165 b) nowych przepisów artykułu 165c) i artykułu 165d). Analogiczne zmiany w obu ustawach dotyczą obowiązku prokonstytucyjnej wykładni przepisów, obowiązku szerszego prawnego uzasadnienia decyzji i wprowadzenia metryki sprawy administracyjnej.

### **4. Ocena skutków projektowanych rozwiązań dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.**

- 1.1. Projektowane rozwiązania nie powinny wpłynąć negatywnie na dochody budżetów państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Nie powinny również generować dodatkowych kosztów po stronie administracji publicznej.
- 1.2. Są to przepisy o charakterze proceduralnym, a więc wpływ przepisów proceduralnych na wysokość dochodów budżetowych jest ograniczony, chyba że umożliwiają unikanie opodatkowania poprzez doprowadzenie do przedawnienia zobowiązania podatkowego. W zakresie projektowanej nowelizacji nie ma jednak takiego zagrożenia. Zmiany te nie powinny również generować dodatkowych kosztów po stronie administracji publicznej.
- 1.3. W szczególności nie stworzy nowych kosztów wprowadzenie obowiązku prowadzenia w ramach akt spraw administracyjnej metryki administracyjnej. Nie ma podstaw by twierdzić, że istotne nowe koszty miałyby być związane z czynnością wpisania w metryce nazwisk i czynności osób kształtujących w określony sposób treść rozstrzygnięcia w sprawie, tak jak nowych kosztów nie tworzy sama czynność podpisania się urzędnika na wydawanej przez siebie decyzji.

### **5. Ocena zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej**

Projekt ustawy nie jest objęty regulacją prawa Unii Europejskiej.

### **6. Konsultacje społeczne**

- 6.1. Konsultacje społeczne nie były przeprowadzane w ramach procedury legislacyjnej w Sejmie.
- 6.2. Projekt ustawy był natomiast poddany przez wnioskodawców konsultacjom społecznym za pośrednictwem redakcji gazety Puls Biznesu z czytelnikami i poprzez badanie opinii

społecznej, w ramach którego 86 % respondentów opowiedziało się za wprowadzeniem instrumentów prawnych zwiększających odpowiedzialność urzędniczą (badanie grupy IQS na zamówienie redakcji gazety Puls Biznesu).

## **7. Założenia projektów aktów wykonawczych o których mowa w projekcie ustawy.**

7.1. Projekt ustawy przewiduje wydanie dwóch aktów wykonawczych do ustawy.

7.2. Na podstawie art. 72<sup>2</sup> Kodeksu Postępowania Administracyjnego Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji określi w rozporządzeniu zarówno wzór jak i sposób prowadzenia metryki sprawy administracyjnej.

7.3. Zakłada się, że przedmiotowe rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji powinno uwzględniać obowiązkową treść metryki wskazaną w art. 72<sup>1</sup> § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.), powinno uwzględniać obowiązek bieżącej aktualizacji metryki oraz powinno uwzględniać to by w oparciu o treść metryki było możliwe precyzyjne ustalenie treści czynności podejmowanych w sprawie przez poszczególne osoby w postępowaniu administracyjnym.

7.4. Spełnienie powyższych założeń w treści aktu wykonawczego jest konieczne dla zapewnienia skuteczności stosowania znowelizowanych przepisów ustawy w zakresie metryki sprawy administracyjnej i osiągnięcia zakładanych celów nowelizacji.

7.5. Na podstawie art. 165d) Ordynacji Podatkowej Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi w rozporządzeniu zarówno wzór jak i sposób prowadzenia metryki sprawy podatkowej.

7.6. Zakłada się, że przedmiotowe rozporządzenie Ministra właściwego do spraw finansów publicznych powinno uwzględniać obowiązkową treść metryki wskazaną w art. 165c) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późniejszymi zmianami), powinno uwzględniać obowiązek bieżącej aktualizacji metryki oraz powinno uwzględniać to by w oparciu o treść metryki było możliwe precyzyjne ustalenie treści czynności podejmowanych w sprawie przez poszczególne osoby w postępowaniu podatkowym.

7.7. Spełnienie powyższych założeń w treści aktu wykonawczego jest konieczne dla zapewnienia skuteczności stosowania znowelizowanych przepisów ustawy w zakresie metryki sprawy podatkowej i osiągnięcia zakładanych celów nowelizacji.

7.8. Określając sposób prowadzenia metryki zarówno Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji jak i Minister właściwy do spraw finansów publicznych, będą mogli w sposób właściwy, dostosowany do specyfiki prowadzonych spraw, określić w jakim

zakresie metryka spraw administracyjnych ma być prowadzona w formie dokumentacji papierowej a w jakim zakresie i na jakich zasadach może być prowadzona w formie elektronicznej. Umożliwi to zgodnie z postulatami przedstawicieli obu ministerstw realizację obowiązku ustawowego w sposób elastycznie dostosowany do aktualnego stanu komputeryzacji jednostek administracji podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych.

Warszawa, 16 lipca 2010 r.

BAS-WAPEiM-1297/10

Pan Grzegorz Schetyna  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej  
komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania  
administracyjnego i ustawy – Ordynacja podatkowa (przedstawiciel  
wnioskodawców: poseł Adam Szejnfeld)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2009 r. Nr 5, poz. 47 ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

**1. Przedmiot projektu ustawy**

Projekt zmierza do zmiany ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zmianami). Wnioskodawcy proponują zmianę art. 6 kodeksu, który wyraża jedną z zasad ogólnych postępowania administracyjnego – zasadę legalizmu, dodanie nowych przepisów w rozdziale dotyczącym protokołów i adnotacji, dotyczących nowej instytucji prawnej – metryki sprawy administracyjnej (nowe art. 72a i art. 72b kodeksu) oraz rozbudowanie wymogów dotyczących prawnego uzasadnienia decyzji administracyjnej (zmiana art. 107 § 3 kodeksu). Analogiczne zmiany proponuje się wprowadzić do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zmianami).

Projektowana ustawa zawiera przepisy przejściowe i zasadniczo ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

**2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem**

Materia, której dotyczy projekt, pozostaje poza zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

**3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

Projekt nie reguluje kwestii objętych zakresem prawa Unii Europejskiej.

#### **4. Konkluzje**

Przedmiot projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i ustawy – Ordynacja podatkowa nie jest objęty regulacją prawa Unii Europejskiej.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Michał Królikowski



Warszawa, 16 lipca 2010 r.

BAS-WAPEiM-1297/10

Pan Grzegorz Schetyna  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej  
komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania  
administracyjnego i ustawy – Ordynacja podatkowa (przedstawiciel  
wnioskodawców: poseł Adam Szejnfeld)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2009 r. Nr 5, poz. 47 ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

**2. Przedmiot projektu ustawy**

Projekt zmierza do zmiany ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zmianami). Wnioskodawcy proponują zmianę art. 6 kodeksu, który wyraża jedną z zasad ogólnych postępowania administracyjnego – zasadę legalizmu, dodanie nowych przepisów w rozdziale dotyczącym protokołów i adnotacji, dotyczących nowej instytucji prawnej – metryki sprawy administracyjnej (nowe art. 72a i art. 72b kodeksu) oraz rozbudowanie wymogów dotyczących prawnego uzasadnienia decyzji administracyjnej (zmiana art. 107 § 3 kodeksu). Analogiczne zmiany proponuje się wprowadzić do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zmianami).

Projektowana ustawa zawiera przepisy przejściowe i zasadniczo ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

**2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem**

Materia, której dotyczy projekt, pozostaje poza zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

**3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

Projekt nie reguluje kwestii objętych zakresem prawa Unii Europejskiej.

## **5. Konkluzje**

Przedmiot projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i ustawy – Ordynacja podatkowa nie jest objęty regulacją prawa Unii Europejskiej.

Autor:

**Ziemowit Cieślik**

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Michał Królikowski

*Deskryptory Bazy REX: projekt ustawy, Unia Europejska, postępowanie administracyjne*

Warszawa, 16 lipca 2010 r.

BAS-WAPEiM-1298/10

Pan Grzegorz Schetyna  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie stwierdzenia, czy komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i ustawy – Ordynacja podatkowa (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Adam Szejnfeld) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej**

Projekt zmierza do zmiany ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zmianami). Wnioskodawcy proponują zmianę art. 6 kodeksu, który wyraża jedną z zasad ogólnych postępowania administracyjnego – zasadę legalizmu, dodanie nowych przepisów w rozdziale dotyczącym protokołów i adnotacji, dotyczących nowej instytucji prawnej – metryki sprawy administracyjnej (nowe art. 72a i art. 72b kodeksu) oraz rozbudowanie wymogów dotyczących prawnego uzasadnienia decyzji administracyjnej (zmiana art. 107 § 3 kodeksu). Analogiczne zmiany proponuje się wprowadzić do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zmianami). Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Projekt nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Michał Królikowski

Warszawa, 16 lipca 2010 r.

BAS-WAPEiM-1298/10

Pan Grzegorz Schetyna  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie stwierdzenia, czy komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i ustawy – Ordynacja podatkowa (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Adam Szejfeld) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej**

Projekt zmierza do zmiany ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zmianami). Wnioskodawcy proponują zmianę art. 6 kodeksu, który wyraża jedną z zasad ogólnych postępowania administracyjnego – zasadę legalizmu, dodanie nowych przepisów w rozdziale dotyczącym protokołów i adnotacji, dotyczących nowej instytucji prawnej – metryki sprawy administracyjnej (nowe art. 72a i art. 72b kodeksu) oraz rozbudowanie wymogów dotyczących prawnego uzasadnienia decyzji administracyjnej (zmiana art. 107 § 3 kodeksu). Analogiczne zmiany proponuje się wprowadzić do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zmianami). Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Projekt nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.

Autor:

**Ziemowit Cieślik**

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Michał Królikowski

*Deskryptory bazy Rex: Unia Europejska, projekt ustawy, postępowanie administracyjne*



PIERWSZY PREZES  
SĄDU NAJWYŻSZEGO  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

BSA III – 021 – 107/10

Warszawa, dnia 05.08 2010 r.

Pan  
Lech CZAPLA  
Szef Kancelarii Sejmu

*Szanowny Panie Ministrze,*

W odpowiedzi na pismo z dnia 23 lipca 2010 r., GMS-WP-183-117/10 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i ustawy – Ordynacja podatkowa.**

*z wyrazami szacunku*

Prof. dr hab. Lech GARDOCKI



Warszawa, dnia 05 sierpnia 2010 r.

**SĄD NAJWYŻSZY  
BIURO STUDIÓW I ANALIZ**

Pl. Krasińskich 2/4/6, 00-951 Warszawa

BSA III – 021 – 107/10

**Uwagi do komisyjnego projektu**

**ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Ordynacja podatkowa, nadesłanego przy piśmie p.o. Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 23 lipca 2010 r. nr GMS-WP-181-117/10**

Przedłożony w dniu 8 lipca 2010 r. Marszałkowi Sejmu RP przez Komisję Nadzwyczajną „Przyjazne Państwo” do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji zmiany ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Ordynacja podatkowa zasługuje na wnikliwe rozważanie, ale w połączeniu z wcześniej złożonym, zarejestrowanym jako druk nr 1407 Sejmu VI kadencji, projektem ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, a zwłaszcza w połączeniu z art. 11 i art. 12 ostatnio wymienionego projektu, który zawiera porównywalne, a niekiedy wręcz tożsame rozwiązania w zakresie zmian K.p.a. i Ordynacji podatkowej.

Założenia tego projektu, kierunki proponowanych w nim zmian są właściwe. Na uwzględnienie zasługują proponowane w opiniowanym projekcie merytoryczne rozwiązania z poniższymi zastrzeżeniami.

Liczne wątpliwości należy zgłosić do poprawności stosowanej terminologii (w szczególności w uzasadnieniu projektu), w tym zwłaszcza jej zgodności z wymogami wynikającymi z zasad poprawnej legislacji oraz z teorii prawa.

Poniżej przedstawia się tylko niektóre uwagi natury logicznej i językowej.

Nie wydaje się zbyt szczęśliwe użycie w tekście aktu normatywnego obco brzmiącego określenia: „prokonstytucyjna” zwłaszcza w sytuacji istnienia odpowiednich polskich określeń, w dodatku lepiej oddających intencje autorów projektu, o czym świadczą np. propozycje zawarte w art. 11 i art. 12 ww. projektu (druk Sejmu obecnej kadencji nr 1407).

Podobne zastrzeżenia budzi użycie w uzasadnieniu omawianego projektu określenia: „transparentność” zwłaszcza w połączeniu polskim wyrazem „zwiększenie”.

#### Do art. 1 pkt 1 oraz do art. 2 pkt 1

Propozycja nadania nowego brzmienia art. 6 K.p.a. i art. 120 Ordynacji podatkowej przez wprowadzenie struktury dwóch ustępów nie wydaje się zbyt fortunna. Nie uwzględnia także wystarczająco stanowiska Konstytucji RP w zakresie relacji: normy prawa krajowego, normy prawa międzynarodowego, (por. zwłaszcza art. 8 i 9 Konstytucji RP), a także faktu, iż na podstawie art. 90 Konstytucji RP elementem prawa obowiązującego w Polsce mogą być także przepisy stanowione przez organizację międzynarodową, której Polska jest członkiem.

Nie dość czytelne, także pod względem logiki, są relacje między dwoma ustępami w mających ulec zmianie ww. artykułach.

Rzecz wymaga ponownego przemyślenia, albowiem dotyczy bardzo złożonych relacji między normami różnego rzędu, a także kwestii podstaw prawnych decyzji administracyjnych, którymi w założeniu, przy braku wyraźnych odesłań w ustawach szczególnych, mogą być wyłącznie przepisy prawa krajowego.

#### Do art. 1 pkt 2 oraz do art. 2 pkt 2

W dodawanych: art. 72a § 2 K.p.a. i art. 165c § 2 Ordynacji podatkowej użyto sformułowania: „*W treści metryki uwidacznia się wszystkie osoby (...)*”. Bardziej poprawne wydaje się sformułowanie: „*W metryce podawane są imiona, nazwiska i stanowiska służbowe wszystkich osób, (...)*”

W dodawanych: art. 72b K.p.a. i art. 165d Ordynacji podatkowej, w każdej z delegacji do wydania przepisów wykonawczych przez właściwych ministrów, trzykrotnie użyto określenia: „uwzględniając”, co – w założeniu – nie wydaje się właściwe. Należy odpowiednio przeredagować owe przepisy.

#### Do art. 1 pkt 3 oraz do art. 2 pkt 3

Propozycja nadania nowego brzmienia art. 107 § 3 K.p.a. oraz art. 210 § 4 Ordynacji podatkowej stanowi dosłowne powtórzenie propozycji nadania nowego brzmienia tym przepisom, zawartej w art. 11 i art. 12 ww. projektu ustawy stanowiącego druk Sejmu obecnej kadencji nr 1407.

Ponownego przemyślenia wymaga użycie w przyszłych przepisach (zwłaszcza w kontekście odpowiednio art. 107 § 1 K.p.a. oraz art. 210 § 1 Ordynacji podatkowej, w których elementem każdej decyzji czyni się: „*powołanie podstawy prawnej*” decyzji) takich określeń, jak: „przepisy prawne”, „norma prawna”, „podstawa prawna decyzji”, „rezultat wykładni przepisów”, „ustalenie treści normy prawnej”.

Nie jest także jasne, dlaczego tylko w przypadku istnienia więcej niż jednej, możliwej wykładni określonego przepisu lub grupy przepisów, zdaniem autorów projektu, należy podać „rezultat wykładni przepisów”.

Mając to wszystko na uwadze należy stwierdzić, że przedłożony do zaopiniowania komisyjny projekt ustawy mającej wprowadzać zmiany w K.p.a. oraz w Ordynacji podatkowej wymaga dalszego opracowania.





KRAJOWA RADA  
RADCÓW PRAWNYCH

00-478 Warszawa • Aleje Ujazdowskie 18 lok. 4  
tel./fax: 022 622 05 88, 622 84 28:33 • e-mail: krrp@krrp.pl • NIP: 526-10-43-011

SEKRETARIAT SZEFA KS  
WPŁYNEŁO

dnia.....1.1.08.2010.....200.....r.

.....  
(podpis)

L.dz. 3315 /OBSiL/2010/JS

Warszawa, dnia 3 sierpień 2010 r.

**Szanowny Pan  
Lech Czapla  
p.o. Szef Kancelarii Sejmu**

*Szanowny Panie Ministrze!*

W nawiązaniu do przesłanego przy piśmie GMS-WP-183-117/10 z dnia 23 lipca 2010r. komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Ordynacja podatkowa - uprzejmie w załączeniu przekazuję opinię do projektu opracowaną w ramach Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych

*2 polecenie*

Wiceprezes  
Krajowej Rady Radców Prawnych

Dariusz Sałajewski *msy*

**Opinia do komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy  
– Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy  
– Ordynacja podatkowa**

**I. Uwagi ogólne:**

*Przedłożony przez Komisję Nadzwyczajną „Przyjazne Państwo” do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Ordynacja podatkowa, co do zasady nie ma wpływu na wykonywanie zawodu radcy prawnego.*

W uzasadnieniu projektu ustawy czytamy, iż głównym celem zaproponowanych zmian jest zwiększenie transparentności udziału poszczególnych urzędników w procesie wydania rozstrzygnięć w sprawach obywateli oraz transparentności uzasadnienia podjęcia takiego a nie innego rozstrzygnięcia w sprawie.

Zwiększenie transparentności ma być osiągnięte poprzez:

- wprowadzenie metryki sprawy jako obowiązkowej części akt administracyjnych i podatkowych,
- poszarzenie treści prawnego uzasadnienia decyzji zarówno w sprawach administracyjnych jak i podatkowych, o wskazanie jaka wykładnia zastosowanych w decyzji przepisów była rozważana w toku rozstrzygnięcia sprawy i dlaczego zastosowano taki a nie inny wynik wykładni,
- wyraźne ustawowe wprowadzenie obowiązku prokonstytucyjnej wykładni, wprowadzenie w przypadku istnienia kilku dopuszczalnych rezultatów wykładni przepisów, która najpełniej realizuje chronione konstytucyjne prawa i obowiązki oraz postanowienia ratyfikowanych umów międzynarodowych.

### II. Uwagi szczegółowe:

W projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Ordynacja podatkowa o radcach prawnych nie wspomina się wcale. Ustawa ta ma bowiem zastosowanie przede wszystkim do organów administracji publicznej i organów podatkowych. Niemniej jednak część zaproponowanych zmian może wpływać pośrednio na pracę radców prawnych. Zmiany te nie – co do zasady - wywrą negatywnego wpływu na pracę radców prawnych, a niektóre z zaproponowanych rozwiązań mogą wręcz przyczynić się do usprawnienia pracy prawników.

***Idea jaka przyświecała twórcom projektu tj. wzmocnienie gwarancji stosowania prokonstytucyjnej wykładni przepisów przez urzędników, zwiększenie ich odpowiedzialności i spowodowanie tym samym szybkiej realnej zmiany postaw urzędniczych zasługuje na pełną akceptację.***

Niemniej jednak brzmienie niektórych zaproponowanych przepisów może budzić wątpliwości i problemy interpretacyjne.

Projekt wprowadza zmiany w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. nr 98 poz.1071, z późn. zm.) oraz w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r., Ordynacja podatkowa (tj. Dz. U. z 2005 r. nr 8, poz. 60 z późn. zm.). Zgodnie z jego założeniem w art. 120 Ordynacji podatkowej ma znaleźć się postanowienie, iż organy podatkowe działają na podstawie przepisów prawa, przestrzegając w procesie stosowania prawa zasady prokonstytucyjnej wykładni przepisów prawa. Wprowadza się też zapis, że w przypadku istnienia alternatywnych rezultatów wykładni przepisów prawa, organy są zobowiązane do wyboru tego rezultatu wykładni przepisów, który najpełniej realizuje chronione konstytucyjnie prawa i obowiązki oraz postanowienia ratyfikowanych umów międzynarodowych.

Zaproponowana zmiana sama w sobie nie jest zła, ale użyte tu sformułowania są nieostre i niedookreślone, przez co mogą budzić wątpliwości interpretacyjne. W projekcie nie zostało bowiem zdefiniowane pojęcie „prokonstytucyjnej wykładni przepisów prawa”. Również sformułowanie „najpełniej realizuje chronione konstytucyjnie prawa i obowiązki oraz postanowienia ratyfikowanych umów międzynarodowych” nie jest do końca jasne. Nie

wiadomo bowiem, czy chodzi o prawa i obowiązki obywateli/podatników czy też organów, które mają być chronione. Aby w przyszłości nie było na tym tle żadnych wątpliwości proponujemy wprowadzenie definicji „prokonstytucyjnej wykładni przepisów prawa”, a także doprecyzowanie czyje prawa i obowiązki mają być chronione.

Warto się też zastanowić, czy dotychczasowe brzmienie art. 120 Ordynacji podatkowej: „Organy podatkowe działają na podstawie przepisów prawa” nie jest wystarczającą gwarancją „prokonstytucyjnej wykładni przepisów prawa”. Działanie „na podstawie przepisów prawa” oznacza bowiem działanie w ramach określonych przez wymienione w art. 87 Konstytucji źródła powszechnie obowiązującego prawa, a mianowicie: Konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz akty prawa miejscowego (te ostatnie na obszarze działania organów, które je ustanowiły).

Zmiany polegające na rozszerzeniu zakresu przedmiotowego uzasadnień rozstrzygnięć wydawanych przez organy podatkowe (art. 210 § 4 Ordynacji podatkowej) m. in. o obowiązek wskazania, czy istnieje więcej niż jeden alternatywny rezultat wykładni przepisów i ustalenia treści normy prawnej będącej podstawą prawną decyzji oraz – jeżeli ma to miejsce, wskazanie powodów przyjęcia przez organ rezultatu wykładni przepisów i ustalenia treści normy prawnej zastosowanego w sprawie również budzą wątpliwości. Istnieje obawa, że uzasadnienie – zamiast dawać stronie argumenty do obrony, stanie się zbiorem często niejednorodnych i sprzecznych ze sobą interpretacji określonej normy prawnej, co w przypadku prawa podatkowego wielokrotnie ma miejsce. Może to doprowadzić do zmiany charakteru uzasadnienia decyzji organu podatkowego, a co za tym idzie, nawet pogorszenia jego jakości merytorycznej. Niewątpliwie wprowadzone zmiany w tym zakresie doprowadzić muszą również do przedłużania postępowania podatkowego o czas niezbędny na poszukiwanie alternatywnych rezultatów wykładni przepisów. Na koniec należy dodać, że tak proponowany sposób uzasadniania decyzji organów administracji jest ewenementem w stosunku do innych postępowań administracyjnych i decyzji kończących te postępowania.

Kolejną kwestią, która budzi uzasadnione wątpliwości to brak przepisów, które pozwoliłyby na skuteczne wyegzekwowanie od urzędników stosowania nowych przepisów. Brak jakiegokolwiek sankcji może spowodować bowiem, iż przepisy te mogą pozostać „martwymi”. Wskazany w uzasadnieniu do projektu argument, iż filozofia stosowania

bodźców pozytywnych, a nie negatywnych z natury rzeczy napotka prawdopodobnie mniejszy opór aparatu urzędniczego niż ustawa o odpowiedzialności urzędniczej wydaje się nie trafiony. Bardziej prawdopodobna jest sytuacja, w której brak jakiegokolwiek sankcji oraz nieostrość użytych w projekcie sformułowań spowodują, iż urzędnicy będą unikać stosowania nowych rozwiązań.

Reasumując, co do zasady należy pozytywnie odnieść się do zaproponowanych zmian, jednak aby jednak idea przyświecająca komisijnemu projektowi była w pełni zrealizowana, niezbędne są zmiany nie tylko redakcyjne, ale i systemowe mające na celu uszczegółowienie przepisów oraz wprowadzenie rozwiązań umożliwiających wyegzekwowanie obowiązków nałożonych na organy administracyjne.

Jeżeli nowe przepisy – po uwzględnieniu zaproponowanych uwag – wejdą w życie to powinny

w znaczącym stopniu przyczynić się do usprawnienia pracy urzędów a co za tym idzie mogą pozytywnie wpłynąć na pracę radców prawnych oraz przyczynić się do lepszej obsługi klientów.

*M. Markisz*

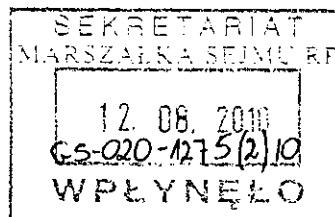


KRAJOWA IZBA  
DORADCÓW  
PODATKOWYCH

KRAJOWA RADA  
DORADCÓW PODATKOWYCH

Warszawa, 10 sierpnia 2010 r.

Tomasz Michalik  
Przewodniczący  
Krajowej Rady Doradców Podatkowych



Hanna Filipczyk  
Wiceprzewodnicząca Komisji Prawnej  
Krajowej Rady Doradców Podatkowych

Szanowny Pan  
Grzegorz Schetyna  
Marszałek Sejmu RP

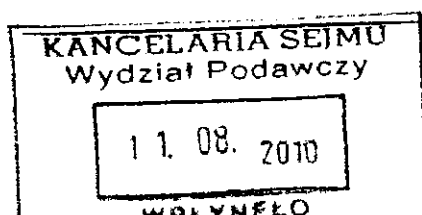
*Szanowny Panie Marszałku*

W nawiązaniu do pisma z dnia 23 lipca 2010 r. Krajowa Rada Doradców Podatkowych poniżej przedstawia uwagi do komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego i ustawy - Ordynacja podatkowa.

1.

Krajowa Rada Doradców Podatkowych w pełni popiera cel projektu, jakim jest zwiększenie transparentności udziału urzędników w postępowaniu administracyjnym (podatkowym) oraz podniesienie standardu rozstrzygnięć wydawanych na gruncie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.) i ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.; dalej: O.p.)

KRAJOWA IZBA DORADCÓW PODATKOWYCH  
ul. Bitwy Warszawskiej 1920 roku nr 3/310  
02-362 Warszawa, NIP 526-26-10-268  
tel. (22) 578 50 00, fax (22) 578 50 09, biuro@kidp.pl, www.kidp.pl



## 2.

Krajowa Rada Doradców Podatkowych uważa także, że środkami realizacji tego celu istotnie mogą stać się proponowane w projekcie rozwiązania, tzn.:

- i) wprowadzenie metryki sprawy, jako obowiązkowej części akt administracyjnych i podatkowych, wskazującej na osoby, które uczestniczyły w czynnościach podejmowanych w postępowaniu, zwłaszcza w procesie opracowania i wydania rozstrzygnięcia;
- ii) zobowiązanie organu prowadzącego postępowanie do wykładania i stosowania prawa w sposób zapewniający realizację zasad konstytucyjnych oraz ratyfikowanych umów międzynarodowych;
- iii) poszerzenie obowiązkowej treści uzasadnienia prawnego decyzji o szczegółową dyskusję racji stojących za rozstrzygnięciem, zwłaszcza w przypadku jednoczesnego istnienia kilku dostępnych sposobów wykładania danego przepisu.

Środki te będą sprzyjać pogłębieniu przeprowadzanej przez urzędników analizy podstaw prawnych decyzji, a zarazem - jak słusznie wskazuje projektodawca - zwiększeniu ich poczucia odpowiedzialności za wydawane rozstrzygnięcia. Doprowadzą w ten sposób do poprawy jakości decyzji w sprawach administracyjnych i podatkowych: co do samego rozstrzygnięcia, jak i jego uzasadnienia.

W zakresie punktów ii) i iii) można spodziewać się kontrargumentu, iż wskazane obowiązki dadzą się wywieść już z obowiązujących przepisów, nie ma zatem potrzeby wyrażania ich wprost, poprzez uzupełnianie regulacji w obecnym jej kształcie. Stanowiska tego nie można byłoby jednak podzielić. Wprawdzie istotnie, na organach administracji już dziś spoczywa wymóg wykładni przepisów w zgodzie z postanowieniami Konstytucji RP oraz ratyfikowanych umów międzynarodowych, a także należytego uzasadnienia wydawanych rozstrzygnięć. Nie czyni to jednak zmian zbędnymi - w sytuacji, gdy w praktyce jakże często wymóg ten nie jest realizowany. Niezadowolający standard działania administracji w tym obszarze inspirowa refleksję na temat możliwych środków zaradczych, w rodzaju proponowanych przez projektodawcę.

Jak się wydaje, opiniowany zabieg legislacyjny, polegający w istocie na wprowadzeniu bardziej rygorystycznych i jednoznacznie określonych normatywnych kryteriów oceny realizacji powyższych obowiązków, będzie miał wpływ dyscyplinujący na praktykę działania administracji publicznej.

Z tego względu zasadnie twierdzi projektodawca, że proponowana nowelizacja jest konieczną reakcją ustawodawcy na nieskuteczność obecnych instrumentów prawnych (por. pkt 2.19 uzasadnienia).

### **KRAJOWA IZBA DORADCÓW PODATKOWYCH**

ul. Bitwy Warszawskiej 1920 roku nr 3/310

02-362 Warszawa, NIP 526-26-10-268

tel. (22) 578 50 00, fax (22) 578 50 09, [biuro@kidp.pl](mailto:biuro@kidp.pl), [www.kidp.pl](http://www.kidp.pl)

3.

Pewne zastrzeżenia budzi natomiast niedoskonała redakcja projektowanego art. 120 § 1 i § 2 O.p.

Po pierwsze, znaczna część przepisu § 2 artykułu wydaje się powtórzeniem § 1 *in fine* - jeden i drugi dotyczy bowiem obowiązku prowadzenia wykładni w zgodzie z Konstytucją RP. Po drugie, przepis art. 120 § 2 zobowiązuje organ do wyboru rezultatu wykładni przepisów, który „*najpełniej realizuje chronione konstytucyjnie prawa i obowiązki (...)*”. Jak się wydaje, niezręcznością stylistyczną jest określenie „*konstytucyjnie chronione obowiązki*” (Konstytucja RP chroni prawa, a obowiązki nakłada).

Z tego względu Krajowa Rada Doradców Podatkowych proponuje w art. 120 O.p.:

- i) ujęcie dotychczasowej treści jako § 1;
- ii) wprowadzenie § 2 o następującej treści:

*„§ 2. Organy podatkowe są obowiązane wyklądać i stosować przepisy prawa w sposób zapewniający realizację postanowień Konstytucji RP oraz ratyfikowanych umów międzynarodowych, a w szczególności spośród możliwych rezultatów wykładni przepisu prawa przyjąć ten, który najpełniej realizuje wartości chronione konstytucyjnie i postanowienia tych umów”.*

Te same uwagi oraz propozycje należy odnieść również do art. 6 § 1 i § 2 k.p.a., odpowiednio.

\* \* \*

Krajowa Rada Doradców Podatkowych uprzejmie prosi o uwzględnienie przedstawionych uwag w pracach legislacyjnych nad projektem.

Z wyrazami szacunku

  
Hanna Filipczyk

  
Tomasz Michalik



**KRAJOWA IZBA DORADCÓW PODATKOWYCH**

ul. Bitwy Warszawskiej 1920 roku nr 3/310

02-362 Warszawa, NIP 526-26-10-268

tel. (22) 578 50 00, fax (22) 578 50 09, biuro@kidp.pl, www.kidp.pl



Warszawa, dnia 10 sierpnia 2010 r.

P - 1244/2010

SEKRETARIAT SZEFA KS  
WPŁYNEŁO  
dnia 16 08 2010 r.  
.....  
(podpis)

Pan  
**Lech Czapla**  
Szef Kancelarii Sejmu  
ul. Wiejska 4/6/8  
00-902 Warszawa

*Szanowny Panie Ministrze.*

W imieniu Krajowej Rady Biegłych Rewidentów bardzo serdecznie dziękuję za przesłanie komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego i ustawy - Ordynacja podatkowa (pismo z dnia 23 lipca 2010 r., znak: GMS-WP-181-117/10).

Jednocześnie pragnę poinformować, że Krajowa Izba Biegłych Rewidentów nie zgłasza uwag do ww. projektu ustawy.

*[Podpis]*  
powołaniem  
P r e z e s

Krajowej Rady Biegłych Rewidentów

*[Podpis]*  
Adam Kęsik



# PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA

Główny Urząd Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa

ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa  
tel.: (+48) 022 392-31-17; fax: (+48) 022 392-31-20

www.prokuratoria.gov.pl  
e-mail: kancelaria@prokuratoria.gov.pl

Warszawa, dnia 1<sup>o</sup> sierpnia 2010 r.

KR-023-465/10/MAR/kbr

W/ 20791 /10

SEKRETARIAT SZEFA KS  
WPLYNĘŁO

dnia.....1.8.2010..... 200..... r.

(podpis)

**Pan  
Lech Czapla  
Szef Kancelarii Sejmu RP**

*Szanowny Panie Ministrze*

W odpowiedzi na pismo z dnia 23 lipca 2010 r., znak: GMS-WP-181-117/10, dotyczące zaopiniowania projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i ustawy – Ordynacja podatkowa w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa do ww. projektu.

*Z uwagi na to.*

**PREZES  
Prokuraturii Generalnej  
Skarbu Państwa**

*Marcin Dziurda*  
**dr Marcin Dziurda**

W załączeniu:

– uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i ustawy – Ordynacja podatkowa

Do wiadomości:

– Pani Hanna Majszczyk – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów



# PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA

Główny Urząd Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa

ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa  
tel.: (+48) 022 392-31-17; fax: (+48) 022 392-31-20

www.prokuratoria.gov.pl  
e-mail: kancelaria@prokuratoria.gov.pl

Warszawa, 17 sierpnia 2010 r.

KR-023-465/10/MAR/kbr

## Uwagi do projektu ustawy

### o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i ustawy – Ordynacja podatkowa

#### Do art. 1 projektu ustawy:

I. W pkt 1 w proponowanym nowym brzmieniu art. 6 § 1 k.p.a. wskazuje się na obowiązek stosowania przez organy administracji publicznej prokonstytucyjnej wykładni prawa. Jednocześnie w nowym § 2 przewiduje się, że organy władzy publicznej są zobowiązane wyklądać i stosować przepisy prawa w sposób zapewniający realizację zasad konstytucyjnych. Ponadto w zdaniu drugim zastrzeżono, że w przypadku kilku możliwych rezultatów wykładni organ winien wybrać ten rodzaj wykładni, który najpełniej realizuje konstytucyjne prawa i obowiązki. W ocenie Prokuraturii Generalnej projektowana zmiana może skutkować **wadliwym stosowaniem przepisów prawa przez organy władzy publicznej.**

W pierwszej kolejności należy wyraźnie podkreślić, że organy administracji mają obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP – zasada legalizmu). Źródła prawa zostały określone w art. 87 Konstytucji RP i są nimi: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Organy administracji są związane wszystkim wskazanymi powyżej źródłami prawa. W przypadku zaistnienia rzeczywistego konfliktu pomiędzy normą wyższego rzędu, a normą niższego rzędu organ administracji stosujący prawo powinien dokonać wyboru właściwej normy w oparciu o regułę kolizyjną, zgodnie z którą norma wyższego rzędu uchyla normę niższego rzędu. Zatem przykładowo, gdy organ administracji stwierdzi, że istnieje konflikt pomiędzy dyspozycjami przepisu rozporządzenia i przepisu ustawy regulujących tą samą problematykę, powinien zastosować przepis ustawy. **Jednak taka możliwość nie istnieje w przypadku niezgodności norm niższego rzędu z Konstytucją RP. W tym zakresie wyłączną kompetencję ma bowiem Trybunał Konstytucyjny.** To ograniczenie wynika z przepisu art. 188 wskazującego na kompetencje Trybunału Konstytucyjnego – który jest jedynym organem mającym możliwość orzekania o niezgodności przepisów z Konstytucją.

Należy zauważyć, że takiej kompetencji nie mają nawet sądy powszechne oraz administracyjne. Stanowisko to jest ugruntowane w judykaturze tych sądów. Dla przykładu można wskazać wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2008 r., (V CSK 310/08, LEX nr 484695), w którym stwierdzono, że „sądy nie mogą same decydować o niekonstytucyjności ustaw, gdyż wyłączną kompetencję w tym zakresie ma Trybunał Konstytucyjny (art. 188 Konst.). Mając uzasadnione wątpliwości co do zgodności ustawy z Konstytucją, sąd - na podstawie art. 193 Konst. - ma obowiązek zwrócić się do Trybunału z odpowiednim pytaniem prawnym.” Podobnie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku dnia 27 marca 2008 r. (I FSK 442/07, LEX nr 465759): „stwierdzenie niezgodności przepisu ustawowego z Konstytucją należy do wyłącznych kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, a mający w procesie orzekania w tym przedmiocie wątpliwości Sąd administracyjny, stwierdzając, że nie da się pogodzić wykładni tego przepisu z normą konstytucyjną, nie jest władny odmówić jego zastosowania, będąc zobligowanym do wystąpienia ze stosownym pytaniem prawnym do Trybunału.”

W świetle tych wypowiedzi wprowadzony w projekcie w art. 6 § 2 k.p.a. obowiązek polegający na tym, że „organy administracji publicznej są zobowiązane wyklądać i stosować przepisy prawa w sposób zapewniający realizację zasad konstytucji” jest niewątpliwie sprzeczny z art. 188 Konstytucji RP. Z postanowienia tego jednoznacznie wynika bowiem obowiązek niestosowania przez organy administracji przepisów niższego rzędu, które są niezgodne z przepisami Konstytucji RP (zasadami konstytucyjnymi). Projektowany przepis narusza więc wyłączność kompetencyjną Trybunału Konstytucyjnego w zakresie orzekania o zgodności norm niższego rzędu z Konstytucją RP.

Po drugie wskazać należy, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się pogląd, że bezpośrednio stosowane mogą być tylko te przepisy Konstytucji, które są jednoznaczne i jasne. Jednakże nawet w przypadku tak sformułowanych przepisów nie zawsze istnieje potrzeba ich bezpośredniego zastosowania przez sądy albo inne organy władzy publicznej. Możliwość zastosowania przepisu Konstytucji RP bezpośrednio przez dany organ istnieje dopiero w momencie, gdy w ustawodawstwie zwykłym dana kwestia nie została uregulowana. W przypadku bowiem, gdy dana kwestia jest unormowana w przepisach hierarchicznie niższych niż konstytucyjne, właściwy organ powinien posłużyć się właśnie tymi przepisami. Wprowadzanie do kodeksu postępowania administracyjnego obowiązku przyznania przez organ administracji publicznej pierwszeństwa przepisom konstytucyjnym (zasadom konstytucyjnym) przed przepisami ustawodawstwa zwykłego stanowi odejście od wskazanego powyżej zakazu stosowania przez te organy przepisów Konstytucji RP w sprawach uregulowanych w ustawodawstwie zwykłym.

Po trzecie, projekt w sposób nieuzasadniony daje prymat jednej z metod wykładni przepisów prawa określanej w nim mianem prokonstytucyjnej. Projektowany art. 6 § 1 k.p.a. odwołuje się jedynie

do tej metody wykładni. Natomiast pomija inne reguły interpretacyjne mające równie podstawowe znaczenie w procesie interpretacji przepisu. Oczywiście obowiązku prokonstytucyjnej wykładni przepisu prawa nie można zanegować. Wynika on z ogólnie przyjętych dyrektyw wykładni prawa, a także z hierarchicznej struktury aktów prawa powszechnie obowiązującego, w którym Konstytucja RP zajmuje najwyższe miejsce. Proces interpretacji przepisu powinien zawsze uwzględniać przepisy Konstytucji RP w ramach wykładni systemowej. Powstaje natomiast pytanie, jaka powinna być relacja pomiędzy wynikiem wykładni gramatycznej, funkcjonalnej, czy też systemowej, a wynikiem prokonstytucyjnego rozumienia przepisu. Zdaniem PGSP stosunek ten właściwie został określony przez Sąd Najwyższy w uchwale pełnej Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2006 r., sygn. akt III CZP 84/05 gdzie stwierdza się m.in., że jakkolwiek wykładnia powinna uwzględniać takie odczytanie przepisu, które pozwoli na uznanie, że realizuje on społeczne oczekiwania, nie narusza zasady sprawiedliwości i pozostaje w zgodzie z Konstytucją, **jednak w drodze wykładni nie można nadać mu innego znaczenia niż to, na które wprost wskazuje jego treść, gdy za odmiennym rozumieniem nie przemawia wykładnia funkcjonalna, systemowa i historyczna.**” Danie pierwszeństwa w projektowanym przepisie art. 6 § 1 k.p.a. jedynie jednej z metod wykładni stanowi niebezpieczeństwo naruszenia tej słusznej dyrektyw sformułowanej przez Sąd Najwyższy i umniejszenie znaczenia innych, niż prokonstytucyjna, metod wykładni przepisów. Powyższe może rodzić problem, zwłaszcza w tych dziedzinach prawa, gdzie podstawowym rodzajem wykładni jest wykładnia językowa, a sięganie po inne rodzaje wykładni ma charakter wyjątkowy, jak w przepisach prawa podatkowego.

Po czwarte, przyznanie prymatu wykładni prokonstytucyjnej rodzi szczególne niebezpieczeństwo ze względu na specyfikę tej wykładni opartej na normach konstytucyjnych mających często charakter ogólny i niedookreślony. Niebezpieczeństwo to wynika już z samego założenia uczynionego w uzasadnieniu projektu (pkt 2.12.). Projektodawca stwierdza, że ze względu na okoliczność, iż urzędnicy nie są teoretykami prawa i w związku z tym nie znają orzecznictwa sądów nakazującego dokonywanie wykładni prokonstytucyjnej, konieczne jest wyraźne uregulowanie obowiązku prokonstytucyjnej wykładni prawa. Niezależnie od możliwości polemiki z tym stwierdzeniem, które jak się wydaje ma charakter aprioryczny, w sposób właściwy ukazuje ono niebezpieczeństwo dania prymatu wykładni prokonstytucyjnej w procesie stosowania prawa. Truizmem będzie stwierdzenie, że wykładnia prokonstytucyjna wymagająca ustalania treści norm konstytucyjnych wymaga wysokich umiejętności prawniczych. Świadczą o tym chociażby ustawowe kwalifikacje sędziów Trybunału Konstytucyjnego, które są identyczne jak oczekiwane od sędziów Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego (sędzią SN lub NSA może być osoba, która m.in. ukończyła wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskała tytuł magistra lub zagraniczne uznane w Polsce, wyróżnia się wysokim poziomem wiedzy prawniczej; ma co najmniej dziesięcioletni staż pracy na stanowisku sędziego lub prokuratora albo wykonywania w Polsce zawodu adwokata, radcy prawnego lub notariusza.). Wysokie umiejętności

prawnicze są niezbędne ze względu na charakter wykładni i stosowania norm konstytucyjnych, których ogólność i niejednoznaczność stwarza niebezpieczeństwo podejmowania dowolnych decyzji w procesie stosowania prawa. Nie wydaje się, aby urzędnicy, którzy co do zasady nie mają tak wysokich umiejętności prawniczych, a nawet często nie są prawnikami, mogli prawidłowo stosować prawo w sytuacji, gdy zgodnie z projektowanym art. 6 k.p.a. będą zobowiązani dać prymat wykładni opartej na normach konstytucyjnych, a nie wykładni językowej bazującej na treści przepisu. Odejście od wykładni językowej przepisu stwarza oczywiste niebezpieczeństwo dowolności stosowania przepisów i podejmowania różnych rozstrzygnięć w takich samych stanach faktycznych. To z kolei godzi w jedną z podstawowych wartości konstytucyjnych jaką jest pewność prawa, rozumiana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako pewien zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że *pewność prawa oznacza nie tyle stabilność przepisów prawa (...), co możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa. Służy zatem w konsekwencji realizacji zasady państwa prawnego* (por. orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., K. 9/92).

Postulat pewności prawa ma podstawowe znaczenie w sytuacji, w której dane postępowanie dotyczy praw lub obowiązków kilku podmiotów a ich interesy są rozbieżne. Ustawa w proponowanym brzmieniu nie rozstrzyga, prawa i obowiązki którego podmiotu powinny mieć w takim wypadku prymat. Trudno natomiast realizować postulat pewności rozstrzygnięcia, gdy na mocy projektowanego art. 6 k.p.a. na urzędnika zostanie nałożony obowiązek kierowania się w procesie stosowania prawa takimi zasadami jak przykładowo: demokratyczne państwo prawa, zasada sprawiedliwości społecznej, wolność gospodarcza, zasada równości, czy też zasada proporcjonalności przy wykładni przepisów branżowych. Na urzędnika nakładany jest więc obowiązek ciągłego konfrontowania zasad konstytucyjnych z treścią przepisu określoną przez ustawodawcę w tym celu, aby w procesie wykładni dojść do wniosku, czy treść przepisu odpowiada tym zasadom.

Dowolność rozstrzygnięć administracyjnych, a co za tym idzie ich częsta nieprawidłowość, godzić będzie nie tylko w interes stron postępowania ale, także Państwa, które zmuszone będzie wypłacać odszkodowania za wydanie wadliwych decyzji administracyjnych (art. 417<sup>1</sup> § 2 K.c.).

Znamienne jest również to, że obowiązkowi prokonstytucyjnej wykładni ustawodawca nie nałożył na sędziów sądów powszechnych, sędziów Sądu Najwyższego oraz sędziów sądów administracyjnych, mimo że niewątpliwie posiadają niezbędne kwalifikacje do wykonywania takiego obowiązku. Należy okoliczność tą uwzględnić podejmując decyzję o wskazaniu tej metody wykładni jako podstawowej w procesie stosowania prawa.

Po piąte, należy wskazać na wadliwość argumentacji projektodawcy w tym zakresie, w jakim zakłada on, że niezbędne jest inkorporowanie w ustawodawstwie pojęć wyrażonych w judykaturze, takich jak prokonstytucyjna wykładnia. Należy zauważyć, że na konieczność inkorporacji tego pojęcia w ustawodawstwie w żaden sposób nie wskazują powołane przez projektodawcę orzeczenia Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, bowiem obowiązek prokonstytucyjnej wykładni sądy wyprowadzają z brzmienia **już obowiązujących przepisów**. Innymi słowy, z faktu, iż w judykaturze wyraźnie wskazuje się na konieczność zachowania prokonstytucyjnej wykładni prawa, nie można wyprowadzać wniosku, że konieczne jest uregulowanie tego w akcie normatywnym w postaci ustawy. Przepisy o charakterze klauzul generalnych, a taką normą jest przepis art. 6 k.p.a. w dotychczasowym brzmieniu, ze swojej istoty zawierają w sobie treść niedookreśloną, którą wypełnić ma judykatura. W przypadku klauzul generalnych wszelka kazuistyka jest zbędna, a w niektórych przypadkach okazać się może nawet szkodliwa.

Podsumowując: powszechnie przyjmuje się, że proces wykładni przepisów powinien uwzględniać normy konstytucyjne (choć w przypadku kolizji norm konstytucyjnych z normami niższego rzędu przyjmuje się wyłączność kompetencyjną Trybunału Konstytucyjnego). Nie oznacza to jednak, aby właściwe było ustawowe określenie relacji pomiędzy poszczególnymi metodami wykładni przepisów w ten sposób, że przyznaje się prymat wykładni prokonstytucyjnej. Z wymienionych powyżej powodów projektowany mechanizm stosowania przepisów rodzi niebezpieczeństwo dowolności rozstrzygnięć administracyjnych, a co za tym idzie naruszenie zasady konstytucyjnej jaką jest pewność prawa.

II. W pkt 2 projektu ustawy proponuje się dodanie nowych art. 72a k.p.a. i 72b k.p.a., które wprowadzają obowiązek prowadzenia metryki sprawy administracyjnej polegającej na ewidencjonowaniu wszystkich osób i czynności, które występowały w postępowaniu. Metryka taka ma stanowić obowiązkowy element akt sprawy. Ponadto w § 3 art. 72a k.p.a. zauważa się, że celem metryki ma być m.in. możliwość precyzyjnego ustalenia treści czynności, z uwzględnieniem osób odpowiedzialnych za poszczególne elementy tej czynności. Należy wskazać, że powyższa zmiana może wpłynąć na inną z podstawowych zasad postępowania, tj. zasadę załatwienia sprawy w rozsądnym terminie wyrażoną w art. 35 k.p.a. Wydaje się, że wprowadzenie metryki może wywrzeć wpływ na czas załatwienia sprawy. Ponadto kwestia regulacji trybu czynności technicznych i ewidencyjnych nie powinna stanowić materii ustawowej. Z praktyki urzędów organów administracji publicznej wynika, że przedmiot powyższy zawierają regulaminy urzędów lub instrukcje kancelaryjne. Również w sądownictwie powszechnym i administracyjnym tematyka ta nie jest regulowana przez akty rangi ustawowej (patrz: rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. - Regulamin urzędowania sądów powszechnych <<Dz.U. Nr 38, poz. 249>>, rozporządzenie

Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. - Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych <<Dz.U. Nr 169 poz.1646>>).

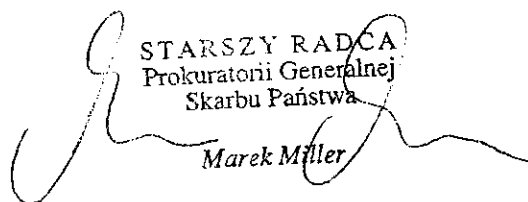
III. W pkt 3 projektu ustawy w proponowanym brzmieniu art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego proponuje się rozszerzenie obowiązkowej treści uzasadnienia prawnego decyzji o wskazanie przez organ innych możliwych w danej sprawie „rezultatów wykładni” przepisów, a także wskazania powodów przyjęcia przez organ określonego „rezultatu wykładni”. Należy zauważyć, że powyższa zmiana spowoduje w sposób niewątpliwy wydłużenie postępowania. Obowiązek szerokiego uzasadniania przez organ w wielu wypadkach może wiązać się z prezentacją wielu rodzajów wykładni. W skomplikowanych stanach faktycznych wskazanie kilku możliwych wykładni może dotyczyć poszczególnych kwestii incydentalnych, których rozstrzygnięcie ma wpływ na całokształt czynności. Prokuratoria Generalna zauważa, że tak szeroki obowiązek uzasadniania rozstrzygnięć nie znalazł zastosowania w przypadku rozstrzygnięć sądowych. I tak art. 328 § 2 k.p.c. stanowi, m.in., że *uzasadnienie wyroku powinno zawierać(...) wyjaśnienie podstawy prawnej wyroku z przytoczeniem przepisów prawa*. Zgodnie z art. 141 § 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi *uzasadnienie wyroku powinno zawierać(...) podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie*. Art. 424 § 1 pkt 2 k.p.k. jest w tym względzie jeszcze bardziej lakoniczny określając, że niezbędnym elementem uzasadnienia jest *wyjaśnienie podstawy prawnej wyroku*. W omawianych przypadkach zatem ustawodawca nie uznał za stosowne określenia wymogów uzasadnień w sposób bardziej szczegółowy. A zatem, skoro tak szeroki obowiązek uzasadniania rozstrzygnięć nie został nałożony na sędziów mających wykształcenie prawnicze i ukończone aplikacje, to nie wydaje się uzasadnione oczekiwanie, że obowiązkowi takiemu sprostają urzędnicy, niekoniecznie przecież będący prawnikami. Należy ponadto zauważyć, że rozstrzygnięcia sądowe zapadają często w sprawach daleko istotniejszych, niż rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym, np. wyrok skazujący sądu karnego ma niewątpliwie większe znaczenie dla sfery praw i wolności niż decyzja w przedmiocie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. W związku z powyższym wydaje się, że oczekiwanie od osób, które nie są teoretykami prawa przywołania wszystkich możliwych rodzajów wykładni w danej sprawie wraz ze wskazaniem, dlaczego danej interpretacji odmówiono w sprawie znaczenia, jest zbędne, a może okazać się szkodliwe.

Co więcej, w przypadku gdyby sąd administracyjny dopatrzył się, że istnieje chociażby jeden „rezultat wykładni” więcej niż dostrzegł organ administracyjny, mogłoby to stanowić przesłankę do uchylenia decyzji, niezależnie od tego, czy ów „rezultat wykładni” w danej sprawie miałyby zastosowanie. Dla Skarbu Państwa oznaczałoby to gwałtowny wzrost liczby spraw odszkodowawczych za szkody wyrządzone wydaniem decyzji, a przede wszystkim za przewlekłość postępowania. Nie byłoby to również korzystne dla obywateli i innych podmiotów, którym zależy na



uzyskaniu decyzji o określonej treści (np. wspomnianej już decyzji w przedmiocie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu), gdyż inne strony postępowania mogłyby przedłużać postępowanie, wskazując na istnienie niedostrzeżonych przez organ „rezultatów wykładni”.

Powyższe uwagi odnoszą się również do projektowanych analogicznych zmian w Ordynacji podatkowej (art. art. 2 opiniowanego projektu ustawy).

  
STARSZY RADCA  
Prokuratury Generalnej  
Skarbu Państwa  
*Marek Miller*