

Agata Noźdzak

Metryka sprawy administracyjnej a standardy postępowania administracyjnego

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 3(32), 72-93

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Metryka sprawy administracyjnej a standardy postępowania administracyjnego

I. Standardy jawności w postępowaniu administracyjnym

Istotnym standardem obowiązujących nie tylko w postępowaniu administracyjnym, ale mającym powszechne zastosowanie niemal w każdym działaniu administracji publicznej jest zasada jawności. Realizacji tej zasady mają służyć liczne, przewidziane w przepisach prawa rozwiązania. Od dawna w literaturze rozumienie pojęcia jawności w administracji publicznej sprowadza się przede wszystkim do względnie swobodnego dostępu do informacji znajdujących się w dyspozycji organów i innych podmiotów ją tworzących; to obowiązek administracji do udzielania odpowiedzi, udostępniania informacji zarówno na żądanie administrowanych, jednostek, obywateli jak i z własnej inicjatywy; to obowiązek administracji do konsultowania spraw publicznych z administrowanymi¹.

Dostęp do informacji, czy obowiązek informowania o sprawie administracyjnej, w której toczy się postępowanie, to również jeden ze standardów dobrej administracji, na co wskazuje choćby Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej (EKDA). Stosownie do tego art. 22 EKDA stanowi, iż urzędnik odpowiedzialny za daną sprawę, udostępni jednostkom żądane przez nie informacje. Jeśli zajdzie taka potrzeba, urzędnik udzieli w zakresie swoich kompetencji porady co do wszczęcia postępowania administracyjnego. Urzędnik zadba również o to, aby przekazana informacja

¹ T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Zakamycze 1999, s. 31–32.

była jasna i zrozumiała. Realizacji jawności działań urzędnika ma ponadto służyć utrwalanie ich w formie stosownej dokumentacji². Ze wspomnianym standardem postępowania administracyjnego korespondują także inne regulacje EKDA, jak np. art. 12, 16, 18, 19, czy 20.

W przepisach polskiej procedury administracyjnej standard jawności postępowania zostaje wyrażony m.in. w art. 9 kpa³. Według brzmienia tego przepisu na organy administracji publicznej zostaje nałożony obowiązek 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 podmioty uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody wskutek niezajomości prawa i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Adresatem tych obowiązków są organy administracji i inne podmioty w zakresie określonym w przepisach prawa, podejmujące na podstawie regulacji kodeksu czynności procesowe związane bezpośrednio z rozstrzygniętą sprawą administracyjną. Obowiązki te obejmują szereg czynności procesowych organu podejmowanych w granicach postępowania administracyjnego.

Wspomniana wyżej zasada była i nadal jest przedmiotem zainteresowania na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych, jak i doktryny prawa administracyjnego, co pozwoliło na wypracowanie pewnych wskazówek odnośnie rozumienia i stosowania zasady jawności w postępowaniu administracyjnym. Dla dopełnienia charakterystyki tej zasady warto przytoczyć niektóre z nich, a mianowicie:

- obowiązki informacyjne z art. 9 kpa dotyczyć mają toczącego się postępowania, a nie wszelkich kontaktów między obywatelem a administracją⁴; to oznacza, że granice tego

² Art. 24 EKDA.

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 267, powoływana dalej w skrócie „kpa”.

⁴ Zob. wyrok NSA z 29 listopada 2000 r., I SA/GD 1185/98 LEX nr 47129.

- obowiązku wyznacza uruchomiona i prowadzona przez organ w konkretnej sprawie procedura administracyjna;
- przepis art. 9 kpa formułuje dwa zróżnicowane pod względem podmiotowym i przedmiotowym obowiązki organu administracji publicznej dotyczące udzielania informacji⁵; Mianowicie podmiotami uprawnionymi są: strona i inni uczestnicy postępowania administracyjnego. W odniesieniu do każdego z tych kategorii podmiotów obowiązek informacyjny organu będzie kształtował się inaczej. Oczywiście najszerszy zakres przedmiotowy, będzie miało uprawnienie uzyskiwania (otrzymywania) informacji w postępowaniu administracyjnym przysługujące stronie postępowania, co podyktowane zostało choćby ochroną jej interesu prawnego. „Obowiązek informowania i wyjaśniania stronom przez organ prowadzący postępowanie całości kształtu okoliczności faktycznych i prawnych toczącej się sprawy (...) powinien być rozumiany szeroko, jak to jest tylko możliwe”⁶;
 - organ jest obowiązany do udzielania całości kształtu informacji związanej z załatwianiem danego rodzaju sprawy administracyjnej, a także jest obowiązany informować stronę o uprawnieniach i obowiązkach wynikających z przepisów prawa procesowego, których realizacja będzie miała wpływ na wynik sprawy. Oznacza to, że organ ma obowiązek udzielania informacji zarówno o przepisach prawa materialnego, jak i procesowego⁷;
 - obowiązek udzielania informacji stronie obejmuje cały tok postępowania, tj. od chwili jego wszczęcia, aż do jego zakończenia decyzją. Organ nie może ograniczyć się tylko do

⁵ G. Łaszczyca, *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Postępowanie administracyjne ogólne*, G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2003, s. 122.

⁶ Zob. wyrok SN z 23 lipca 1992 r., III ARN 40/92, „Państwo i Prawo” 1993, z. 3, s. 110, z glosą W. Tarasa.

⁷ Wyrok NSA z 11 lipca 2001 r., I SA 2447/00 LEX nr 54741.

udzielania informacji prawnej, lecz musi podać również niezbędne wyjaśnienia co do treści przepisów oraz udzielać wskazówek, jak należy postąpić w danej sytuacji, aby uniknąć szkody⁸;

- konieczne jest odróżnienie udzielania informacji prawnej przez organ od doradztwa prawnego w danej sprawie⁹, jednakże obowiązek informacyjny organu prowadzącego postępowanie nie może być utożsamiany z udzielaniem stronie pomocy prawnej czy zastępowaniem jej aktywności poprzez instruowanie o wyborze optymalnego sposobu postępowania¹⁰;
- informacja udzielana stronie powinna odpowiadać pewnym wymogom, a mianowicie powinna być należyta i wyczerpująca, tzn. odpowiednia, szczegółowa, dokładna. Wszystkie ww. właściwości budują pojęcie informacji pełnej.

Naruszenie tak rozumianego, jak to zaprezentowano powyżej, obowiązku informowania przez organ administracji należy traktować w tak, jak naruszenie każdej innej normy prawnej i może stanowić podstawę do uchylecia decyzji administracyjnej¹¹. To oznacza zdaniem autorki, że zasada jawności, jak i inne zasady ogólne postępowania nie powinny być traktowane jedynie jako pewne szczytne idee i „górnolotne” sformułowania, lecz mając na uwadze ich normatywny charakter, wyznaczają one realną jakość, jakiej powinno odpowiadać każde postępowanie administracyjne. W orzecznictwie przyjmuje się stanowisko, zgodnie

⁸ *Ibidem*.

⁹ Zob. wyrok NSA z 27 marca 1998 r., I SA/ŁD 489/98 LEX nr 32 776.

¹⁰ Zob. wyrok NSA z 27 sierpnia 1997 r., III SA 66/96 LEX nr 30854.

¹¹ Zob. wyrok SN z 23 lipca 1992 r., III ARN 40/92, „Państwo i Prawo” 1993 r., z. 4, s. 68 „Udowodnione naruszenie tego obowiązku powinno być rozumiane jako wystarczająca podstawa do uchylecia decyzji, szczególnie wówczas, gdy urzędnik stwierdza(lub powinien stwierdzić), że strona zamierza podjąć działania wiążące się dla niej z niekorzystnymi skutkami, lub nawet ryzykiem wystąpienia podobnych skutków”.

z którym do naruszenia art. 9 k.p.a. przez organ administracji dochodzi wówczas, gdy skutki niezajomości prawa przez podległych mu pracowników lub niedopełnienia przez nich obowiązków służbowych, przerzuca się na obywateli¹². Naruszenie tej zasady może nastąpić np. poprzez odmowę udzielenia informacji, udzielenia informacji niepełnej, czy udzielenie informacji nienależytej, błędnej.

Zaprezentowaną powyżej podstawową regulację jawności procedury administracyjnej gwarantują również inne przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, które stanowią niejako jej uszczegółowienie. Są to m.in. art. 10, art. 73 i 74, czy też art. kpa. Wszystkie te regulacje kodeksowe są przejawami jawności działania administracji wobec stron i innych uczestników postępowania administracyjnego, która w nauce prawa administracyjnego określana jest mianem jawności wewnętrznej¹³.

Jedną z ostatnich nowelizacji kpa i ustawy – Ordynacja podatkowa¹⁴, nazwana w trakcie prac legislacyjnych „ustawą o transparentności”, wprowadziła do postępowania administracyjnego nową instytucję, która w zamyśle prawodawcy ma służyć realizacji przejrzystości prowadzonych spraw administracyjnych. Od 7 marca 2012 r. organy prowadzące postępowanie administracyjne, czy postępowanie w sprawach podatkowych, i ich pracownicy mają obowiązek zakładania dla większości spraw administracyjnych, w tym podatkowych, metryki sprawy, co ma przede wszystkim na celu zwiększenie transparentności udziału poszczególnych urzędników w procesie zmierzającym do podjęcia rozstrzygnięć w sprawach obywateli. Czy metrykę sprawy można potraktować jako kolejne narzędzie wyżej scharakteryzowanej przez autorkę

¹² Zob. wyrok NSA z 20 lipca 1981 r., SA 1478/81, „ONSA” 1981, z. 2, poz. 72.

¹³ A. Matan, *Ogólne czynności techniczno-procesowe* [w:] *Postępowanie administracyjne ogólne*, G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2003, s. 450; A. Wiktorowska [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. M. Wierzbowski, s. 90–91.

¹⁴ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Ordynacja podatkowa, Dz. U. nr 186, poz. 1100.

zasady jawności w ramach procedury administracyjnej? Czy metryka sprawy faktycznie może przyczynić się do zwiększenia przejrzystości prowadzonych postępowań administracyjnych? Czy jest to raczej – jak twierdzą nawet sami urzędnicy – kolejne narzędzie biurokracji w rzeczywistości administracyjnej? Jakie miejsce zajmie i jaką rolę odegra metryka sprawy w świetle standardów postępowania administracyjnego? O tych dylematach traktuje kolejna część niniejszego opracowania.

II. Metryka sprawy – istota i zasady jej prowadzenia

Metryka sprawy administracyjnej w zamierzeniu ustawodawcy ma stanowić formalną część akt sprawy administracyjnej czy sprawy podatkowej. Dzięki jej założeniu i prowadzeniu będzie możliwe dokładne ustalenie – oprócz urzędnika podpisującego decyzję – również pozostałych osób, które uczestniczyły w przygotowaniu treści rozstrzygnięcia, np. przygotowywały projekt decyzji, udzielały wskazówek, instrukcji co do sposobu załatwienia sprawy, wydawały opinię prawną; możliwe ma być nawet, dzięki metryce, ustalenie w jaki sposób poszczególne osoby wpływały na rozstrzygnięcie, a tym samym, która z nich, w jakiej części czy stopniu ponosi odpowiedzialność za treść decyzji.

Zgodnie z art. 66a kpa czy art. 171a ustawy Ordynacja podatkowa¹⁵, w aktach sprawy zakłada się metrykę sprawy w formie pisemnej lub elektronicznej. W treści metryki sprawy wskazuje się wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym oraz określa się wszystkie podejmowane przez te osoby czynności wraz z odpowiednim odesłaniem do dokumentów zachowanych w formie pisemnej lub elektronicznej określających te czynności. Metryka sprawy, wraz z dokumentami do których odsyła, stanowić ma obowiązkową część akt sprawy i ma być na bieżąco aktualizowana.

¹⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tj. Dz. U. z 2012 r., nr 0, poz. 749 z późn. zm.).

Biorąc pod uwagę systematykę nowelizowanych regulacji prawnych, można stwierdzić, iż metryka sprawy administracyjnej stanowi również, obok protokołu i adnotacji urzędowych, jedną z kolejnych form utrwalania czynności procesowych podejmowanych w postępowaniu administracyjnym. Wszystkie te formy łącznie stanowią części składowe aktu sprawy administracyjnej. Tym sposobem metryka sprawy staje się jednym z przejawów realizacji zasady pisemności w postępowaniu administracyjnym, wyrażonej w art. 14 kpa. Zasada ta zakłada bowiem załatwianie spraw administracyjnych w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego¹⁶, doręczanego środkami komunikacji elektronicznej.

Oczywiście regulacje ustawowe nie zawierają dokładnego i wyczerpującego określenia w jaki sposób metryka sprawy ma być prowadzona. Stąd też na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 66a § 4 kpa minister właściwy do spraw administracji publicznej określił, w drodze rozporządzenia, wzór i sposób prowadzenia metryki sprawy, uwzględniając treść i formę metryki ustaloną we wcześniejszych przepisach tegoż artykułu, oraz obowiązek bieżącej aktualizacji metryki, a także, aby w oparciu o treść metryki było możliwe ustalenie treści czynności w postępowaniu administracyjnym podejmowanych w sprawie przez poszczególne osoby. Metryki mogą być zatem prowadzone w tradycyjnej formie pisemnej lub w formie elektronicznej. Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r.¹⁷, jeżeli dokumentacja odzwierciedlająca przebieg załatwiania spraw powstaje w systemie teleinformatycznym przeznaczonym do elektronicznego zarządzania dokumentacją, umożliwiającym wykonywanie w nim czynności kancelaryjnych,

¹⁶ W rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 235).

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy (Dz. U. nr 0, poz. 250).

dokumentowanie przebiegu załatwiania spraw oraz gromadzenie i tworzenie dokumentów elektronicznych, to metrykę sprawy stanowi widok chronologicznego zestawienia czynności w sprawie, zawierający: oznaczenie sprawy (data wszczęcia lub znak sprawy), tytuł sprawy (zwięzłe określenie przedmiotu sprawy), datę dokonanej czynności, określenie osoby podejmującej daną czynność (nazwisko, imię, stanowisko), określenie podejmowanej czynności, wskazanie identyfikatora dokumentu w aktach sprawy, do którego odnosi się dana czynność. Jeżeli natomiast dokumentacja odzwierciedlająca przebieg załatwiania spraw powstaje w systemie teleinformatycznym przeznaczonym do realizacji określonych wyspecjalizowanych elektronicznych usług publicznych i system ten zapewnia możliwość wyszukania i prezentacji ww. danych, to za metrykę sprawy uważa się właśnie te dane. Te postanowienia rozporządzenia należy uznać za racjonalne, ponieważ pozwala to uwzględnić już stosowane przez administrację narzędzia teleinformatyczne śledzące przebieg postępowania i zbudować metrykę poprzez odpowiednie zestawienie podejmowanych czynności, np. według kryterium czasowego.

Dla wykorzystania rozwiązań informatycznych w prowadzeniu metryki sprawy konieczne będzie jednakże spełnienie dodatkowych warunków, podyktowanych ochroną gromadzonych informacji, a mianowicie zapewnienie ochrony metryk elektronicznych przed utratą danych¹⁸; zagwarantowanie jednoznacznego powiązania elektronicznych metryk z nieelektronicznymi aktami spraw, do których się odnoszą, jak również możliwości niezwłocznego odnalezienia i w razie potrzeby wydrukowania żądanej metryki.

Forma pisemna metryki sprawy przyjmuje natomiast postać – opracowywanej według wzoru określonego w rozporządzeniu – tabeli, w której odnotowuje się poszczególne czynności w sprawie. Taką tabelę będzie można wypełniać odręcznie lub w formie elektronicznej, dołączając jej wydruk do akt sprawy po wykonaniu

¹⁸ Np. przez okresowe wykonywanie kopii zabezpieczających na informatycznym nośniku danych, innym niż ten, na którym zapisywane są dane bieżące.

ostatniej czynności w sprawie lub w razie zaistnienia takiej potrzeby.

Tabela nr 1. Wzór metryki sprawy administracyjnej¹⁹

Oznaczenie sprawy				
Tytuł sprawy				
L.p.	Data podjętej czynności	Oznaczenie osoby podejmującej daną czynność	Określenie podejmowanej czynności	Wskazanie identyfikatora dokumentu w aktach sprawy, do którego odnosi się dana czynność

W przypadku spraw podatkowych metrykę sprawy można również, podobnie jak w sprawach administracyjnych, prowadzić wypełniając odręcznie stosowną tabelę albo przy wykorzystaniu narzędzia informatycznego. Jeżeli metryka jest prowadzona przy wykorzystaniu tej ostatniej formy, informację o prowadzeniu metryki przy wykorzystaniu tego narzędzia zamieszcza się w aktach sprawy, a metrykę drukuje się, gdy zajdzie taka potrzeba w trakcie postępowania podatkowego, oraz po podjęciu ostatniej czynności w sprawie. Ponadto, jej wydruk jest jeszcze przewidziany na żądanie strony postępowania podatkowego, co *expressis verbis* nie zostało przewidziane w przypadku metryki sprawy administracyjnej. Podobnie jak w przypadku metryki sprawy administracyjnej, jeżeli akta sprawy prowadzone są w systemie teleinformatycznym, spełniającym wymagania określone w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 2b ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach²⁰, wówczas metrykę stanowi chronologiczne zestawienie podejmowanych czynności zawierające dane, o których mowa w załączniku do rozpo-

¹⁹ Według załącznika do rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy.

²⁰ Tj. Dz. U. z 2011 r., nr 123, poz. 698 z późn. zm.

rozządzenia Ministra Finansów z dnia 5 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy²¹.

Tabela nr 2. Wzór metryki sprawy podatkowej²²

Znak sprawy				
Lp.	Data podjętej czynności	Imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe osoby, która podjęła czynność	Określenie podjętej czynności	Rodzaj, data i ewentualnie identyfikator dokumentu określającego podjętą czynność

Literalne brzmienie przepisów art. 66a kpa, jak i art. 171a ustawy Ordynacja podatkowa sugeruje, iż prowadzenie metryki sprawy administracyjnej jest regułą. Zasadniczo, dla każdej sprawy administracyjnej, czy sprawy podatkowej powinien zostać założony i prowadzony, powyżej opisany swego rodzaju wykaz, stanowiący integralną część akt sprawy. Należy się jednakże zastanowić, czy jej prowadzenie jest zasadne w przypadku spraw realizowanych masowo i w krótkim terminach, czy też spraw prostych i o powtarzalnym charakterze, realizowanych niejako rutynowo? Na to pytanie można najpierw poszukać odpowiedzi w przepisach prawa. W treści przepisów odrębnych rozporządzeń wskazano takie rodzaje spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy zostaje wyłączony, m.in. ze względu na wyżej wspomniany charakter tych spraw. Takie sprawy zostały określone mianowicie w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 marca 2012 r. w sprawie rodzaju spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony²³, poprzez wymienienie ustaw, aktów stanowiących przez organy Unii Europejskiej

²¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy (Dz. U. nr 0, poz. 246).

²² Na podstawie przepisów rozporządzenia, o którym mowa w przypisie nr 24.

²³ Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 marca 2012 r. w sprawie rodzaju spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony, Dz. U. poz. 269.

oraz rozporządzeń stanowiących podstawę rozstrzygnięcia spraw administracyjnych. Wyłączenie, o którym mowa, ma odnosić się nie tylko do akt postępowania w I instancji, ale również do akt postępowania odwoławczych, zażaleniowych oraz postępowania nadzwyczajnych, dotyczących spraw rozpatrywanych przez organ pierwszej instancji. Stosownie, do postępowania w sprawach podatkowych, wydane zostało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 marca 2012 r. w sprawie rodzajów spraw, w których jest wyłączony obowiązek prowadzenia metryki sprawy²⁴. W odróżnieniu jednak od pierwszego rozporządzenia, które wymienia sprawy administracyjne wyłączone spod obowiązku prowadzenia metryki poprzez wskazanie poszczególnych przepisów regulacji materialnego prawa administracyjnego, rozporządzenie Ministra Finansów normuje to zagadnienie w inny sposób, a mianowicie poprzez zaprezentowanie katalogu rodzaju spraw podatkowych.

Obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony m.in. w takich rodzajach spraw, jak umorzenie w całości lub w części zaległości podatkowych, odsetek za zwłokę lub opłaty prolongacyjnej w przypadkach, o których mowa w przepisach ustawy – Ordynacja podatkowa; zaliczenie nadpłaty lub zwrotu podatku na poczet zaległych oraz bieżących zobowiązań podatkowych, czy ustalenie wysokości zobowiązania podatkowego w podatku od spadków i darowizn, jeżeli decyzja jest wydawana wyłącznie na podstawie danych zawartych w złożonym zeznaniu o nabyciu rzeczy lub praw majątkowych oraz dołączonych do tego zeznania dokumentów, czy w przypadku ustalenia wysokości podatku dochodowego w formie karty podatkowej, itd.

W odróżnieniu od spraw administracyjnych, podlegających regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego, w sprawach podatkowych obowiązek prowadzenia metryki sprawy może zostać wyłączony w postępowaniu prowadzonym w I instancji. Założenie metryki sprawy będzie zatem konieczne w sprawach podatkowych, w których zostało uruchomione postępowanie odwoław-

²⁴ Dz. U. poz. 245.

cze, czy też postępowanie dotyczące wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej albo postanowienia ostatecznego oraz uchylenia albo zmiany decyzji ostatecznej albo postanowienia ostatecznego²⁵.

III. Analiza rozwiązań dotyczących metryki sprawy

Zdaniem Cz. Martysza, wyżej przedstawiona instytucja nie koniecznie może prowadzić do realizacji celów założonych przez polskiego prawodawcę, tj. zapewniać zwiększenie przejrzystości postępowania administracyjnego czy podatkowego²⁶. Według opinii autorki, dzięki niej będzie bardziej możliwe ustalenie poszczególnych czynności podejmowanych w ramach postępowania administracyjnego i osób, które je podejmowały, faktycznych autorów treści decyzji, w szczególności w sytuacji, gdy osobami uczestniczącymi w postępowaniu byli pracownicy dwu lub więcej wewnętrznych komórek organizacyjnych danego urzędu. Ponadto, w myśl przepisów choćby Kodeksu postępowania administracyjnego w metryce powinno znaleźć się odesłanie do dokumentów zachowanych w formie pisemnej lub elektronicznej określających podejmowane czynności. W ten sposób ustawodawca zobowiązuje administrację publiczną do ujawniania informacji, danych, dokumentów o charakterze wewnętrznym, dotychczas często skrzętnie skrywanych przed „światem zewnętrznym”, wykorzystywanych przede wszystkim na potrzeby wewnętrznego administrowania przez pracowników urzędu.

Kolejnym aspektem związanym z instytucją metryki administracyjnej ma być, poprzez rejestrowanie uczestników wewnątrz-

²⁵ § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 marca 2012 r. w sprawie rodzajów spraw, w których jest wyłączony obowiązek prowadzenia metryki sprawy.

²⁶ Zob. Opinia z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy Ordynacja podatkowa (druk nr 3362), Cz. Martysz, *Biuro Analiz Sejmowych*, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3362>.

nego postępowania administracyjnego, ułatwienie w ustaleniu osób odpowiedzialnych za nieprawidłowości w procesie podejmowania rozstrzygnięć administracyjnych. Jedną z przesłanek, która leżała u podstaw nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego, było przekonanie, iż dotychczasowa regulacja tej ustawy sprzyjała anonimowości osób biorących udział w przygotowaniu projektu decyzji, a jedyną osobą, której udział w tym przygotowaniu nie budził wątpliwości i w stosunku do której możliwe było pociągnięcie jej do odpowiedzialności za wydaną decyzję był pracownik organu, który na mocy otrzymanego upoważnienia decyzję podpisywał. Zdaniem autorki powyższe założenie nie do końca wydaje się być zasadne choćby z tego względu, iż w każdym urzędzie administracji publicznej obowiązują inne niż kodeks postępowania administracyjnego regulacje, określające zasady podpisywania pism i dokumentów przez pracowników urzędu, np. regulaminy organizacyjne, zarządzenia w sprawie podpisywania pism i dokumentów, czy instrukcje kancelaryjne. Zawarte w nich przepisy zazwyczaj nakładają na wszystkie osoby, biorące udział w realizacji zadań publicznych, obowiązek parafowania czy podpisywania każdego dokumentu, jego projektu, który powstaje i pozostaje w aktach sprawy. Z tego też powodu nie powinno być większego problemu z ustaleniem poszczególnych uczestników danego postępowania. Za przykład niech posłuży choćby obowiązująca w urzędach administracji samorządowej i administracji rządowej w województwie Instrukcja kancelaryjna²⁷, która przyjmuje w wielu swoich postanowieniach, m.in. regułę oznaczania autora poszczególnych czynności kancelaryjnych poprzez podanie imienia i nazwiska pracownika, co w takim razie nie powinno utrudniać identyfikacji uczestników procesów administracyjnych. Obowiązek szczegółowego dokumentowania prze-

²⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. nr 14, poz. 67),

biegu czynności administracyjnych wynika również z § 57²⁸ czy § 61 ust. 1 Instrukcji²⁹.

Podobnie sformułowany obowiązek można spotkać również na gruncie innych przepisów prawa, takich jak choćby ustawa o narodowych zasobach archiwalnych i archiwach³⁰, której art. 6 stanowi, że organy obowiązane są zapewnić odpowiednią ewidencję, przechowywanie oraz ochronę przed uszkodzeniem, zniszczeniem bądź utratą powstającej w nich dokumentacji, w sposób odzwierciedlający przebieg załatwiania i rozstrzygania spraw, jak również nadsyłanej i składanej do nich dokumentacji.

Dalej, § 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi³¹ przyjmuje, iż postępowanie z dokumentami ewidencjonowanymi i metadanymi prowadzi się przy użyciu systemu teleinformatycznego, o określonych parametrach, zapewniających, m.in. integralność treści dokumentów i metadanych, stały dostęp do nich, kontrolę dostępu poszczególnych użytkowników, jak również zabezpieczenie przed wprowadzaniem zmian w dokumentach spraw załatwionych, czy ich usunięciem z systemu; ponadto, zapewnia stały i skuteczny dostęp do dokumentów oraz ich wyszukiwanie. Rozwiązania teleinforma-

²⁸ Przepis ten stanowi, iż w trakcie załatwiania sprawy dołącza się do akt sprawy, w szczególności: 1) przesyłki zarejestrowane w rejestrach przesyłek wpływających i wychodzących; 2) notatki służbowe z rozmów przeprowadzonych z interesantami lub z czynności dokonanych poza siedzibą podmiotu, jeżeli nie jest dla nich przewidziana forma protokołu; 3) pisma przesłane za pomocą telefaksu; 4) wydruki treści naturalnych dokumentów elektronicznych; projekty pism odrzucone w toku akceptacji przez kierowników komórek organizacyjnych lub kierownika podmiotu oraz uwagi i adnotacje tych kierowników odnoszące się do projektów pism, jeżeli mają znaczenie w załatwianej sprawie.

²⁹ Rejestr przesyłek wychodzących może być prowadzony na nośniku papierowym lub w postaci elektronicznej.

³⁰ Ustawa z dnia 18 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, tj. Dz. U. z 2011 r., nr 123, poz. 698 z późn. zm.

³¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi, Dz. U. nr 206, poz. 1518.

tyczne powinny również pozwolić na identyfikację użytkowników i rejestrować dokonywane przez nich zmiany w dokumentach i metadanych, czy też wspomagać czynności związane z klasyfikowaniem i kwalifikowaniem, czy grupowaniem dokumentów w akta spraw na podstawie wykazu akt, z przygotowaniem dokumentów stanowiących materiały archiwalne i ich metadanych do przekazania do archiwum państwowego, z przesyłaniem dokumentów do innych systemów teleinformatycznych, itd.

Szczegółowe zasady wykorzystania systemu informatycznego reguluje wcześniej przywołana Instrukcja kancelaryjna, która przewiduje obok prowadzenia tradycyjnego, tj. w postaci nieelektronicznej, systemu wykonywania czynności kancelaryjnych, również możliwość wykorzystania systemu teleinformatycznego do elektronicznego zarządzania dokumentacją, umożliwiającego wykonywanie w nim czynności kancelaryjnych, dokumentowanie przebiegu załatwiania spraw oraz gromadzenie i tworzenie dokumentów elektronicznych (system EZD).

Biorąc pod uwagę zaprezentowane powyżej regulacje prawne, obowiązujące administrację i jej urzędników, autorka wyraża pewne wątpliwości odnośnie traktowania metryki sprawy jako nieodzownego narzędzia jawności administracyjnej. Jej zdaniem przedstawione w tej części opracowania wybrane rozwiązania prawne, wykorzystywane w administracji do gromadzenia i rejestrowania informacji na temat poszczególnych czynności administracyjnych, zapewniają przecież realizację tych samych celów co metryka sprawy. Podobnie jak przy jej użyciu, możliwe jest zastosowanie tradycyjnego bądź informatycznego sposobu zarządzania dokumentacją i rejestrowania czynności administracyjnych.

Można byłoby się natomiast zastanowić nad funkcją, którą może spełniać metryka sprawy, a którą jest zapewnienie prawidłowego przebiegu postępowania administracyjnego oraz późniejszej kontroli tego przebiegu. Z całą pewnością jest to narzędzie, które pozwala na uporządkowane, usystematyzowane zestawienie w jednym miejscu informacji na temat poszczególnych czynności podejmowanych w postępowaniu oraz danych o osobach, które je

podejmowały. Jednakże, czy jest to konieczne, skoro – jak to wynika w wcześniej zaprezentowanych przepisach innych regulacji prawnych – te funkcje spełniają już inne rozwiązania prawne? Wątpliwości na gruncie praktyki administracyjnej wzbudzają również inne kwestie, które poniekąd wynikają z niejasności, nieprecyzyjności terminologicznej prawodawcy. Za przykład można podać art. 66a kpa, który stanowi, iż w metryce sprawy określa się wszystkie podejmowane przez osoby uczestniczące w postępowaniu czynności wraz z odpowiednim odesłaniem do dokumentów zachowanych w formie pisemnej lub elektronicznej określających te czynności. Czy zatem, biorąc pod uwagę dosłowne brzmienie tego przepisu, w metryce sprawy należy ująć czynności, których podjęcie nie znajduje swojego odzwierciedlenia w dokumencie, nie zostały one utrwalone w tradycyjnej formie pisemnej bądź na elektronicznym nośniku informacji?³²

Instytucja metryki sprawy administracyjnej i podatkowej była (na etapie konsultacji projektu nowelizacji kpa i innych przepisów) i jest przedmiotem żywego zainteresowania praktyków. Wprawdzie instytucja ta funkcjonuje od niedawna i trudnym zadaniem jest dokładne określenie wszystkich skutków jej wprowadzenia, jednakże od samego początku wyraźnie formułowano wiele uwag, wątpliwości czy zastrzeżeń pod jej adresem. W tym zakresie należy zwrócić uwagę m.in. na stanowisko niejako reprezentacji praktyki administracyjnej, a to jest Unii Metropolii Polskich (UMP)³³ wyrażone w piśmie do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji w sprawie wątpliwości związanych ze stosowaniem metryki sprawy. Zdaniem UMP założenie ustawodawcy odnośnie zwiększenia transparentności udziału poszczególnych urzędni-

³² Zob. K. Schmidt, *Metryki spraw w postępowaniach administracyjnych i podatkowych (na przykładzie metryki w sprawach administracyjnych)*, IX ZJAZD Sekcji Archiwistów Samorządowych Stowarzyszenia Archiwistów Polskich, Lublin 31.05 – 2.06.2012, Zarządzanie dokumentacją w urzędach administracji samorządowej po roku stosowania instrukcji kancelaryjnej, Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych,

³³ Zob. <http://www.metropolie.pl/1207,metryka-sprawy>.

ków w procesie wydawania rozstrzygnięć administracyjnych ma niewiele wspólnego z rzeczywistością. Miasta Unii stwierdziły, iż – jak to zostało już wcześniej wskazane przez autorkę – instytucja metryki nie wnosi niczego nowego do praktyki, co wzmocniłoby jawność działania administracji; dodatkowe utrwalanie przebiegu czynności, bo tak jest oceniany obowiązek prowadzenia metryki, jest kolejnym wykazem załączonym do akt sprawy i prowadzi jedynie do zwiększenia obowiązków pracowników. Tym samym takie rozwiązanie prowadzi jedynie do biurokratyzacji funkcjonowania administracji³⁴. Podobnie jak to wcześniej zaprezentowała autorka, przejrzystości procedury administracyjnej, zdaniem Unii, służą w wystarczającym stopniu inne rozwiązania zawarte w przepisach prawa.

Wątpliwości na płaszczyźnie UMP dotyczą również charakteru metryki, a szczególnie jej roli dowodowej, skoro przy kontroli przebiegu postępowania administracyjnego weryfikacji należy poddać nie tylko metrykę, ale każdy dokument wytworzony w trakcie postępowania i dołączony do akt sprawy. Swoje zastrzeżenia UMP zgłosiło także do wzorów metryk określonych w wcześniej przedstawionych rozporządzeniach, które nie stosują jednolitej terminologii, co w rezultacie utrudniać będzie sposób ich prowadzenia³⁵.

W świetle ww. zastrzeżeń przedłożona została lista propozycji zmian w dotychczasowych rozwiązaniach dotyczących metryki. Polegać one mają w głównej mierze na rozszerzeniu wykazu ustaw stanowiących podstawę rozstrzygnięcia spraw, w których obowiązek prowadzenia sprawy jest wyłączony, np.: sprawy z zakresu świadczeń rodzinnych, alimentacyjnych oraz dodatków

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Wzory przewidują obowiązek wpisywania w metrykach wszystkich osób, „które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym”. Zdaniem UMP trudno zrozumieć, dlaczego ustawodawca nie posłużył się węższym i bardziej precyzyjnym określeniem: „pracownik organu, który brał udział w wydaniu decyzji”; taki zapis teoretycznie może oznaczać obowiązek wpisania także osoby niebędącej pracownikiem, a która miałyby wpływ na treść decyzji.

mieszkańcowych, czy dotyczące rejestracji pojazdów oraz czynności powtarzalnych związanych z wydawaniem praw jazdy; sprawy rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków, itd.

UMP skrupulatnie podeszła do problematyki instytucji metryki sprawy, wskazując na dylematy, które pojawiły się lub mogą pojawić się w trakcie jej stosowania³⁶.

Przytoczone wyżej przykładowe dylematy dotyczące praktycznych aspektów zastosowania metryki sprawy wskazują zdaniem autorki na duże problemy i wątpliwości związane z stosowaniem tej instytucji. Ewidencjonowanie podejmowania każdej czynności przez uczestników postępowania w formie metryki w przypadku wielu spraw prowadzi do powielania rejestrowania tych samych czynności, których obowiązek wynika z dotychczas obowiązujących przepisów. W przypadku prostych spraw³⁷, czy tego rodzaju spraw, w których właściwe organy wydają rocznie po kilka czy kilkanaście tysięcy rozstrzygnięć³⁸, wprowadzenie obowiązku metryki zamiast zapewnienia uproszczenia i szybkości tego postępowania, może skutkować w rezultacie jego wydłużeniem i zbiurokratyzowaniem. Prowadzenie metryki może również nastroczać trudności w przypadku spraw realizowanych i załatwianych niemal zawsze całkowicie zgodnie z wolą wnioskodaw-

³⁶ Np. Co powinno być uważane za pierwszą czynność w sprawie, z podjęciem której powstaje obowiązek prowadzenia metryki – czy jest to, np. dekreacja, wpływ i zarejestrowanie wniosku na właściwej merytorycznie komórce organizacyjnej? Jak odpowiedzieć na tą wątpliwość w przypadku wniesienia wniosku do organu niewłaściwego, który następnie przekazał go według właściwości – który organ powinien założyć metrykę sprawy? Lub też na kim spoczywa obowiązek dokonywania do metryki sprawy wpisów podejmowanych kolejno czynności – czy na pracowniku prowadzącym sprawę, czy też na pracowniku podejmującym daną czynność?

³⁷ Np. sprawy dotyczące rozpatrywania skarg i wniosków, czy wydawania zaświadczeń. Zob. S. Szczepaniak, *Metryki w skargach*, „Wspólnota” z 11 maja 2012 r., nr 17.

³⁸ Np. sprawy udzielania świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Zob. K. Wójcik-Adamska, *Po co metryka przy udzielaniu świadczeń*, „Rzeczpospolita” (Prawo) z 03.08.2012 r., <http://prawo.rp.pl/artukul/757927,921567-Bez-metryki-sprawy-przy-udzielaniu-swiadczen-rodzinnych.html>.

ców. W takich sprawach sporządzanie metryki może spowodować wydłużenie postępowania i tym samym wchodzić w konflikt z wyrażoną w art. 12 kpa zasadą szybkości i prostoty postępowania. Ponadto, wątpliwości odnośnie opisywanego obowiązku rodzi prowadzenie metryki w sprawach, które nie kończą się wydaniem decyzji administracyjnej, lecz podjęciem innej czynności, jak np. wydaniem dokumentu, zaświadczenia, czy udzieleniem informacji. Pojawiające się na gruncie praktyki administracyjnej pytania wskazują również na wątpliwości, czy rejestracją w metryce sprawy powinna być objęta każda czynność podejmowana w sprawie, nie tylko przez pracowników organu, skoro znowelizowane przepisy stosują terminologię o szerszym zakresie przedmiotowym – lecz przez wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym. Na takie powstanie takich dylematów zdaniem autorki przedkłada się przede wszystkim brak jednolitej terminologii w znowelizowanych przepisach kodeksu postępowania administracyjnego czy ordynacji podatkowej.

IV. Podsumowanie

Instytucja metryki sprawy administracyjnej czy podatkowej z perspektywy obywatela, petenta, może wydawać się z pozoru niewiele znaczącą kwestią, ograniczającą się jedynie do problematyki wewnętrznego funkcjonowania administracji publicznej, nie rzutującą przecież na załatwianie spraw tegoż obywatela. W świetle przedstawionych w niniejszym opracowaniu dylematów, wątpliwości, zastrzeżeń rodzą się jednakże poważne i uzasadnione podejrzenia, że wprowadzenie tej instytucji do postępowań administracyjnych czy podatkowych jako reguły w rezultacie nie tylko skomplikuje pracę urzędów, ale również w istotny sposób wpłynie na załatwianie spraw obywateli, a tym samym na ochronę ich interesów.

Biorąc pod uwagę przedstawione z punktu widzenia systemu prawa polskiego oraz praktyki administracyjnej wnioski i stanowiska, należy się zastanowić nad tym, czy metryka sprawy w ogó-

le jest potrzebna w postępowaniach administracyjnych czy podatkowych. O ile obowiązek jej stosowania wydaje się być uzasadniony w sprawach o charakterze długotrwałym i niestandardowym, o tyle w odniesieniu do spraw o masowym charakterze i krótkotrwałym terminie rozpatrywania, wypełnienie kolejnego dokumentu należy uznać za niepotrzebne, a wręcz sprzeczne ze standardami szybkości o prostoty postępowania.

Może bardziej słusznym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie obowiązku metryki do tych spraw, w przypadku których przepisy szczególnie nie przewidują odrębnych rozwiązań szczegółowej rejestracji ich przebiegu, a ich charakter (złożoność, zagrożenie powstania nieprawidłowości, ograniczenie zjawiska korupcji, trudności w ustaleniu odpowiedzialności) przemawia za dokładnym ewidencjonowaniem każdej podejmowanej w jej ramach czynności³⁹. Innym rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie jednolitych rozwiązań obowiązujących w każdym postępowaniu, które nie prowadziłyby do dublowania się pewnych działań, czynności, lecz stanowiłyby kwintesencję najlepszych cech dotychczasowych rozwiązań rejestracji czynności w postępowaniu administracyjnym i wiedzy empirycznej uzyskanej na płaszczyźnie praktyki administracyjnej.

Jednym z założeń, przyświecających prawodawcy przy wprowadzeniu instytucji metryki sprawy miało być zmotywowanie urzędników do postępowania zgodnego z obowiązującym prawem oraz ułatwienie przy ustalaniu odpowiedzialności za błędnie wydane decyzje. Zdaniem autorki ustalenie – w oparciu o informacje zawarte w metryce sprawy – osoby (osób) odpowiedzialnej, jak również stopnia jej winy i przyczynienia się do powstania szkody może mieć istotne znaczenie w świetle rozwiązań przewi-

³⁹ Zob. również Opinia z dnia 17 lutego 2012 r. Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich w przedmiocie Rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie rodzaju spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony; http://informacjapubliczna.org.pl/11,659,opinia_sllgo_dotyczaca_jawnosci_podjemowania_decyzji_w_sprawach_o_udostepnienie_informacji_publicznej.html.

dzianych w przepisach ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności odszkodowawczej, majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, gdzie jednym z niezbędnych elementów pociągnięcia do takiej odpowiedzialności jest właśnie ustalenie rzeczywistego sprawcy (sprawców)⁴⁰. Można przyjąć, iż świadomość utrwalenia w dokumentacji sprawy niemal wszystkich informacji o udziale w rozpatrywaniu sprawy administracyjnej zmobilizuje poszczególnych urzędników do działania zgodnego z obowiązującymi standardami. Ponadto, rzeczywiście metryka jako wierny zapis, rejestr wszystkich czynności może odegrać dowodową rolę w razie konieczności ustalania osób odpowiedzialnych za wydanie rozstrzygnięć z naruszeniem prawa. Natomiast za zbyt przesadzone wydają się, jak to ma miejsce w literaturze, przypisywanie metryce roli dodatkowego narzędzia egzekwowania odpowiedzialności urzędniczej⁴¹.

ABSTRACT

Administrative case sheet in terms of standards of administrative proceedings

One of the standards applying to administrative proceedings is clarity, disclosure and transparency of initiated proceedings. Numerous mechanisms, provided for in relevant legal regulations, should facilitate implementation of that principle. One of the recent amendments to the Code of Administrative Proceedings, called „the Transparency Act”, provides for a new mechanism to be introduced into administrative proceedings, which, according to legislator’s purpose, is to ensure transparency of conducted administrative cases. From March 7th, 2012, bodies conducting administrative proceeding, as well as their employees, have been obliged to set up a case sheet for most administrative and tax pro-

⁴⁰ Dz. U. nr 34, poz. 173.

⁴¹ Taki pogląd zob. A. Banowicz, *Metryka sprawy – sposób na błędy urzędnicze?* <http://www.serwisprawa.pl> (dostęp: 20.10.2012), oraz komentarz do ww. artykułu autorstwa R. Wiatra, <http://www.wiatr.wroc.pl/publikacje,komentarz-mecenas-rafala-wiatra-do-artykulu-pt-metryka-sprawy-sposob-na-bledy-urzednicze,2.html>.

ceedings, aiming in particular at increasing transparency of individual officers' participation in a process of solving citizens' cases. Is this legislator's purpose reflected in the actual situation? Considering all applicable regulations and experience in administrative practices, there are numerous concerns and comments questioning the validity of case sheet implementation or, at least, relevant rules related to it and specified by the Polish legislator. The said concerns and comments indicate nonconformity between thus established mechanism and administrative proceedings principles and standards, in particular, the principle requiring quickness and simplicity of proceedings, as well as that the idea of proceedings disclosure and transparency, being the legislator's purpose, has not been achieved. Many practical arguments indicate that the case sheet is rather one more bureaucratic tool in the administrative reality.