

## UZASADNIENIE

### 1. POTRZEBA I CEL REGULACJI

Rozpoznawanie spraw administracyjnych w wielu przypadkach cechuje przewlekłość. Problem ten ma szczególne znaczenie w odniesieniu do licznych postępowań związanych z działalnością gospodarczą, takich jak uzyskanie koncesji lub zezwolenia, czy też decyzji związanych z procesem inwestycyjnym. Wydłużający się czas oczekiwania na decyzje administracyjne powoduje, że przedsiębiorcy zmuszeni są wstrzymywać realizację inwestycji lub podjęcie określonego rodzaju działalności.

Częste niedotrzymywanie przez organy administracji instrukcyjnych terminów załatwiania spraw sprawia, że trudno jest przewidzieć, w jakim realnie czasie przedsiębiorca może liczyć na uzyskanie ostatecznego rozstrzygnięcia jego sprawy. Problem pogłębia fakt, że organy nie są związane swą dotychczasową praktyką w zakresie stosowania prawa, obowiązki z zakresu informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mają wpływ na ich sytuację są niejednokrotnie traktowane czysto formalnie, a przepisy nie przewidują mechanizmów umożliwiających czynny udział stron w ustalaniu treści rozstrzygnięcia. Może to powodować, że strony są zaskakiwane treścią zapadających rozstrzygnięć, co z kolei zwiększa ryzyko zaskarżenia decyzji i przez to – znacznego przedłużenia postępowania.

Z przeprowadzonego w 2016 r. przez PARP badania ankietowego wśród przedsiębiorców wynika, że problem przewlekłości rozpoznawania spraw administracyjnych dostrzega aż 78,1% respondentów.

W 2015 r. wojewódzkie sądy administracyjne uwzględniły niemal 2000 skarg na bezczynność organów lub przewlekłe prowadzenie postępowania, zaś w pierwszej połowie 2016 r. – ok. 1150 takich skarg. W związku ze stwierdzoną bezczynnością lub przewlekłością sądy wymierzyły organom w 2015 r. ponad 1750 grzywien o łącznej wysokości ponad 625 000 zł. W pierwszej połowie 2016 r. liczba takich grzywien wyniosła ponad 1100, a ich łączna wysokość przekroczyła 415 000 zł.

Stan powyższy wynika m.in. z problemów o charakterze konstrukcyjnym:

- **„Piętrowości” procedur administracyjnych**, rozumianej jako konieczność zaskarżenia decyzji w trybie administracyjnym przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego, który z kolei kontroluje treść rozstrzygnięcia i, zasadniczo, może jedynie uchylić zaskarżoną decyzję, pozostawiając merytoryczne rozstrzygnięcie organowi administracji. Co istotne, w przypadku decyzji wydawanych w pierwszej instancji przez ministrów i samorządowe kolegia odwoławcze – strona, chcąc poddać rozstrzygnięcie jej sprawy kontroli sądu administracyjnego, zmuszona jest wnieść wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ, mimo że skuteczność takich wniosków jest bardzo niewielka.
- **Zbyt częstego wydawania przez organy administracji decyzji kasatoryjnych**, tj. uchylających decyzję i przekazujących sprawę do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji. Wydanie takiej decyzji, bez względu na wolę stron, następuje w każdym przypadku, gdy na etapie postępowania odwoławczego okazuje się, że z uwagi na uchybienia organu pierwszej instancji, konieczne jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego co do istotnej okoliczności sprawy.

Ponadto, **nadmierny formalizm oraz rygorystycznie postrzegana władczość** przy rozstrzyganiu spraw administracyjnych powodują, że w postępowaniach administracyjnych nie jest właściwie realizowana zasada zaufania obywateli do organów państwa oraz zasada przekonywania. W związku z tym, znaczna część kończących te postępowania rozstrzygnięć jest zaskarżana (w 2015 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło ok. 77 tys. skarg, w pierwszej połowie 2016 r. – ponad 35 tys.).

Przeciwdziałaniu beczynności organów i przewlekłemu prowadzeniu postępowań administracyjnych nie sprzyja też **mało klarowna i efektywna regulacja** dotycząca środków zaskarżania tych uchybień w trybie administracyjnym, **rzadkie stosowanie przez ustawodawcę mechanizmów przeciwdziałających beczynności i przewlekłości** poprzez milczące zakończenie postępowania, a także brak **uproszczonej procedury w sprawach mniej skomplikowanych** pod względem faktycznym i prawnym.

Co oczywiste, analizowane problemy dotyczą nie tylko przedsiębiorców, ale również stron w postępowaniach, które nie dotyczą działalności gospodarczej. Postępowania administracyjne są ściśle związane z wieloma dziedzinami życia, dotyczą codziennych spraw wszystkich obywateli. Szybkość załatwiania spraw oraz jakość rozstrzygnięć mają niebagatelny, bezpośredni wpływ na ocenę systemu administracji publicznej i poziom zaufania jednostek do państwa. Analizowane dysfunkcje działania organów administracji publicznej mają tym samym skutki o zasięgu powszechnym, co sprawia, że rozwiązania, które zmierzają do ich ograniczenia muszą dotyczyć aktów o charakterze podstawowym dla funkcjonowania administracji.

Szczegółowa analiza powyższych problemów doprowadziła do wniosku, że możliwe i uzasadnione jest wprowadzenie zmian legislacyjnych, które będą kompleksowo przeciwdziałały przewlekłości postępowań administracyjnych oraz zwiększą zaufanie obywateli – stron do organów administracji i wydawanych przez nie rozstrzygnięć.

Celem niniejszego projektu jest zatem wprowadzenie rozwiązań, które:

- a) pozwolą **usprawnić postępowania administracyjne oraz skrócić czas ich trwania** m.in. dzięki przyznaniu stronom możliwości decydowania w szerszym zakresie o realizacji ich prawa do pełnego, dwukrotnego rozpoznania sprawy w procedurze administracyjnej,
- b) **zmniejszą ilość rozstrzygnięć kasatoryjnych**, gdyż strona będzie mogła zapobiec przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania, a dodatkowo – wprowadzona zostanie przyspieszona procedura, w której sąd administracyjny będzie mógł skontrolować prawidłowość decyzji kasatoryjnej,
- c) przyczynią się do **bardziej partnerskiego podejścia administracji do obywateli** przez wprowadzenie zasad i szczegółowych regulacji pozwalających na efektywniejszą realizację zasady pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej (m.in. zasada przyjaznej interpretacji prawa i rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść strony) oraz na wykorzystanie metod polubownego rozstrzygania sporów i koncyliacyjnego trybu załatwiania spraw (mediacja i umowa administracyjna).

Ponadto, niniejszy projekt zmierza do **zapewnienia adekwatności administracyjnych kar pieniężnych** do zaistniałych przypadków naruszenia prawa. Jego celem jest uregulowanie ogólnych dyrektyw wymiaru kar, przesłanek odstąpienia od nałożenia kary, terminów przedawnienia nałożenia i egzekucji kary oraz warunków udzielania ulg w zapłacie kar pieniężnych. Obecnie, nakładanie kar administracyjnych cechuje niejednokrotnie automatyzm, powodujący często nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji podmiotów podlegających ukaraniu.

## 2. ZAKRES PROJEKTOWANYCH ZMIAN

### I. Zmiany dotyczące zasad ogólnych postępowania administracyjnego (art. 7a, 8 § 2, 8a, 13, 15 i 16 § 3 k.p.a.)

#### 1. Uwagi ogólne

Zasady ogólne postępowania administracyjnego zawarte w art. 6-16 Kodeksu postępowania administracyjnego (określanego dalej skrótem „k.p.a.”) wymagają uzupełnienia o nowe rozwiązania

prawne, adekwatne do zmian w postrzeganiu zadań administracji publicznej oraz standardów europejskich.

Projekt wyraża *explicite* w przepisach k.p.a. nowe zasady, kierując się założeniem, że konieczne jest zapewnienie ram prawnych dla partnerskiego podejścia administracji publicznej do obywateli poprzez mniej restrykcyjne i formalistyczne korzystanie z władczości oraz z możliwości rozstrzygania spraw niezgodnie ze słusznymi interesami stron.

Ponadto, projektowane zmiany wynikają z faktu, że kodeksowy zbiór obecnie obowiązujących zasad ogólnych postępowania administracyjnego nie w pełni realizuje zasady europejskiego *soft law* w sprawie dobrej administracji, wyrażone m.in. w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej (określanym dalej skrótem „EKDPA”).

Opisane niżej zasady ogólne mają charakter uniwersalny, kształtując relacje między organami administracji publicznej i stronami postępowania. Wyznaczają obowiązki organów w zakresie respektowania uprawnień jednostki, w celu ich ochrony przed nadmiernym, nieuprawnionym czy nieefektywnym działaniem organów. Przepisy te sformułowane zostały w sposób generalny, zgodnie z charakterem i istotą zasad ogólnych, których treść podlega uszczegółowieniu w procesie stosowania prawa przez organy administracji i jego kontroli przez sądy administracyjne.

Należy podkreślić, że sformułowane w art. 7a i art. 8a k.p.a. oraz w zmienionych art. 8 i art. 13 k.p.a. zasady powinny być interpretowane i stosowane z uwzględnieniem innych zasad ogólnych postępowania administracyjnego i uszczegóławiających je przepisów k.p.a. Wymagają one jednak od organów administracji publicznej dokonywania wykładni i wyważenia pozostałych zasad (w szczególności, zasady prawdy obiektywnej, zasady zaufania obywateli do organów państwa, zasady legalizmu oraz zasady szybkości postępowania) z uwzględnieniem podstawowych, opisanych wyżej celów projektowanych zmian.

## **2. Przyjazna interpretacja przepisów (*in dubio pro libertate* – art. 7a k.p.a.)**

Interpretacja przepisów może powodować trudności zarówno po stronie obywateli (i innych podmiotów), jak i po stronie organów administracji, a także sądów i podmiotów wykonujących zadania powierzone z zakresu administracji publicznej. Decyzje organów władzy publicznej, w których wątpliwości interpretacyjne rozstrzygnięto na niekorzyść strony, istotnie obniżają zaufanie do państwa i stanowione go przez nie prawa.

Ochronie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa służy konstytucyjna zasada poprawnej legislacji. Te same wartości powinny być w pogłębiony sposób chronione także na płaszczyźnie stosowania prawa. Zasada przyjaznej interpretacji przepisów (*in dubio pro libertate*) ma na celu urzeczywistnienie tych samych wartości, co wspomniana zasada konstytucyjna. Chociaż prawo powinno być sformułowane w taki sposób, aby ustalenie znaczenia przepisów nie nastroczało trudności, nie można wykluczyć, że takie trudności będą miały miejsce. Wprowadzana w art. 7a k.p.a. zasada „przyjaznej interpretacji prawa” ma więc na celu ograniczenie ryzyka obciążenia strony skutkami niejasności przepisów.

Na tle ochrony prawa własności Naczelny Sąd Administracyjny opowiedział się za wykładnią zawężającą ingerencję w uprawnienia jednostki (prawo własności)<sup>1</sup>. Na gruncie prawa podatkowego, Trybunał Konstytucyjny<sup>2</sup> wskazywał natomiast, że organy administracji publicznej powinny – zgodnie z zasadą *in dubio pro tributario* – rozstrzygać wątpliwości interpretacyjne na korzyść podatnika.

---

<sup>1</sup> Uchwała NSA z 13 listopada 2012 r., sygn. II OPS 2/12: „Po pierwsze, w przypadku niejednoznacznego brzmienia przepisu ograniczającego uprawnienia właściciela – a z takim przypadkiem mamy do czynienia – sąd jest zobligowany do kierowania się dyrektywą *in dubio pro libertate*. Powinien zatem odczytywać przepis w taki sposób, aby ingerencja w treść uprawnienia współwłaścicieli do udziału w zarządzie rzeczą wspólną była jak najmniejsza.”.

<sup>2</sup> Wyrok TK z 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09.

Należy podkreślić, że nakaz ten został również wyartykułowany w Kierunkowych założeniach nowej ordynacji podatkowej<sup>3</sup>, przygotowanych przez Komisję Kodyfikacyjną Ogólnego Prawa Podatkowego. Podkreślono w nich bowiem, że „[...] w państwie demokratycznym podatnik nie może ponosić negatywnych konsekwencji nieprecyzyjnego określenia jego obowiązków w ustawie podatkowej. Jeżeli w danej sytuacji, przez wzgląd na brzmienie przepisów prawa podatkowego, możliwe jest różne ich rozumienie i każda z «wersji» interpretacyjnych jest uzasadniona, istniejącą wątpliwość należy rozstrzygnąć w ten sposób, że przy ocenie konsekwencji prawnych zachowania podatnika przyjmuje się takie rozumienie przepisów, które jest najkorzystniejsze dla podmiotu zobowiązanego z tytułu podatku. W ten sposób nie dochodzi do przerzucenia na niego odpowiedzialności za niedoskonałości regulacji prawnej. Sama zasada staje się zaś swoistym zabezpieczeniem uniemożliwiającym przenoszenie na podatnika odpowiedzialności za błędy popełnione przez ustawodawcę”<sup>4</sup>.

Spostrzeżenia te pozostają aktualne w odniesieniu do innych spraw o charakterze administracyjnym. Nie ma wątpliwości, że zasada *in dubio pro libertate* przenika całe prawo administracyjne<sup>5</sup>. Przenosząc tę regułę na poziom postępowań przed organami administracji, należy przyjąć, że przepisy, których treść nasuwa wątpliwości, powinny być interpretowane w taki sposób, żeby słuszny interes obywateli nie doznał uszczerbku.

Niejednoznaczność przepisów prawa nie powinna rodzić negatywnych konsekwencji w szczególności dla stron postępowania administracyjnego, którego przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku (np. administracyjnej kary pieniężnej) bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia. Projekt wprowadza w związku z tym w art. 7a k.p.a. zasadę, zgodnie z którą w tego rodzaju postępowaniach, jeśli pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te powinny być rozstrzygane na korzyść strony. Tym samym, stronie zapewniona zostanie ochrona przed negatywnymi skutkami tworzenia niejasnych przepisów prawa i związanej z tym niepewności.

Projektowana zasada dotyczy sytuacji, w których wykładnia mających zastosowanie w sprawie przepisów prawa materialnego, dokonana zgodnie z zasadami i dyrektywami wykładni, wynikającymi z prawoznawstwa, prowadzi do kilku możliwych rezultatów. Odnosi się ona zatem do przypadków, w których organ – dokonując analizy i obiektywnej oceny możliwych procesów oraz wyników wykładni – stwierdza, że kilka wyników wykładni może być uznanych za prawidłowe. Prowadzą bowiem do nich równorzędne zasady oraz metodologicznie poprawny i logiczny proces wykładni przepisów. Zasada ta wymaga rozważenia przez organ wyniku wykładni postulowanego przez stronę; nie nakłada jednak na organ obowiązku automatycznego jej uwzględniania. Jeśli zatem wskazywany przez stronę sposób interpretacji przepisów będzie sprzeczny z jasnym ich brzmieniem, będzie jednoznacznie naruszał zasady logiki lub metodologię wykładni przepisów, zasada z art. 7a k.p.a. nie znajdzie zastosowania. Dokonując oceny, czy określony sposób interpretacji przepisu można uznać za prawidłowy, organ powinien uwzględniać w szczególności orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE.

W związku z powyższym, należy podkreślić, że omawiana zasada – jak trafnie wskazano w Kierunkowych założeniach nowej ordynacji podatkowej<sup>6</sup> w odniesieniu do zasady *in dubio pro tributario* – nie wprowadza wyłomu w uznanych metodach dokonywania wykładni przepisów ani nie pozostaje w sprzeczności z wykładnią prounijną<sup>7</sup>. Podobnie jak *in dubio pro tributario*, zasada wyrażona w art. 7a k.p.a. będzie stosowana w sytuacji, gdy równie dobrze można wyprowadzić

<sup>3</sup> Dokument jest dostępny na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12274851>.

<sup>4</sup> L. Etel et. al., *Ordynacja podatkowa. Kierunkowe założenia nowej regulacji*, Białystok 2015, s. 48.

<sup>5</sup> Zob. np. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 45.

<sup>6</sup> L. Etel et. al., *Ordynacja podatkowa. Kierunkowe założenia nowej regulacji*, Białystok 2015, s. 48.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

z przepisów normę prawną korzystną dla strony, jak i normę o brzmieniu preferującym inny interes. Nie jest bowiem tak, że w każdej sprawie istnieje tylko jedno właściwe rozstrzygnięcie, a rolą organu czy sądu jest je znaleźć. Jeśli taka idealna sytuacja nie występuje, prymat powinien mieć zaś interes strony, jako słabszego podmiotu stosunku administracyjnoprawnego<sup>8</sup>.

Przepis art. 7a k.p.a. znajdzie zastosowanie w sytuacji, gdy można przyjąć więcej niż jeden wynik wykładni przepisów. Dopiero w przypadku, gdy kilka wyników wykładni przepisów prawa może – z obiektywnego punktu widzenia – zostać uznanych za prawidłowe zajdzie sytuacja, w której pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej. Zasada wyrażona w art. 7a k.p.a. może przykładowo znaleźć zastosowanie, gdy pozostaje wątpliwość co do tego, czy wykładnia systemowa daje ostateczny rezultat wykładni, czy też konieczne jest zastosowanie wykładni funkcjonalnej, czy też wówczas, gdy wykładnia językowa i systemowa nie dają ostatecznego rezultatu, zaś na gruncie wykładni funkcjonalnej do różnych wyników prowadzi uwzględnianie kilku równorzędnych celów danej normy prawnej. Wątpliwości te można usunąć, stosując jeden ze sposobów wykładni, a zasada przewidziana w art. 7a k.p.a. wskazuje, któremu z nich organ powinien przyznać pierwszeństwo. Zasada *in dubio pro libertate* stanowi tym samym modyfikację ujętej dziś w art. 7 k.p.a. zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu strony. Nie należy jej natomiast postrzegać jako odstępstwa od zasady prawdy obiektywnej, także wyrażonej w art. 7 k.p.a.

W opisanych wyżej okolicznościach, jeśli przedmiotem postępowania administracyjnego będzie nałożenie na stronę obowiązku (w szczególności – nałożenie lub wymierzenie kary administracyjnej) bądź odebranie lub ograniczenie przysługującego jej uprawnienia, organ administracji będzie zobowiązany przyjąć taką wykładnię, która jest korzystna dla strony. W takich postępowaniach dochodzi bowiem do bezpośredniego bądź pośredniego ograniczenia sfery wolności jednostki. W tym obszarze szczególnie uzasadniona jest ochrona strony przed negatywnymi skutkami braku jednoznaczności przepisów.

Przez „korzyść strony” należy rozumieć optymalne dla niej rozwiązanie prawne spośród tych, które zarysowały się w trakcie wykładni przepisu. O tym, który wynik wykładni jest korzystny (a w razie kilku potencjalnie odpowiadających interesom strony sposobów interpretacji przepisów – najbardziej korzystny) powinno decydować stanowisko strony, wynikające z treści jej żądania lub wskazane w toku postępowania, nie zaś dowolna ocena organu.

Jednocześnie, wprowadzając zasadę *in dubio pro libertate* do katalogu zasad ogólnych postępowania administracyjnego należy brać pod uwagę jego specyfikę, w tym zwłaszcza możliwość występowania spornych interesów stron lub interesów osób trzecich (niebędących formalnie stronami), na których sytuację wpływa bezpośrednio wynik postępowania. W takim zakresie, w jakim kolizja interesów uniemożliwi wybór jednej, korzystnej dla wszystkich stron (i osób trzecich bezpośrednio zainteresowanych wynikiem postępowania) wykładni, zasada *in dubio pro libertate* nie będzie mogła znaleźć zastosowania, na co wskazano wprost w treści art. 7a k.p.a. Należy podkreślić, że samo występowanie w postępowaniu stron o spornych interesach nie przesądza *per se* o wyłączeniu zastosowania omawianej zasady. Wykładnia niektórych przepisów może być bowiem neutralna dla interesów stron i osób trzecich. Tylko w zakresie, w którym sprzeczność interesów stron (lub strony i osób trzecich, o których mowa w art. 7a k.p.a.) powoduje, że wykładnia korzystna dla jednej ze stron naruszałaby interesy innych osób, zasada *in dubio pro libertate* nie znajdzie zastosowania.

Ponadto, należy brać pod uwagę szczególne przypadki, w których mimo niejednoznaczności przepisu i spełnienia ogólnych warunków zastosowania art. 7a k.p.a., prymat należy przyznać interesowi publicznemu. Wyłączać zastosowanie zasady *in dubio pro libertate* powinien jednak jedynie ważny, czyli „kwalifikowany” interes publiczny. W tym sensie, we wskazanych w art. 7a k.p.a. rodzajach

---

<sup>8</sup> Por. L. Etel et. al., *Ordynacja podatkowa. Kierunkowe założenia nowej regulacji*, Białystok 2015, s. 48-49.

postępowania, które mają bezpośredni lub pośredni wpływ na sferę wolności jednostki, przepis ten poszerza w stosunku do aktualnego stanu prawnego zakres sytuacji, w których – wyważając słuszny interes strony oraz interes ogólny (publiczny) zgodnie z art. 7 k.p.a., z uwagi na niejednoznaczną treść przepisów, organ powinien przyznać pierwszeństwo słusznym interesom strony<sup>9</sup>.

W pełni aktualne pozostaje stanowisko, zgodnie z którym wyważenie interesów strony i interesu publicznego musi znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji. W każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli<sup>10</sup>, wyłączając zastosowanie zasady *in dubio pro libertate*.

### 3. Zasady bezstronności, równego traktowania i proporcjonalności (art. 8 k.p.a.)

Projekt przewiduje także uzupełnienie katalogu zasad ogólnych k.p.a. o zasadę proporcjonalności (adekwatności), bezstronności i zasadę równego traktowania (w art. 8 k.p.a.). Zasady te znalazły wyraz m.in. w art. 5, 6 i 8 EKDPA.

Zasady bezstronności i równego traktowania, które powinny mieć istotne znaczenie przede wszystkim w sprawach z udziałem kilku stron, zostały uregulowane w projektowanym art. 8 k.p.a. **Zasada bezstronności** oznacza, że organy administracji i ich pracownicy nie powinni w swych działaniach kierować się jakimikolwiek interesami czy motywami pozaprawnymi, które mogą naruszać interesy stron (zob. art. 8 EKDPA). Zgodnie zaś z **zasadą równego traktowania**, wszystkie strony znajdujące się w takiej samej sytuacji powinny być traktowane w porównywalny sposób, bez jakichkolwiek przejawów dyskryminacji<sup>11</sup> (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 października 2004 r., sygn. II SA 3196/03: „(...) prawo do równego traktowania przez władze publiczne wyraża się w sferze prawa administracyjnego m.in. tym, że podmioty o tym samym statusie prawnym mogą na gruncie tych samych przepisów oczekiwać takich samych rozstrzygnięć orzekających o przyznaniu bądź odmowie przyznania uprawnień, które z tych przepisów wynikają”).

W projektowanej treści art. 8 wyrażona została także **zasada proporcjonalności**. Zasadę tę sformułowano m.in. w art. 5 rekomendacji z dnia 20 czerwca 2007 r. Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji<sup>12</sup>, który stanowi, że organy stosują środki mające wpływ na prawa lub interesy osób prywatnych tylko w razie potrzeby i w zakresie wymaganym do osiągnięcia zamierzonego celu. Z zasady proporcjonalności wynika zatem, że wykonując swoje kompetencje, organy administracji publicznej powinny utrzymywać równowagę między niekorzystnymi skutkami decyzji dla jednostki a celami, które są realizowane. Podejmując działania, winny zatem miarkować cele i wymierzone obywatelom dolegliwości tak, by były one współmierne do wyznaczonego celu, a także wyważać proporcje między ochroną dobra (interesu) ogólnego (publicznego) i dobra (interesu) indywidualnego<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Na gruncie art. 7 k.p.a. słuszny interes strony podlega uwzględnieniu aż do granic jego kolizji z interesem społecznym (zob. przykładowo wyrok NSA z 18 stycznia 1995 r., sygn. SA/Wr 1386/94, wyrok NSA z 23 maja 2007 r., sygn. I OSK 886/06, wyrok NSA z 1 października 2015 r., sygn. II OSK 233/14).

<sup>10</sup> Zob. wyrok SN z 18 listopada 1993 r., sygn. III ARN 49/93.

<sup>11</sup> Zob. art. 5 EKDPA: „1. Przy rozpatrywaniu wniosków jednostek i przy podejmowaniu decyzji urzędnik zapewnia przestrzeganie zasady równego traktowania. Pojedyncze osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji są traktowane porównywalny sposób. 2. W przypadku różnic w traktowaniu urzędnik zapewnia, aby to nierówne traktowanie było usprawiedliwione obiektywnymi, istotnymi właściwościami danej sprawy”.

<sup>12</sup> CM/Rec(2007)7.

<sup>13</sup> Zgodnie z art. 6 EKDPA: 1. W toku podejmowania decyzji urzędnik zapewnia, że podjęte działania będą proporcjonalne do wyznaczonego celu. Urzędnik w szczególności unika ograniczania praw obywateli lub nakładania na nich obciążeń, jeśli ograniczenia te bądź obciążenia byłyby niewspółmierne do celu prowadzonych działań.

2. W toku podejmowania decyzji urzędnik ma na uwadze sprawiedliwe wyważenie interesów osób prywatnych i ogólnego interesu publicznego”.

Z zasady proporcjonalności wynika nakaz dążenia do stosowania w stosunku do obywateli środków, które nie są nadmiernie dolegliwe, a zatem są: (1) przydatne do realizacji danego celu, (2) konieczne w danej sytuacji oraz (3) proporcjonalne w ścisłym znaczeniu, co oznacza, że utrzymana jest właściwa relacja między celem działania a ciężarem i dolegliwościami. Zasada ta znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy organ administracji dysponuje pewnym zakresem luzu decyzyjnego. Dotyczy to zarówno korzystania z uznania administracyjnego jak i czynności faktycznych dokonywanych przez organ.

#### **4. Zasada pewności prawa (zasada uprawnionych oczekiwań – art. 8 § 2 k.p.a.)**

Skonkretyzowania wymaga także zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, stanowiąca fundamentalne założenie dla realizacji postulatu przyjaznych relacji między administracją a obywatelami. Jednym z podstawowych kryteriów oceny, na ile władza jest przyjazna jednostce jest przewidywalność działań władzy publicznej. Strona, zwłaszcza jeśli występuje do organu, z reguły w sprawach wymagających uprzedniego zaangażowania istotnych zasobów, w tym czasu, ma prawo układać swoje interesy w przekonaniu, że działając w dobrej wierze i z poszanowaniem prawa, nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji. Chodzi tu zwłaszcza o skutki, których strona nie mogła przewidzieć w chwili ich podejmowania. Racjonalne planowanie działań strony wymaga zatem od organów administracji publicznej respektowania zasady nieodstępowania od utrwalonej praktyki, czy innymi słowy – zasady respektowania uprawnionych oczekiwań, wynikających z utrwalonej praktyki organu.

Zasada uprawnionych oczekiwań znajduje wyraz w art. 10 ust. 2 EKDPA, zgodnie z którym: „Urzędnik uwzględnia uzasadnione i słuszne oczekiwania jednostek, które wynikają z działań podejmowanych w przeszłości przez daną instytucję”. W orzecznictwie sądów administracyjnych również dostrzega się konieczność uwzględniania utrwalonej praktyki organu przy stosowaniu prawa: „Zmienność poglądów wyrażanych w decyzjach organów [...] wydanych na tle takich samych stanów faktycznych, ze wskazaniem tej samej podstawy prawnej i bez bliższego uzasadnienia takiej zmiany stanowi naruszenie art. 8 k.p.a.”<sup>14</sup>. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny: „[...] przejawem prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów państwa jest m.in. rozstrzyganie tożsamyh faktycznie i prawnie spraw w taki sam lub zbliżony sposób”<sup>15</sup>. Skutki zmiany utrwalonej praktyki organów administracji nie powinny działać wstecz, powodując niekorzystne skutki dla stron.

Zasada uprawnionych oczekiwań zyskuje szczególne znaczenie w sferze uznania administracyjnego oraz w zakresie spraw, w których organ zajął stanowisko, np. przyjmując wytyczne lub ogłaszając interpretację prawa, czy w innych wypowiedziach o charakterze tzw. miękkiego prawa. W sferze uznania administracyjnego ryzyko rozbieżności w praktyce administracyjnej jest największe. Z kolei wytyczne i inne akty tzw. miękkiego prawa kreują uzasadnione, rozsądne oczekiwanie, że organy będą się do nich stosowały.

To, że sprawy mają charakter indywidualny nie oznacza, że nie jest możliwe wypracowanie utrwalonych praktyk w zakresie ich rozstrzygania z uwagi na ten sam stan faktyczny i prawny (por. m.in. wyrok NSA z dnia 9 października 2015 r., sygn. I OSK 1378/15). Przepis art. 8 § 2 k.p.a. formułuje w związku z powyższym zasadę, zgodnie z którą organ nie powinien bez uzasadnionych przyczyn, odstępować od utrwalonej praktyki. Przez utrwaloną praktykę należy rozumieć sposób stosowania normy prawnej (jej subsumpcji) w takim samym stanie faktycznym, który można uznać za dominujący w okresie, w którym miało miejsce oceniane zachowanie strony. Przymiot „utrwalonej” ma więc taka praktyka, która jest w stanie wzbudzić w świadomości ostrożnego i należyście

<sup>14</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 9 grudnia 2009 r., sygn. VIII SA/Wa 641/09.

<sup>15</sup> Wyrok NSA z 9 października 2015 r., sygn. I OSK 1378/15; por. wyrok WSA w Białymstoku z 12 grudnia 2013 r., sygn. II SA/Bk 741/13: „[...] zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa narusza także różna interpretacja przepisu prawa dokonywana w takim samym stanie faktycznym przez ten sam organ”.

poinformowanego podmiotu racjonalne (uprawnione) oczekiwania, że organ rozstrzygnie sprawę w określony sposób (por. wyrok TSUE w sprawie *Salomie i Oltean*, C-183/14<sup>16</sup>, wyrok ETS w sprawie *Elmeka*, C-181/04 do C-183/04<sup>17</sup>).

Zgodnie z projektowaną regulacją organ może odstąpić od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw tylko wówczas, gdy uzasadniają to ważne przyczyny. Konieczność zmiany praktyki organu może wynikać w szczególności z oczywistej niezgodności tej praktyki z prawem (co przykładowo może znaleźć potwierdzenie w orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości UE czy Trybunału Konstytucyjnego), z faktu, że praktyka była wynikiem przestępstwa, z braku obiektywnej możliwości spełnienia oczekiwań strony (np. z uwagi na brak odpowiednich środków finansowych), czy z ważnego interesu publicznego (zmiana tzw. polityki administracyjnej). W każdym przypadku organ musi dokładnie i wszechstronnie uzasadnić decyzję o odstąpieniu od dotychczasowej, utrwalonej praktyki.

## **5. Zasada współdziałania organów dla dobra postępowania (art. 8a k.p.a.)**

Kolejną z zasad ogólnych zaproponowanych w projekcie jest zasada współdziałania administracji publicznej dla dobra postępowania przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy (art. 8a k.p.a.). W przypadkach, w których załatwienie sprawy wymaga współdziałania kilku organów (zwłaszcza w sytuacjach, o których mowa w art. 106 k.p.a.), właściwe organy powinny dążyć do jak najefektywniejszej współpracy, mając na względzie interes społeczny, słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania.

W ramach współdziałania organy powinny zatem dążyć do ograniczania nadmiernego formalizmu w relacjach między organami z korzyścią dla efektywności współpracy i sprawności postępowania. Zasada współdziałania organów administracji dla dobra postępowania będzie czynnikiem dyscyplinującym podmioty zaangażowane w załatwienie sprawy oraz dyrektywą interpretacyjną w toku stosowania takich przepisów, jak art. 52 lub 106 i 106a.

Konkretyzację zasady wyrażonej w art. 8a stanowią projektowane przepisy art. 106a k.p.a., w którym przewidziano nową instytucję posiedzenia w trybie współdziałania organów (zob. pkt V poniżej).

## **6. Zasada polubownego załatwiania spraw (art. 13 k.p.a.)**

Projekt przewiduje również zmianę zasady ugodowego załatwiania spraw (art. 13 k.p.a.), poprzez rozszerzenie i modyfikację jej zakresu. Zmiana ta związana jest ze zwiększeniem możliwości polubownego lub koncyliacyjnego załatwiania spraw administracyjnych, **których charakter na to pozwala**. Stanowi wyraz dążenia do ograniczenia postrzeganej formalistycznie władczości działań administracji oraz do realnego zwiększenia zaufania stron do organów i wydawanych przez nie rozstrzygnięć.

Art. 13 k.p.a. w obowiązującym brzmieniu odnosi się wyłącznie do ugody sporządzonej przed organem administracji publicznej, jako formy rozstrzygnięcia sprawy, w której występują strony o spornych interesach (§ 1) i nakłada na organ administracji publicznej obowiązek podejmowania czynności skłaniających strony do zawarcia ugody (§ 2). Tymczasem, punktem wyjścia dla formułowania propozycji nowego brzmienia art. 13 k.p.a. jest przekonanie, że uregulowanie w k.p.a. tylko ugody administracyjnej nie przystaje do potrzeb i współczesnych standardów europejskich. Zasadne jest rozszerzenie obowiązujących uregulowań o inne metody załatwiania spraw administracyjnych. W tym celu proponuje się wprowadzenie umowy administracyjnej (tj. nowej, obok decyzji, formy załatwienia sprawy administracyjnej) oraz mediacji (tj. nowej metody dochodzenia do rozstrzygnięcia sprawy, należącej do grupy alternatywnych metod rozwiązywania sporów). Obie te instytucje są w pełni uzasadnione racjami społecznymi oraz odpowiadają wartościom, jakie powinny leżeć u podstaw relacji obywateli z organami władzy publicznej

---

<sup>16</sup> ECLI:EU:C:2015:454.

<sup>17</sup> ECLI:EU:C:2015:454.



w demokratycznym państwie prawnym.

Mediacja, jako niekonfrontacyjny sposób doprowadzenia do załatwienia sprawy przy udziale bezstronnego, neutralnego podmiotu (mediatora) stanowi wyraz kształtowania stosunków prawnych nie tylko z aktywnym, ale także i partycypacyjnym udziałem stron postępowania.

W konsekwencji, proponuje się, by nowe brzmienie art. 13 k.p.a. formułowało zasadę w sposób szeroki. Już samo sformułowanie „polubowne rozstrzyganie kwestii spornych oraz ustalanie praw i obowiązków” stanowi sygnał istotnego przewartościowania zasady dotychczas obowiązującej. Podejmowanie przez organ czynności skłaniających strony do zawarcia ugody nie jest bowiem, zgodnie z proponowanym przepisem, jedynym celem ww. zasady. Jej istota w proponowanym brzmieniu sprowadza się do dążenia do polubownego rozwiązywania wszystkich kwestii spornych w toku postępowania, a także ustalania w ten sposób praw i obowiązków stron. Zasada określona w proponowanym art. 13 k.p.a. realizowana będzie jako metoda działania organu (mediacje między stroną postępowania a organem administracji publicznej albo mediacje między stronami postępowania) bądź sposób wypracowania rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej (poprzez zawarcie ugody albo umowy administracyjnej).

Proponuje się, by obowiązek dążenia przez organy administracji do działania w sposób polubowny był aktualny w każdej sprawie, której charakter na to pozwala i na każdym etapie postępowania, o ile będzie to zgodne z przepisami prawa. Dążenie do polubownego rozwiązywania kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków stron postępowania znajduje wyraz w szczególności w następujących działaniach: podejmowanie czynności skłaniających strony do zawarcia ugody, podejmowanie czynności niezbędnych do załatwienia sprawy w formie umowy administracyjnej, a także podejmowanie czynności niezbędnych do przeprowadzenia mediacji. Dzięki katalogowi otwartemu sposobów polubownego rozwiązywania sporów, przepis art. 13 k.p.a. w proponowanym brzmieniu obejmuje także już funkcjonujące instytucje stanowiące wyraz polubowności (w tym rozprawę administracyjną uregulowaną w rozdziale 5 działu II k.p.a.).

W celu poszerzania wiedzy i świadomości stron postępowania o istnieniu różnych instrumentów polubownego rozwiązywania sporów w postępowaniu administracyjnym, a także korzyściach z tego płynących, proponuje się, by w art. 13 § 2 k.p.a. nałożyć na organy administracji obowiązki informacyjne w tym zakresie, a także zobowiązać je do stwarzania warunków do korzystania przez strony z tych instytucji. Zgodnie z zaleceniem R(2001)9 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 5 września 2001 r. w sprawie *alternatywy wobec sądowego rozstrzygania sporów między władzami administracyjnymi a osobami (stronami) prywatnymi*<sup>18</sup>, regulacja alternatywnych metod rozwiązywania sporów (ADR) w prawie administracyjnym powinna bowiem gwarantować należytą informację o możliwościach korzystania z ADR.

Projekt zakłada, że równorzędnymi, a jednocześnie alternatywnymi wobec siebie sposobami rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej są: zatwierdzona przez organ ugoda, umowa administracyjna (porozumienie między stronami postępowania a organem administracji publicznej) i decyzja administracyjna (przed wydaniem której może zostać przeprowadzona mediacja). Proponowana zmiana przepisu art. 13 k.p.a. eksponuje powyższą zależność.

## **7. Zmiana w art. 15 k.p.a.**

Obecne brzmienie art. 15 k.p.a. sugeruje, że załatwienie każdej sprawy administracyjnej wymaga jej rozpoznania przez organy dwóch odrębnych instancji, co nie odpowiada rzeczywistości. Kodeks przewiduje choćby wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jako środek odwoławczy (niedewolutywny, tj. nie przenoszący rozpoznania sprawy do wyższej instancji w ścisłym rozumieniu) wobec decyzji wydawanych przez ministrów i samorządowe kolegia odwoławcze. Ponadto, przepisy odrębne przewidują możliwość

---

<sup>18</sup> Tekst angielski i francuski dostępny na stronie internetowej Rady Europy, tj.: <http://www.coe.int>.

zaskarżenia do sądu powszechnego decyzji wydanych w pierwszej instancji (m. in. przez Prezesa ZUS, Prezesa UOKiK czy Prezesa UKE).

Trzeba przy tym podkreślić, że art. 78 Konstytucji RP stanowi, iż: „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji”. Określenie wyjątków od tej zasady oraz trybu zaskarżenia art. 78 zd. 2 Konstytucji RP powierza ustawie. Wobec postępowania administracyjnego nie zastrzeżono natomiast w Konstytucji RP, że jest ono dwuinstancyjne, poprzestając na wskazaniu prawa strony do wniesienia środka zaskarżenia. Art. 176 ust. 1 Konstytucji RP wskazuje na dwuinstancyjność jedynie w odniesieniu do postępowania sądowego, ponieważ przepis ten został umieszczony w rozdziale o sądach, w związku z czym dotyczy tylko spraw przekazanych ustawami do właściwości sądów, tzn. rozpoznawanych przez sądy od początku do końca<sup>19</sup>. Konstytucja RP nie gwarantuje zatem bezwzględnej konieczności rozpoznawania każdej sprawy dwukrotnie przez organy administracji publicznej.

Projekt przewiduje zmianę art. 15 k.p.a. poprzez uzupełnienie zawartej w tym przepisie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego o zastrzeżenie, że przepisy szczególne mogą przewidywać odstępstwo od tej zasady. **Celem projektu nie jest zatem „uchylenie” zasady dwuinstancyjności.** Zmiana art. 15 k.p.a. potwierdza jedynie wnioskującą z Konstytucji RP i znajdującą wyraz już obecnie w przepisach szczególnych elastyczność w zakresie konstruowania przez ustawodawcę zasad i środków prawnych służących weryfikacji decyzji i postanowień (zgodnie z tendencjami obserwowanymi w wielu krajach europejskich<sup>20</sup>), a także – możliwość rezygnacji z zaskarżalności w trybie administracyjnym aktów wskazanych w ustawach szczególnych w zakresie, w jakim pozwala na to art. 78 zd. 2 Konstytucji RP.

Proponowane brzmienie art. 15 k.p.a. wysławia zatem istniejącą już w obecnym stanie prawnym możliwość kształtowania przez ustawodawcę struktury zaskarzania rozstrzygnięć administracyjnych, w zależności od charakteru i okoliczności konkretnych spraw, przy poszanowaniu prawa do ich zaskarzania oraz do dwukrotnego merytorycznego rozpatrzenia każdej z nich.

Należy przy tym podkreślić, że art. 78 Konstytucji RP kreuje konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki, którego treścią jest możliwość zaskarżenia wskazanych w tym przepisie orzeczeń lub decyzji<sup>21</sup>, co ma kluczowe znaczenie dla zawartych w projekcie szczegółowych zmian w przepisach k.p.a. dotyczących postępowania odwoławczego (zob. szerzej w pkt XI poniżej). Przepis art. 78 Konstytucji RP zamieszczony został w podrozdziale „Środki ochrony wolności i praw” rozdziału III zatytułowanego „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Należy zatem już w tym miejscu podkreślić, że zasada dwuinstancyjności i wynikające z niej prawo do zaskarżenia aktu administracyjnego stwarza jedynie określoną możliwość procesową, z której podmiot uprawniony może, ale nie musi, skorzystać. Sytuacja, w której strona wskutek własnej woli nie korzysta z tego prawa, nie może być tym samym rozpatrywana w kontekście naruszenia art. 78 Konstytucji RP<sup>22</sup>. Z Konstytucji RP nie wynika konieczność przeprowadzenia – niezależnie od woli strony – dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego przed wniesieniem skargi na decyzję do sądu administracyjnego.

---

<sup>19</sup> Z. Kmiecik, *Instancyjność postępowania administracyjnego w świetle Konstytucji RP*, PiP 5/2012; zob. także: wyrok TK z 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, postanowienie SN z 9 stycznia 2012 r., sygn. akt III SO 15/11, wyrok TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12.

<sup>20</sup> Zob. szerzej Z. Kmiecik [w:] *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego*, Warszawa, maj 2016.

<sup>21</sup> M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

## 8. Definicja decyzji prawomocnej (art. 16 § 3 k.p.a.)

Istotne znaczenie dla prawidłowego wykonywania decyzji administracyjnych ma także proponowana w art. 16 § 3 k.p.a. definicja decyzji prawomocnej. Kodeks postępowania administracyjnego zawiera definicję decyzji ostatecznej, nie ma w nim natomiast definicji decyzji prawomocnej. Powoduje to problemy w praktyce – organy administracji publicznej potwierdzają często fakt „prawomocności” decyzji administracyjnej, myląc ją z „ostatecznością”.

Pojęcie „decyzji prawomocnej” znajduje się w art. 269 k.p.a.<sup>23</sup>. Przepis ten nie dotyczy jednak kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne – cechę prawomocności przypisuje jedynie decyzjom, które albo zostały poddane kontroli sądu powszechnego, albo nie zostały jej poddane z powodu niewykorzystania tego środka zaskarżenia (przykładem mogą być decyzje wydawane w sprawach ubezpieczeń społecznych)<sup>24</sup>. Konieczne jest więc zdefiniowanie prawomocności decyzji administracyjnej jako prawnego następstwa kontroli zgodności decyzji z prawem przez sąd administracyjny.

Zgodnie z projektowaną regulacją, decyzja jest prawomocna, jeśli nie można jej zaskarżyć do sądu, niezależnie od przyczyn. W rozumieniu projektowanego art. 16 § 3 k.p.a., nie można zaskarżyć decyzji, gdy zakazuje tego przepis prawa, gdy upłynął termin do zaskarżenia decyzji, czy z powodu już zrealizowanej sądowej kontroli (tj. jeżeli sąd odrzucił lub oddalił skargę albo umorzył postępowanie)<sup>25</sup>.

## II. Bezczynność organu i przewlekłość postępowania, ponaglenie (art. 36-38 k.p.a., art. 52 § 2 i 53 § 5 p.p.s.a., zmiana ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych)

### 1. Uwagi ogólne

W aktualnym stanie prawnym organy administracji publicznej ponoszą odpowiedzialność zarówno za przekroczenie terminów załatwiania spraw (art. 35 k.p.a.) jak i za przewlekłe prowadzenie postępowania. Już na skutek zmian dokonanych w 2011 r. do Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (określanej dalej skrótem „p.p.s.a.”) wprowadzono bowiem pojęcie przewlekłego prowadzenia postępowania administracyjnego.

W orzecznictwie wskazuje się, że dokonując rozgraniczenia zakresu skarg na bezczynność i przewlekłość postępowania, pojęcie „bezczynności” należy rozumieć jako niewydanie w terminie decyzji lub postanowienia, względnie aktu lub czynności wskazanych w p.p.s.a. Natomiast przez pojęcie „przewlekłego prowadzenia postępowania” należy rozumieć sytuację prowadzenia postępowania w sposób nieefektywny poprzez wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu bądź wykonywaniu czynności pozornych, powodujących że formalnie organ nie jest bezczynny, ewentualnie mnożenie przez organ czynności dowodowych ponad potrzebę wynikającą z istoty sprawy. Pojęcie „przewlekłość postępowania” obejmować będzie zatem opieszałe, niesprawne i nieskuteczne działanie organu, w sytuacji gdy sprawa mogła być załatwiona w terminie krótszym, jak również nieuzasadnione przedłużanie terminu załatwienia sprawy (zob. przykładowo wyrok NSA z dnia 31 maja 2016 r., sygn. II OSK 1903/15, wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2016 r., sygn. II OSK 1156/16 oraz wielokrotnie cytowany w późniejszym orzecznictwie wyrok NSA z dnia 5 lipca 2012 r., sygn. II OSK 1031/12).

<sup>23</sup> Zgodnie z art. 269 k.p.a. decyzje określone w innych przepisach prawnych jako prawomocne uważa się za ostateczne, chyba że z przepisów tych wynika, że dotyczą one takiej decyzji, która została utrzymana w mocy w postępowaniu sądowym, bądź nie została zaskarżona w tym postępowaniu z powodu upływu terminu do wniesienia skargi.

<sup>24</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa, 2012 r., str. 753.

<sup>25</sup> Na tego typu skutki prawomocności wskazuje chociażby definicja prawomocnego rozstrzygnięcia nadzorczego – por. art. 98 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2016 r., poz. 446).

Obecnie obowiązujące przepisy art. 36-38 k.p.a. odnoszą się wprawdzie do beczynności organu i przewlekłości postępowania, jednak nie definiują tych pojęć. Ponadto, określając sposób rozstrzygnięcia zażalenia strony, przepisy art. 37 k.p.a. odnoszą się w zasadzie jedynie do stanu, w którym organ przekracza termin do załatwienia sprawy, tj. do beczynności. W obecnym stanie prawnym nie przewidziano obowiązku ustosunkowania się przez organ do środka zaskarżenia przysługującego na beczynność lub przewlekłość, ani terminu na przekazanie go organowi wyższego stopnia. Wyznaczając nowy termin załatwienia sprawy na podstawie art. 36 k.p.a., organ nie musi również pouczać strony o środkach prawnych, z jakich może skorzystać w razie beczynności lub przewlekłości. Taki stan, zdaniem projektodawcy, nie sprzyja efektywnej realizacji przez strony przysługujących jej uprawnień w zakresie zwalczania beczynności organów lub przewlekłości postępowań administracyjnych.

W celu zapewnienia większej klarowności i spójności regulacji k.p.a. a także efektywności zaskarżenia beczynności lub przewlekłości, projekt przewiduje:

- 1) zdefiniowanie w art. 37 k.p.a. pojęć **beczynności** i **przewlekłości**,
- 2) wprowadzenie, w miejsce przewidzianego obecnie zażalenia, środka zaskarżenia beczynności i przewlekłości w postaci **ponaglenia**; zażalenie jest bowiem środkiem właściwym do zaskarzania czynności organu (w szczególności, dokonywanych w formie postanowień), nie zaś zachowań mających postać zaniechania,
- 3) **usprawienie procedury** rozpoznania ponaglenia,
- 4) wprowadzenie obowiązku **pouczenia strony o możliwości wniesienia ponaglenia**, w sytuacji, o której mowa w art. 36 § 1 k.p.a.,
- 5) **usunięcie wątpliwości co do terminu, w jakim można wnieść skargę** do sądu administracyjnego na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania.

## **2. Definicja beczynności i przewlekłości (art. 37 § 1 k.p.a.)**

W treści projektowanego art. 37 § 1 k.p.a. wprowadzono definicje rozgraniczające pojęcia beczynności i przewlekłości. Przez „beczynność” rozumie się niez załatwienie sprawy w terminie wynikającym z przepisów prawa lub w terminie wyznaczonym dodatkowo zgodnie z art. 36 k.p.a. Natomiast stan „przewlekłości” występuje, gdy postępowanie prowadzone jest dłużej niż jest to konieczne do załatwienia sprawy. Przewlekłość obejmuje zatem przypadki, w których formalnie nie dochodzi do przekroczenia terminu załatwienia sprawy (np. w związku z zastosowaniem art. 36 § 1), ale organ załatwia sprawę dłużej niż powinien w świetle zasady szybkości postępowania. Jak już wyżej wskazano, o przewlekłości postępowania może świadczyć wykonywanie czynności w dużym odstępnie czasu bądź wykonywaniu czynności pozornych, mnożenie przez organ czynności dowodowych ponad potrzebę wynikającą z istoty sprawy czy nieuzasadnione przedłużanie terminu załatwienia sprawy. Oceniając zasadność zarzutu przewlekłości postępowania, należy rozważyć zatem, czy możliwe było szybsze i efektywniejsze prowadzenie postępowania w danej sprawie. Pełną aktualność zachowuje w tym zakresie orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach skarg na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej.

## **3. Wniesienie ponaglenia (art. 37 § 2-4 k.p.a., art. 52 § 2 i 53 § 5 p.p.s.a.)**

Zgodnie z projektem, przesłanką wniesienia ponaglenia jest zaistnienie stanu przewlekłości postępowania lub beczynności organu. Zasadą jest wnoszenie ponaglenia do organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie. W przypadku braku takiego organu (np. w sprawach rozpoznawanych przez ministra), ponaglenie wnosi się do organu rozpatrującego sprawę.

Zarówno w przypadku beczynności, jak i przewlekłości projekt przewiduje zatem, że przed ewentualnym wniesieniem skargi do sądu administracyjnego na beczynność lub przewlekłość organowi prowadzącemu postępowanie lub organowi wyższego stopnia (o ile taki istnieje) strona powinna zasygnalizować w drodze ponaglenia, że sprawa nie została załatwiona w terminie, lub, że – w jej ocenie – jest załatwiana dłużej niż jest to konieczne. Wynika to z założenia, że celem środków służących zaskarżeniu beczynności i przewlekłości jest doprowadzenie do załatwienia sprawy przez organ w jak najkrótszym czasie.

Jednocześnie, należy przyjąć wyrażone w orzecznictwie stanowisko (zob. przykładowo postanowienie NSA z dnia 25 lutego 2016 r., sygn. II OSK 326/16, postanowienie NSA z dnia 8 listopada 2013 r., sygn. II OSK 2654/13, postanowienie z dnia 10 października 2013 r., sygn. I OZ 893/13<sup>26</sup>), zgodnie z którym przepis art. 37 § 1 k.p.a. skutek wniesienia środka zaskarżenia wiąże jedynie z samym wniesieniem tego środka zaskarżenia, a nie z jego rozpatrzeniem przez organ. Biorąc pod uwagę, że zasadniczym celem omawianych środków jest doprowadzenie do jak najszybszego załatwienia sprawy – nieuzasadnione jest bowiem wymaganie, by strona po złożeniu zażalenia musiała oczekiwać na jego rozpoznanie bądź upływ określonego terminu. Taki wymóg pogłębiałby stan przewlekłości.

Stanowisko to jest aktualne także w związku ze zmienionym brzmieniem art. 37 k.p.a. Złożenie ponaglenia wywiera skutek wyczerpania środków zaskarżenia (art. 52 § 1 p.p.s.a.) i umożliwia stronie skuteczne wniesienie skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania. Należy wskazać, że ponaglenie, o którym mowa w art. 37 § 1 k.p.a., nie ma charakteru środka zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym w ścisłym rozumieniu. Służy ono jedynie zakwestionowaniu przekroczenia terminu na załatwienie sprawy. Stanowisko organu wyższego stopnia wyrażone w trybie art. 37 § 1 k.p.a. ma charakter incydentalny (wpadkowy), nie rozstrzyga sprawy co do istoty, a także nie kończy postępowania w sprawie. Z tych też względów, złożenie ponaglenia w trybie art. 37 § 1 k.p.a. stanowi wyłącznie warunek formalny do wniesienia przez osobę zainteresowaną skargi do sądu administracyjnego na beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania (co znalazło wyraz w nowym brzmieniu art. 52 § 2 p.p.s.a.). Złożenie takiego ponaglenia wywiera więc skutek wyczerpania przez stronę przysługujących jej środków zaskarżenia. Skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji publicznej można zaś wnieść w każdym czasie po wniesieniu przez stronę ponaglenia zgodnie z art. 37 k.p.a. (por. postanowienie NSA z dnia 10 października 2013 r., sygn. I OZ 893/13).

W celu uniknięcia wątpliwości w tym zakresie, projektowany art. 53 § 5 p.p.s.a. przewiduje, że skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (tj. skargę, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 8 lub 9 p.p.s.a.) można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu.

Zgodnie z projektowanym art. 37 § 3 k.p.a., organ prowadzący postępowanie będzie zobowiązany przekazać ponaglenie organowi wyższego stopnia bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania ponaglenia.

Organ, przekazując ponaglenie, powinien się do niego ustosunkować. Ponadto, ponaglenie powinno zostać przekazane wraz z odpisami akt sprawy. Pojęcie odpisu należy rozumieć w sposób przyjęty na gruncie przepisów k.p.a. (zob. akt 76a k.p.a.). Odpisem jest zatem kopia oryginału – każde odwzorowanie oddające wiernie treść oryginału. Organ przekazujący ponaglenie może przy tym sporządzić odpisy akt sprawy w „tradycyjnej” wersji papierowej, albo w formie dokumentu elektronicznego (w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne – zob. akt. 14 k.p.a.). Celem tej regulacji jest zapewnienie możliwości rozpoznania ponaglenia przez organ wyższego stopnia, przy jednoczesnym umożliwieniu kontynuacji postępowania przez organ je prowadzący. Trzeba bowiem ponownie

---

<sup>26</sup> Dostępne w centralnej bazie orzeczeń sądów administracyjnych: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

podkreślić, że celem ponaglenia jest jak najszybsze załatwienie sprawy przez organ prowadzący postępowanie, w związku z czym procedura związana z tym środkiem nie powinna wstrzymywać rozpoznania sprawy. Taki zaś skutek odniósłby obowiązek przekazywania organowi wyższego stopnia ponaglenia wraz z aktami sprawy (w oryginałach).

#### **4. Rozpoznanie ponaglenia (art. 37 § 5-7 k.p.a.)**

W celu zapewnienia jak najszybszego rozpoznania ponaglenia, art. 37 § 4 k.p.a. wprowadza siedmiodniowy termin na rozpoznanie ponaglenia.

Projektowany art. 37 § 5 k.p.a., określając sposób załatwienia ponaglenia, uwzględnia zarówno stan beczynności jak i przewlekłości postępowania. W przypadku gdy ponaglenie zostało wniesione do organu wyższego stopnia (art. 37 § 2 pkt 1 k.p.a.) organ ten uwzględniając ponaglenie:

- 1) wskazuje, czy organ dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania stwierdzając jednocześnie, czy miało ono miejsce z rażącym naruszeniem prawa;
- 2) zobowiązuje organ do zakończenia postępowania w określonym terminie, jeżeli postępowanie to jest nadal niezakończone;
- 3) zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających temu w przyszłości.

W przypadku gdy ponaglenie zostało wniesione do organu prowadzącego postępowanie (z uwagi na brak organu wyższego stopnia, np. w przypadku decyzji wydawanych w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze), organ ten niezwłocznie załatwia sprawę oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających temu w przyszłości. Na ogólnej zasadzie art. 36 § 1 k.p.a. organ powinien również wyznaczyć nowy termin załatwienia sprawy, jeśli popadł w stan beczynności. Różnica w sposobie rozpoznania ponaglenia w przypadkach o których mowa w art. 37 § 2 pkt 1 i 2 k.p.a. wynika z faktu, że organ, któremu strona zarzuca beczynność lub przewlekłość nie powinien stawiać się „sędzią we własnej sprawie”, wydając rozstrzygnięcie, o którym mowa w projektowanym art. 37 § 5 pkt 1 lub 2. W tym przypadku bezpośrednim celem ponaglenia będzie doprowadzenie do niezwłocznego załatwienia sprawy przez organ ją prowadzący oraz podjęcia czynności wyjaśniających i prewencyjnych przez ten organ.

#### **5. Pozostałe zmiany (art. 36 § 1 i 38 k.p.a., zmiana ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych)**

Uzupełnieniem proponowanych zmian jest nałożenie na organ przedłużający postępowanie w sprawie obowiązku pouczenia stron o możliwości wniesienia przez stronę ponaglenia – art. 36 § 1 k.p.a.

Brzmienie przepisu art. 38 statuującego zasadę odpowiedzialności pracownika, zostało dostosowane do wprowadzonych w art. 37 k.p.a. definicji beczynności i przewlekłości.

Konsekwencją zmian zaproponowanych w k.p.a. jest odpowiednie dostosowanie przepisów ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych (w zakresie kompetencji kolegiów). Zgodnie z projektowanym art. 2 tej ustawy, kolegia są organami właściwymi m.in. do rozpatrywania ponagleń.

### **III. Wskazanie niespełnionych przesłanek do wydania decyzji zgodnej z żądaniem strony (art. 79a k.p.a.)**

Wprowadzenie art. 79a k.p.a. ma na celu zmobilizowanie organów administracji do wnikliwego badania formalnej i merytorycznej treści żądań strony na wszystkich etapach postępowania wszczynanego na żądanie strony (art. 61 § 1 k.p.a.). Przepis ten stanowi konkretyzację i uzupełnienie obowiązków wynikających z art. 10 k.p.a. Jego celem jest zapobieganie sytuacjom, w których strona

dysponuje dodatkowymi dowodami na okoliczności istotne dla wykazania zasadności jej żądania albo może je łatwo uzyskać, a z powodu braku odpowiedniej wiedzy o potrzebnych dowodach bądź o sposobie oceny wcześniej przedstawionych dowodów – nie korzysta z takiej możliwości. W tych przypadkach strona będzie zaskoczona negatywnym rozstrzygnięciem sprawy oraz zmuszona do zaskarżenia decyzji i przedstawiania tych dodatkowych dowodów dopiero na etapie postępowania odwoławczego. W tym kontekście niewystarczające jest informowanie strony o możliwości zapoznania się z aktami sprawy oraz wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Zgodnie z projektowanym art. 79a k.p.a., przed wydaniem decyzji w postępowaniu wszczętym na żądanie strony, organ administracji publicznej jest obowiązany do wskazania stronie przesłanek, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Co oczywiste, rozwiązanie to nie wyklucza dobrej praktyki organów polegającej na kontaktowaniu się ze stroną postępowania ustnie, telefonicznie, czy drogą elektroniczną i w żadnym stopniu nie ogranicza norm określonych w art. 8-10 oraz 77 k.p.a., a stanowi ich uzupełnienie.

Celem tej regulacji jest ułatwienie stronie podjęcia działań zmierzających do skorygowania treści wniosku lub uzupełnienia materiału dowodowego w sprawie, a w efekcie – uniknięcie wydania rozstrzygnięcia negatywnego, gdy wydanie decyzji pozytywnej jest możliwe, choć dopiero po dokonaniu przez stronę określonych czynności faktycznych lub prawnych, które nie zostały dokonane lub ustalone w toku postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez organ.

Organ na podstawie art. 79a k.p.a. powinien wskazać stronie przesłanki, których spełnienie jest, konieczne do wydania decyzji pozytywnej. Dotyczy to przesłanek, które podlegają spełnieniu „przez stronę”, a więc takich, na których zaistnienie strona ma lub może mieć obiektywnie wpływ. Organ nie powinien przy tym oceniać na tym etapie subiektywnej możliwości wykazania danej okoliczności w konkretnej sprawie (np. odmówić zastosowania 79a k.p.a. z uwagi na fakt, że w ocenie organu zebrane dowody potwierdzają w dostatecznym stopniu przesłankę przeciwną niż wymagająca spełnienia).

Wyznaczany przez organ termin na wykazanie spełnienia przesłanek, o którym mowa w art. 79a § 2 k.p.a. powinien być odpowiedni, tj. uwzględniać czas potrzebny do zebrania właściwych dowodów przez stronę, a jednocześnie nie krótszy niż 7 dni. Chodzi tu o rozsądne ramy czasowe, w których strona może uzyskać dowody, np. wymagane dokumenty, lub ewentualnie doprowadzić do spełnienia przesłanki (jeśli czas ten jest porównywalny). Z uwagi na konieczność dostosowania terminu do okoliczności konkretnej sprawy, nie jest wskazane wprowadzanie w tym przepisie „sztywnego” maksymalnego terminu na wykazanie spełnienia przesłanek. Organowi prowadzącemu postępowanie przyznana została w tym zakresie możliwość elastycznego działania, które musi wyważyć potrzebę uwzględnienia słusznego interesu strony oraz zasadę szybkości postępowania.

Zastosowanie art. 79a k.p.a. nie jest wyłączone przez sam fakt, że w postępowaniu uczestniczą strony o spornych interesach. W takim przypadku przepis ten powinien być stosowany analogicznie jak przepis art. 10 k.p.a. W razie przedstawienia przez stronę, na wniosek której wszczęto postępowanie, nowych istotnych okoliczności lub dowodów na skutek zastosowania art. 79a k.p.a., organ powinien umożliwić ustosunkowanie się do nich przez pozostałe strony. Informacja, o której mowa w art. 79a k.p.a., skierowana do strony, na której wniosek wszczęto postępowanie, powinna zaś być doręczona wszystkim stronom postępowania w danej sprawie.

W świetle art. 79a k.p.a. strona nie jest zobligowana do podjęcia czynności zmierzających do wykazania spełnienia wskazanych przesłanek, a brak jej reakcji w wyznaczonym przez organ terminie nie stoi na przeszkodzie do zakończenia postępowania i wydania decyzji na ogólnych zasadach. Na organie nie ciąży w szczególności obowiązek wydania decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Jeśli zaś przedstawione dodatkowo przez stronę dowody nie zostaną uznane przez organ za wystarczające

do wydania decyzji pozytywnej, może on na ogólnych zasadach wydać decyzję nieuwzględniającą żądania.

Proponowane rozwiązania zmierzają do takiego ukształtowania procedur administracyjnych, aby sprawa mogła być załatwiona pozytywnie zawsze, gdy – w granicach prawa – zachodzi taka możliwość, a uzasadnione jest podjęcie działań przez stronę postępowania. Mechanizm ten, podobnie jak instytucja mediacji, w naturalny sposób wpisuje się w jeden z głównych celów proponowanych zmian, jakim jest wzmocnienie współpracy organu i strony postępowania poprzez zapewnienie proaktywnej postawy organu prowadzącego postępowanie.

Wprowadzenie tej instytucji ma zmierzać do wyeliminowania jak największej liczby odwołań oraz skarg do sądów administracyjnych, a także ponownych postępowań. Zakłada się bowiem, że co do zasady uzasadnione jest nieznaczne wydłużenie czasu trwania postępowania i wezwanie strony do spełnienia „brakujących” przesłanek, gdyż może ono uchronić administrację i stronę przed udziałem w postępowaniu odwoławczym, sądowoadministracyjnym, czy też wszczynaniem kolejnego postępowania.

#### **IV. Nakaz rozstrzygania niedających się usunąć wątpliwości faktycznych na korzyść strony (art. 81a k.p.a.)**

Realizując postulat przyjaznej administracji, projekt przewiduje także wyartykułowanie w k.p.a. nakazu rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść strony.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w projektowanym art. 81a § 1 k.p.a., jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, wątpliwości te powinny być rozstrzygane na korzyść strony. We wskazanych przypadkach wynik postępowania administracyjnego (np. nałożenie administracyjnej kary pieniężnej) oddziałuje bezpośrednio na sferę wolności strony i odnosi skutek analogiczny do sankcji wynikających z norm o charakterze karnym (a co najmniej jest tak odbierany przez stronę).

Organ administracji publicznej powinien zatem przyjąć, że wątpliwości faktyczne, których nie udało się usunąć po przeprowadzeniu wnikliwego i wszechstronnego postępowania wyjaśniającego, tj. po podjęciu wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy (zgodnie w szczególności z art. 7 i 77 k.p.a.), rozstrzyga się na korzyść strony.

Powyższa regulacja została sformułowana na wzór zasady *in dubio pro reo* i odnosi się do sytuacji, gdy po przeprowadzeniu wszystkich dostępnych dowodów, w dalszym ciągu istnieć będą niejasności lub wątpliwości dotyczące oceny stanu faktycznego, których nie da się usunąć. Reguła ta dotyczy przypadków, w których na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego należałoby przyjąć, że dwie sprzeczne ze sobą okoliczności faktyczne zostały uprawdopodobnione w porównywalnym stopniu. O niedających się usunąć wątpliwościach co do stanu faktycznego można mówić wówczas, gdy po podjęciu możliwych prób ustalenia rzeczywistego stanu rzeczy oraz dokonania pełnej swobodnej oceny dowodów, nadal występują wątpliwości co do faktów istotnych dla sprawy. Wątpliwości te powinny mieć charakter konkretny i realny, co oznacza, że nie mogłyby zostać rozstrzygnięte przez dalsze czynności procesowe<sup>27</sup>.

Zastosowanie projektowanego art. 81a § 1 k.p.a. musi zostać wyłączone w sytuacji, gdy w sprawie uczestniczą strony o spornych interesach bądź wynik postępowania ma bezpośredni wpływ na interesy osób trzecich. Trzeba także brać pod uwagę, że niektóre przepisy ustanawiają szczególnie zastrzeżone, ściśle sformalizowane reżimy dowodowe albo przewidują rozwiązania dostosowane do charakteru

---

<sup>27</sup> Por. A. Sakowicz (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*. Wyd. 7, Warszawa 2016.



regulowanego obszaru, które mogą inaczej kształtować kwestię dowodów w postępowaniu, w szczególności zaostrzając standard dowodu<sup>28</sup>. Omawiana zasada nie będzie zatem stosowana w tych sytuacjach, gdy strona ma do spełnienia określone, wymagane prawem wymogi, bez których organ nie może wydać pozytywnej decyzji. W tej sytuacji, strona, tak jak w obecnym stanie prawnym, będzie musiała te przesłanki spełnić. Wyjątek od powyższego będą mogły stanowić jedynie przypadki, gdy obowiązek, jaki spoczywa na stronie, nie jest obiektywnie możliwy do wykonania, także w przypadku siły wyżej.

Przepis art. 81a § 1 k.p.a. nie znajdzie zastosowania również wówczas, gdy wymagał będzie tego ważny interes publiczny. W takim przypadku organ prowadzący postępowanie, rozstrzygając wątpliwości niezgodnie z interesem strony, ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż on jest na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli.

## **V. Usprawnienie współdziałania organów i posiedzenie w trybie współdziałania (art. 106 § 6 i art. 106a k.p.a.)**

Projekt zmierza do usprawnienia współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym w szczególności dzięki nowej instytucji posiedzenia w trybie współdziałania

Celem wprowadzenia instytucji posiedzenia w trybie współdziałania jest usprawnienie postępowań, w których organ prowadzący postępowanie wydaje rozstrzygnięcie po uzyskaniu stanowiska (opinii) innego organu. Brak stanowiska takiego organu w ustawowym czasie, a przez to brak możliwości wydania decyzji przez organ „główny” (załatwiający sprawę), może doprowadzić do sytuacji, w której oba te organy będą narażone za zarzut przewlekłego prowadzenia postępowania.

Posiedzenie takie może mieć dodatkowo walor informacyjny, umożliwiając spotkanie wszystkich zaangażowanych w załatwienie danej sprawy podmiotów (w szczególności gdy w posiedzeniu weźmie udział również strona) oraz wymianę przez nie przydatnych w sprawie informacji. Rozwiązanie to może sprzyjać lepszej współpracy, poprzez umożliwienie, z jednej strony – bardziej aktywnego udziału stron w tej procedurze, a z drugiej – wypowiedzenia się organów i wyjaśnienia wszelkich wątpliwości, jakie mogą pojawić się przy współdziałaniu przy rozstrzyganiu danej sprawy. Posiedzenie w trybie współdziałania poprzez wymianę argumentów i wyłożenie racji wszystkich uczestników postępowania, pozwoliłoby w szerszym niż obecnie stopniu realizować zasady ogólne k.p.a., w tym zasadę zaufania do organów państwa. Będzie również przejawem realizacji nowej zasady, wyrażonej w projektowanym art. 8a k.p.a.

Posiedzenie w trybie współdziałania organ prowadzący postępowanie może, co do zasady, przeprowadzić z urzędu, na wniosek strony lub na wniosek organu, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska.

Organ prowadzący postępowanie będzie miał możliwość zwołania posiedzenia w trybie współdziałania zarówno po upływie terminu na wydanie przez ten organ stanowiska wskazanego w art. 106 § 3 k.p.a. lub w przepisach szczegółowych jak również przed upływem tego terminu. W obu przypadkach przesłanką uzasadniającą takie działanie będzie dążenie do przyspieszenia zajęcia stanowiska przez organ (analogicznie, zgodnie z art. 89 § 1 k.p.a. przeprowadzenie rozprawy może być uzasadnione przyspieszeniem postępowania).

Jeśli nie upłynął termin na zajęcie stanowiska, posiedzenie może być zwołane tylko na wniosek organu, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska. Posiedzenie takie powinno bowiem służyć

---

<sup>28</sup> Zob. np. ustawa z 20 maja 2010 r. o wyrobach medycznych (Dz. U. Nr 107, poz. 679 ze zm.) w zakresie zewnętrznych działań korygujących (FSCA) lub ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.), które przewiduje w art. 6 ust. 2 tzw. zasadę przezorności.

uzyskaniu przez organ współdziałający niezbędnych informacji potrzebnych do zajęcia stanowiska. Inicjatywa w zakresie przeprowadzenia posiedzenia w trybie współdziałania w tym przypadku nie powinna zatem należeć do organu załatwiającego sprawę.

Na posiedzenie w trybie współdziałania, zgodnie z projektowanym art. 106a § 3 k.p.a., organ załatwiający sprawę może wezwać strony. Wówczas stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rozprawy administracyjnej (art. 90-96). Będzie to uzasadnione w sytuacji, gdy udział strony w posiedzeniu będzie przydatny do realizacji jego celu (decyzja ta powinna być podjęta zgodnie z wyrażoną w nowym brzmieniu art. 8 k.p.a. zasadą proporcjonalności). W pozostałych przypadkach, gdy posiedzenie będzie mogło przyczynić się do przyspieszenia zajęcia stanowiska dzięki wyjaśnieniu istotnych okoliczności przez przedstawicieli (upoważnionych pracowników) organu prowadzącego postępowanie i organu współdziałającego, strona nie musi być wzywana na posiedzenie. Organizacja i przebieg posiedzenia powinny uwzględniać elastyczność stosowanych środków, wynikającą z projektowanej w art. 8a k.p.a. zasady efektywnej współpracy organów administracji.

Wyznaczenie i zorganizowanie posiedzenia w trybie współdziałania nie zwolni z obowiązku rozpoznania ponaglenia, o którym mowa w art. 106 § 6 k.p.a. Projekt przewiduje przy tym, że o wniesieniu ponaglenia właściwy organ obowiązany jest niezwłocznie poinformować organ załatwiający sprawę.

Posiedzenie w trybie współdziałania nie będzie stanowiło odstępstwa od ogólnej zasady zajęcia stanowiska przez organ, o którym mowa w art. 106 k.p.a. w formie zaskarżalnego postanowienia. Zajęcie stanowiska przez właściwy organ w drodze postanowienia, o którym mowa w art. 106 § 5, będzie mogło nastąpić na posiedzeniu. W szczególności, postanowienie takie będzie mogło być wpisane do protokołu posiedzenia (art. 106a § 4 k.p.a.), jeśli oczywiście z uwagi na charakter i stopień skomplikowania stanowiska będzie to możliwe. W innych przypadkach organ współdziałający może np. w trakcie posiedzenia wskazać termin, w jakim zobowiązuje się przekazać pełne stanowisko.

Posiedzenie w trybie współdziałania będzie mogło być także wyznaczone w innych przypadkach, do których znajduje zastosowanie art. 106 k.p.a.

## **VI. Mediacja w postępowaniu administracyjnym (rozdział 5a, art. 35 § 5, 83 § 4, 96a-96n i 263 § 1 i 263a k.p.a.)**

### **1. Uwagi ogólne**

Projekt zakłada wprowadzenie nowej instytucji w ramach postępowania administracyjnego, tj. mediacji. W przeciwieństwie do stosunków cywilnoprawnych, mediacje nie są obecnie przedmiotem odrębnej regulacji w stosunkach administracyjnych. Wprawdzie, do mediacji odwołuje się przepis art. 47 ust. 2<sup>29</sup> ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie<sup>30</sup> ustanawiając organ gminy mediatorem w sprawie sporu o wysokość odszkodowania za szkodę między właścicielem lub posiadaczem gruntu a dzierżawcą lub zarządcą obwodu łowieckiego, niemniej jednak celem tej procedury nie jest doprowadzenie do rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej w rozumieniu art. 1 k.p.a., lecz sprawy o charakterze cywilnym odszkodowawczym.

Postępowanie mediacyjne może być obecnie przeprowadzone przed sądami administracyjnymi<sup>31</sup>. Przepisy powinny jednak stwarzać możliwość i prawną podstawę skorzystania z tej instytucji

---

<sup>29</sup> Art. 47 ust. 2 Prawa łowieckiego stanowi, że „w przypadku, gdy pomiędzy właścicielem lub posiadaczem gruntu a dzierżawcą lub zarządcą obwodu łowieckiego powstał spór o wysokość wynagrodzenia za szkody (...), strony mogą zwrócić się do właściwego ze względu na miejsce powstałej szkody organu gminy w celu mediacji dla polubownego rozstrzygnięcia sporu”.

<sup>30</sup> Dz. U. 2015 r. poz. 2168.

<sup>31</sup> Zgodnie z przepisami rozdziału 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

wcześniej, na etapie postępowania administracyjnego, m. in. właśnie po to, by różnicę zapatrywać na sposób rozstrzygnięcia sprawy między stroną postępowania oraz organem administracji wyjaśnić w sposób polubowny już na etapie postępowania administracyjnego, a w konsekwencji zapobiec wszczynaniu postępowań sądowoadministracyjnych<sup>32</sup>.

Celem wprowadzenia postępowania mediacyjnego jest zbliżenie administracji do społeczeństwa, zapewnienie kształtowania stosunków administracyjnoprawnych w sposób zwiększający wpływ stron postępowania na swoje sprawy, a także sprawy istotne dla społeczeństwa, w którym funkcjonują (partycypacja społeczeństwa we władztwie administracyjnym). Mediacja ma zatem w tym przypadku charakter transformujący – jest możliwa nie tyle pod warunkiem uprzedniej modernizacji administracji publicznej, ale właśnie jako jeden ze sposobów zmieniania kultury administrowania na bardziej przyjazny administrowanym.

Mając powyższe założenia na uwadze, proponuje się, by mediacja w postępowaniu administracyjnym mogła być przeprowadzona w każdym przypadku, o ile charakter sprawy na to pozwala (art. 96a § 1 projektu). Mediacja może mieć istotne znaczenie w szczególności w przypadku następujących rodzajów konfliktów rozwiązywanych w ramach postępowania administracyjnego<sup>33</sup>: (1) w sprawach, w których występuje wielość stron, (2) w sprawach, w których może być zawarta ugoda, (3) w sprawach, w których organ ma zamiar wydać decyzję na niekorzyść adresata i może się spodziewać odwołania (organ będzie wówczas także stroną mediacji), (4) w sprawach, w których wniesiony został środek odwoławczy od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji (organ będzie wówczas stroną mediacji), wreszcie (5) w sprawach, w których może być zawarta umowa administracyjna (w tym przypadku, organ też będzie stroną mediacji).

Warto podkreślić, że Kierunkowe założenia nowej ordynacji podatkowej<sup>34</sup>, przygotowane przez Komisję Kodyfikacyjną Ogólnego Prawa Podatkowego przewidują wprowadzenie mediacji podatkowej. Należy w pełni podzielić stanowisko Komisji, zgodnie z którym: „Spory podatkowe długo i niesłusznie uchodziły za ze swej natury zasadniczo «nienegocjacyjne» – takie, że niedopuszczalne jest ich rozstrzyganie w drodze konsensusu”<sup>35</sup>. Spostrzeżenie to zachowuje pełną aktualność w odniesieniu do innych spraw administracyjnych. Celnie również wskazano w Kierunkowych założeniach..., że w warunkach konfliktowości relacji między organem a stroną (na gruncie Ordynacji podatkowej – organem podatkowym i podatnikiem) na przeszkodzie rozwiązaniu sporu mogą stać trudności komunikacyjne, które wyeliminować, lub choćby istotnie ograniczyć może mediacja z udziałem bezstronnej i neutralnej osoby trzeciej<sup>36</sup>.

Proponuje się zatem, by mediacja administracyjna była dopuszczalna zarówno między stronami postępowania (tj. w układzie horyzontalnym), jak i między stronami postępowania a organem administracji publicznej, przed którym postępowanie się toczy (tj. w układzie wertykalnym). Ze względu na fakt, że w układzie horyzontalnym organ administracji jest także uczestnikiem mediacji, nowa regulacja posługuje się pojęciem „uczestnik mediacji”, w odróżnieniu od pojęcia „strona” w rozumieniu art. 28 k.p.a.

---

<sup>32</sup> Taką właśnie rolę mediacji w postępowaniu administracyjnym nadaje także Rada Europy w zaleceniach nr R(2001)9 Komitetu Ministrów Rady Europy z 5 września 2001 r. w sprawie alternatyw wobec sądowego rozstrzygania sporów między władzami administracyjnymi a osobami (stronami) prywatnymi. W załączniku do ww. Zaleceń przywołanych zostało pięć metod ADR pozwalających skutecznie uniknąć sporów przed sądem, tj.: kontrola wewnętrzna aktów administracyjnych, koncyliacja, mediacja, ugoda, arbitraż. Wśród zalet ADR, Rada Europy przywołuje w szczególności: szybkość postępowania, odformalizowanie, dyskrecję, polubowność, mniejsze koszty.

<sup>33</sup> Zob. szerzej: A. Szpor, *Mediacja w prawie administracyjnym* [w:] E. Gmurzyńska, R. Morek (red.), *Mediacje. Teoria i praktyka*, wyd. Wolters Kluwer 2014.

<sup>34</sup> Dokument jest dostępny na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12274851>.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> L. Etel et. al., *Ordynacja podatkowa. Kierunkowe założenia nowej regulacji*, Białystok 2015, s. 74.

Zgodnie z projektowanym art. 96a § 3 k.p.a., celem mediacji jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz przyjęcie ustaleń co do sposobu jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa, w tym poprzez wydanie decyzji administracyjnej, zawarcie ugody lub umowy administracyjnej. Jest to regulacja w swej istocie analogiczna do przewidzianej art. 115 § 1 p.p.s.a. Mediacja może stanowić istotny element postępowania wyjaśniającego, w szczególności w sprawach skomplikowanych (np. ustalenie warunków zabudowy albo wydanie pozwolenia na budowę zwłaszcza w przypadku dużych i kontrowersyjnych społecznie inwestycji infrastrukturalnych, ustalenie dopuszczalnego sposobu użytkowania obiektu budowlanego), może mieć charakter prewencyjny (uniknięcie skierowania sprawy do sądu administracyjnego poprzez wyjaśnienie przesłanek i podstawy prawnej rozstrzygnięcia), może wreszcie stanowić polubowny sposób dojścia do rozstrzygnięcia postępowania poprzez zawarcie umowy administracyjnej.

Projektowana regulacja respektuje wszystkie pryncypialne zasady mediacji.

## **2. Dobrowolność mediacji (art. 96a § 2 k.p.a.)**

Inicjatywa przeprowadzenia w sprawie mediacji może nastąpić na wniosek strony albo z urzędu (art. 96b k.p.a.). Wystąpienie z inicjatywą poddania sprawy mediacji przez organ nie narusza zasady dobrowolności, bowiem strony będą miały prawo podjęcia decyzji o tym, czy chcą by mediacja w ogóle w sprawie została przeprowadzona, tj. wyrażenia bądź niewyrażenia zgody na mediację. Zakłada się, że przed wydaniem postanowienia o skierowaniu do mediacji, organ zawiadomi na piśmie strony postępowania oraz organ, o którym mowa w art. 106 § 1 k.p.a., jeśli nie zajął on jeszcze stanowiska w sprawie, o możliwości przeprowadzenia mediacji, zwracając się równocześnie do stron o to, by przedstawiły swoje zdanie w przedmiocie zgody na mediację, tj. wyraziły zgodę lub jej brak (art. 96b § 2 k.p.a.). W braku zgody którejkolwiek strony, mediacja nie zostanie przeprowadzona. Nie zostanie przeprowadzona także wówczas, gdy strona nie wypowie się w ogóle w wyznaczonym terminie co do mediacji. Powyższe wyklucza domniemaną zgodę na mediację.

By zgoda na mediację została podjęta w pełni świadomie, w zawiadomieniu, o którym mowa w art. 96b § 1 k.p.a. organ powinien zawrzeć także wyjaśnienie dotyczące podstawowych zasad mediacji. W szczególności chodzi o informacje dotyczące dobrowolności mediacji, w tym prawa przerywania mediacji na każdym ich etapie (także w przypadku utraty zaufania do mediatora) bez negatywnych konsekwencji, prawa swobodnego wyboru osoby mediatora, zasad ponoszenia kosztów mediacji i sposobu ich pokrycia. W przypadku wyrażenia zgody na przeprowadzenie mediacji, organ administracji wyda postanowienie o skierowaniu do mediacji (art. 96d k.p.a.). Mając na uwadze fakt, że zasadnicze ustalenia co do mediacji (zgoda na mediację i ustalenie mediatora) podejmują strony, projekt nie przewiduje zaskarżalności postanowienia o skierowaniu sprawy do mediacji.

## **3. Prowadzenie mediacji przez bezstronną osobę trzecią (art. 96f k.p.a.)**

Przy projektowaniu niniejszej regulacji rozważana była możliwość dopuszczenia organu administracji publicznej (w osobie jego pracownika) jako mediatora (np. w sprawach w których może być zawarta ugoda). Niemniej jednak, właśnie zasada bezstronności legła u podstaw rezygnacji z takiego rozwiązania. Wydaje się bowiem, iż zachowanie bezstronności przez organ administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie administracyjne w sprawie, w której ma on wydać rozstrzygnięcie, o ile postępowanie mediacyjne nie doprowadzi do alternatywnego zakończenia postępowania administracyjnego (np. zawarcia ugody, wycofania wniosku), jest co najmniej trudne do osiągnięcia. Istotną gwarancją bezstronności mediatora jest obowiązek niezwłocznego ujawnienia uczestnikom mediacji oraz organowi wszystkich okoliczności, które mogłyby wzbudzić wątpliwości co do jego bezstronności, a w przypadku, gdy okażą się one uzasadnione – odmówienia przeprowadzenia mediacji (art. 96g § 3 k.p.a.).

Mediatorem może być osoba fizyczna mająca pełną zdolność do czynności prawnych korzystająca

z pełni praw publicznych, w tym mediator wpisany na listę stałych mediatorów lub do wykazu osób uprawnionych do przeprowadzenia postępowania mediacyjnego, prowadzonych przez prezesa sądu okręgowego. Podobnie zatem jak jest to w przypadku mediacji cywilnych, nie przewiduje się obowiązku wykazania się przez mediatora spełnieniem przewidzianych prawem kwalifikacji. Zadaniem mediatora w postępowaniu administracyjnym będzie przede wszystkim ułatwienie komunikacji między stronami postępowania administracyjnego albo między stronami a organem. Może to, w szczególności, wpłynąć na zwiększenie stopnia zaufania stron do organu administracji publicznej, na który niekorzystny wpływ może mieć nierównoprawność stron wpisana w istotę stosunku administracyjnoprawnego. Mediator, jako swoistego rodzaju „mąż zaufania”, mógłby wesprzeć proces budowania dobrej relacji między stroną a organem.

Jako zasadę projekt przyjmuje, że mediatora wybiorą uczestnicy mediacji. Zaufanie do mediatora i świadoma zgoda, by mediację przeprowadziła określona osoba ma bowiem ogromne znaczenie dla powodzenia mediacji. Z tego względu proponuje się, by w stanowisku w przedmiocie mediacji potencjalni jej uczestnicy byli uprawnieni do wskazania mediatora. O możliwości wyboru mediatora, uczestnicy zostaną poinformowani przed wydaniem postanowienia o skierowaniu do mediacji (art. 96d k.p.a.). Jeżeli strony nie dojdą do porozumienia w tej kwestii, ale co do zasady wyrażą zgodę na mediację, mediatora mającego wiedzę, doświadczenie oraz umiejętności w zakresie mediacji, wskaże organ administracji w postanowieniu o skierowaniu sprawy do mediacji (art. 96d § 2 k.p.a.). Strony zostaną o tym pouczone w zawiadomieniu, o którym mowa art. 96b § 2 k.p.a.

#### **4. Poufność (art. 96j i art. 96k k.p.a.)**

Sukces mediacji zależy w dużej mierze od przekonania jej uczestników, że mogą wyjawiać swoje rzeczywiste interesy i intencje bez obawy, że zostaną one wykorzystane przez drugą stronę w dalszym toku postępowania przez organ administracji publicznej lub sądem administracyjnym. Gwarantuje to m. in. zasada poufności, do której zachowania zobowiązani są wszyscy uczestnicy postępowania mediacyjnego. Niemniej jednak uczestnicy mediacji mogą zwolnić mediatora lub inne osoby biorące udział w postępowaniu mediacyjnym z tego obowiązku (art. 96j § 2 zd. drugie k.p.a.).

Projekt zakłada, iż co do zasady, mediator ma prawo zapoznania się z aktami sprawy (art. 96i k.p.a.). Niemniej jednak uczestnik mediacji będzie mógł nie wyrazić na to zgody. Zapoznanie się z aktami nie jest bowiem przesłanką *sine qua non* przeprowadzenia mediacji. Rolą mediatora nie jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, lecz pomoc jej uczestnikom w znalezieniu wspólnego stanowiska. W konsekwencji, brak dostępu do akt sprawy nie powinien być przeszkodą w przeprowadzaniu mediacji ani też prowadzić do zakończenia mediacji.

#### **5. Czas trwania mediacji (art. 96e k.p.a.)**

Mediacja może mieć wpływ na długość i przebieg postępowania administracyjnego. Z tego względu, projekt przewiduje, że wydanie postanowienia o skierowaniu do mediacji będzie skutkowało odroczeniem przez organ wydania decyzji administracyjnej w sprawie na okres do dwóch miesięcy (art. 96e § 1 k.p.a.). Praktyka mediacji wskazuje, że jest to termin wystarczający do sprawnego jej przeprowadzenia. Na zgodny wniosek stron, organ będzie mógł ten termin przedłużyć, nie dłużej jednak niż o jeden miesiąc (art. 96e § 1 k.p.a.). Czas trwania mediacji nie będzie wliczany do czasu trwania postępowania (art. 35 § 5 k.p.a.).

#### **6. Sposób zakończenia mediacji (art. 96m i 96n k.p.a.)**

Mediacja może zakończyć się na kilka sposobów. W szczególności: (1) może dojść do zawarcia ugody między stronami postępowania, (2) może dojść do załatwienia sprawy przez zawarcie umowy administracyjnej między stronami a organem, (3) strona może wycofać albo zmodyfikować swój wniosek/żądanie, (4) strona może wycofać wniesiony środek odwoławczy lub zrezygnować z jego wniesienia, wreszcie (5) sprawa może zostać załatwiona w drodze decyzji administracyjnej, a sukces

mediacji będzie oznaczał, że decyzja ta zostanie zaakceptowana przez strony i nie stanie się przedmiotem skargi do sądu administracyjnego.

Mediacja może stanowić istotny element postępowania wyjaśniającego i prowadzić do ułatwienia ustalenia stanu faktycznego sprawy. Nie stoi to w sprzeczności z obowiązkami organów w zakresie wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego (art. 77 k.p.a.) oraz podejmowania wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (art. 7 k.p.a.). Współdziałanie organu i strony w wyjaśnianiu stanu faktycznego sprzyja wręcz realizacji ww. obowiązków, a także daje stronie możliwość aktywnego uczestnictwa w postępowaniu wyjaśniającym (art. 10 k.p.a.). Należy podkreślić, iż wiążące dla organu administracji będą jedynie ustalenia zgodne z obowiązującym prawem. Wynika to z art. 6 k.p.a. i zostało dodatkowo podkreślone w treści art. 96a § 3 k.p.a., który stanowi, że celem mediacji jest m. in. przyjęcie ustaleń co do sposobu jej załatwienia **w granicach obowiązującego prawa**. Normy prawne wynikające w szczególności z przepisów bezwzględnie obowiązujących tudzież takich, które nie dają organowi żadnej uznaniowości w sprawie nie mogą być ww. ustaleniami naruszone w pierwszym rzędzie dlatego, że taka sprawa w ogóle nie posiada zdolności mediacyjnej.

W każdym przypadku z mediacji sporządzany jest protokół, którego niezbędną treść ustala projektowany art. 96m k.p.a. Jeżeli w wyniku mediacji w protokole zawarte zostaną ustalenia co do sposobu załatwienia sprawy w granicach obowiązującego prawa, sprawa powinna zostać załatwiona zgodnie z tymi ustaleniami.

Mediacje mogą doprowadzić do zawarcia ugody przed mediatorem. Należy jednak zwrócić uwagę, iż ugoda zawarta przed mediatorem nie jest tożsama z ugodą zawartą przed organem administracji publicznej i z jego udziałem (art. 114 i nast. k.p.a.) Z tego względu, projektowana regulacja ustala jej status prawny, nakazując odpowiednie stosowanie do niej przepisów dotyczących ugody zawartej przed organem (art. 121a k.p.a.). Ma to na celu przede wszystkim zapewnienie zgodności z prawem ugody zawartej przed mediatorem. Służyć temu będzie obowiązek dokonania oceny w tym zakresie przez organ administracji, efektem czego powinno być zatwierdzenie ugody zgodnej z prawem albo odmowa jej zatwierdzenia, jeżeli takiej cechy zawartej ugodzie nie będzie można przypisać.

## **7. Koszty mediacji** (art. 96l k.p.a. i art. 263, 263a i 264 § 1a k.p.a.)

Koszty postępowania mediacyjnego (art. 96l k.p.a.) będą ponoszone przez:

- 1) organ administracji publicznej w sprawach, w których organ będzie uczestnikiem mediacji;
- 2) strony postępowania administracyjnego w sprawach, w których może być zawarta ugoda; koszty te będą obciążały strony w częściach równych, chyba że postanowią inaczej.

W pierwszym przypadku koszty mediacji będą zatem stanowić jeden z elementów kosztów postępowania administracyjnego (art. 263 § 1 k.p.a.). W szczególności, organ będzie zobowiązany pokryć wynagrodzenie i wydatki mediatora. Analogiczne rozwiązanie zaproponowano w Kierunkowych założeniach nowej ordynacji podatkowej<sup>37</sup>, przygotowanych przez Komisję Kodyfikacyjną Ogólnego Prawa Podatkowego (24 września 2015 r.). Nieponoszenie przez stronę dodatkowych kosztów mediacji zapewni powszechną dostępność tej formy rozwiązywania sporów administracyjnych oraz może przyczynić się do spopularyzowania mediacji w ramach postępowania administracyjnego.

Propozycja dotycząca zasad ponoszenia kosztów mediacji w sprawach, w których może być zawarta ugoda jest natomiast zgodna z zasadą, w myśl której koszty ponosi albo partycypuje w nich ten podmiot, który inicjuje lub bierze udział w czynności generującej koszty, mogącej mu jednocześnie

---

<sup>37</sup> Dokument jest dostępny na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12274851>.

przynieść korzyść.

Wysokość wynagrodzenia mediatora oraz jego wydatki podlegające zwrotowi, zostaną określone w rozporządzeniu wydanym przez ministra właściwego do spraw administracji (art. 263a k.p.a.). Z uwagi na swoistego rodzaju wypadkowość mediacji w całym postępowaniu administracyjnym, proponuje się, by wysokość kosztów mediacji została ustalona niezwłocznie po zakończeniu mediacji, po doręczeniu organowi administracji publicznej protokołu mediacji (art. 96l § 3 k.p.a. oraz art. 264 § 1a k.p.a.).

## **VII. Zawiadomienie stron o decyzji lub innych czynnościach w postępowaniach z udziałem znacznej liczby podmiotów (art. 49-49a i 91 § 3 k.p.a.)**

Proponuje się wprowadzenie zmian dotyczących zawiadamiania stron przez organ o decyzji i innych czynnościach w postępowaniach z udziałem znacznej liczby podmiotów.

Art. 49 § 1 k.p.a. w aktualnym brzmieniu przewiduje możliwość zawiadomienia stron o decyzjach i innych czynnościach organów administracji przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania w przypadkach wskazanych w przepisach szczególnych. W związku z poszerzeniem metod komunikacji elektronicznej organów administracji z obywatelami, projekt przewiduje, że zawiadomienie takie może nastąpić w szczególności przez udostępnienie go w Biuletynie Informacji Publicznej właściwego organu administracji publicznej.

Analogiczną zmianę projekt wprowadza w odniesieniu do sposobu publicznego zawiadomienia o rozprawie. Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 91 § 3 k.p.a., jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo, że oprócz wezwanych stron, uczestniczących w postępowaniu, mogą być jeszcze w sprawie inne strony, nieznane organowi administracji publicznej, należy ponadto o terminie, miejscu i przedmiocie rozprawy ogłosić w drodze obwieszczenia albo w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, w szczególności przez udostępnienie zawiadomienia w Biuletynie Informacji Publicznej właściwego organu administracji publicznej.

Dodatkowo, proponuje się wprowadzenie rozwiązania, zgodnie z którym organ będzie mógł zawiadomić strony o decyzjach i innych czynnościach organów w wyżej wskazany sposób (zawiadomienie publiczne), gdy w postępowaniu brać będzie udział więcej niż 20 stron – w tym przypadku taka forma powiadamiania adresatów aktów i czynności organu nie będzie wymagać podstawy prawnej w odrębnym akcie rangi ustawowej (art. 49 § 2 k.p.a.). Warunkiem skuteczności zawiadomienia publicznego z uwagi na liczbę stron postępowania będzie dopełnienie przez organ obowiązku uprzedzenia stron na piśmie o zamiarze zawiadamiania o decyzjach i innych czynnościach za pomocą środków określonych w projektowanym § 1 art. 49, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Organ jest przy tym zobowiązany do wskazania konkretnego środka, z jakiego będzie korzystał zawiadamiając stronę o dalszych czynnościach i decyzjach.

Przyjęcie takiego rozwiązania wynika z faktu, że forma powiadamiania wskazana w art. 49 § 1 k.p.a. w ograniczonym stopniu chroni interesy stron w porównaniu z doręczeniami uregulowanymi w art. 39-48 k.p.a. Jest więc dopuszczalna wyłącznie wtedy, gdy przepis szczególny tak stanowi. Ta szczególna podstawa prawna powinna być wprowadzana wyłącznie tam, gdzie akceptowalny jest niższy poziom ochrony interesów stron w zakresie zawiadamiania (w tym, nie ma potrzeby uprzedzania o zamiarze stosowania takiej formy). W związku z tym, że § 2 odnosi się do postępowań wszelkiego rodzaju (o ile występuje w nich określona liczba stron), zachodzi potrzeba większej, co do zasady, ochrony interesów stron. Służy temu instytucja uprzedzenia na piśmie o zamiarze skorzystania z formy publicznego zawiadamiania. Należy jednak podkreślić, że przepis szczególny może tę kwestię regulować odmiennie.

W projektowanym art. 49a k.p.a. wprowadzono natomiast zasadę, zgodnie z którą strona zawiadomiona o decyzji lub postanowieniu, które podlega zaskarżeniu w sposób wskazany w art. 49

§ 1 lub § 2 będzie mogła zażądać udostępnienia jej treści decyzji lub postanowienia w sposób i w formie określonych we wniosku (np. forma dokumentu elektronicznego, przesłanego na wskazany adres e-mail). Organ zasadniczo powinien uwzględnić wniosek strony, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje, nie umożliwiają udostępnienia decyzji lub postanowienia w taki sposób lub w takiej formie. Jeżeli decyzja lub postanowienie nie może być udostępnione stronie w sposób lub w formie określonych we wniosku, organ powinien powiadomić stronę o przyczynach braku możliwości udostępnienia decyzji lub postanowienia zgodnie z wnioskiem (np. brak środków technicznych, niewspółmierne koszty) i wskazać, w jaki sposób lub w jakiej formie decyzja lub postanowienie może być udostępnione niezwłocznie<sup>38</sup>.

## **VIII. Milczące załatwienie sprawy** (art. 1 pkt 1, art. 122a-122g, art. 151 § 3, art. 155a, art. 158 § 1 zd. 2, art. 162a k.p.a.)

### **1. Uwagi ogólne**

Instytucja milczącego załatwienia sprawy ma na celu przyspieszenie i uproszczenie postępowania administracyjnego, jak również usprawnienie i zmniejszenie kosztów funkcjonowania administracji. Stanowi ona alternatywę dla klasycznego modelu zakończenia postępowania administracyjnego decyzją.

Upraszczenie procedur administracyjnych m.in. poprzez wprowadzenie milczącego załatwiania spraw stanowi jedno z zagadnień uregulowanych w dyrektywie 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym<sup>39</sup>. Instytucja ta uregulowana została w ustawodawstwach państw europejskich, takich jak: Francja, Włochy, Hiszpania czy Niemcy.

Milczące załatwienie sprawy polega na wprowadzeniu rodzaju fikcji pozytywnego załatwienia sprawy przez organ administracji publicznej – „milczenie” organu po upływie ustawowego terminu na załatwienie sprawy uznaje się za jej załatwienie w sposób uwzględniający w całości żądanie strony.

Instytucja milczącego załatwienia sprawy w Kodeksie postępowania administracyjnego będzie miała charakter ramowy, podstawę prawną zaś do zastosowania tej instytucji do konkretnych spraw stanowił będzie **przepis prawa materialnego**. Instytucja milczącego załatwienia sprawy znajdzie zastosowanie tylko wtedy, gdy przepis prawa materialnego wyraźnie tak będzie stanowił. Ustawodawca zatem zdecyduje, do jakich kategorii spraw instytucja ta będzie mogła mieć zastosowanie, biorąc pod uwagę w szczególności ilość spraw, stopień ich skomplikowania, standardowy czas ich załatwiania oraz ryzyko naruszenia interesu publicznego czy pewności obrotu w wyniku ewentualnego niezamierzonego przez organ milczącego załatwienia sprawy. Tryb ten z natury rzeczy nie nadaje się bowiem do stosowania w każdej sprawie. Wykorzystany może być zwłaszcza w sprawach o charakterze rejestrowym lub regulacyjnym, w których przepisy wymagają spełnienia określonych wymogów, które stronie są znane, a organ może je łatwo i szybko zweryfikować.

Należy zauważyć, że wykorzystanie instytucji „milczącego załatwienia sprawy” możliwe będzie – z uwagi na konstrukcję tej instytucji – tylko w postępowaniu przed organem pierwszej instancji. Milczące załatwienie sprawy nie będzie mogło znaleźć zastosowania w postępowaniu odwoławczym (co wynika z brzmienia art. 138 § 1 i § 2 k.p.a. w zestawieniu z art. 122a § 1 k.p.a.) oraz w sprawach wszczętych w trybach nadzwyczajnych (art. 151 § 3, 155a, 158 § 1 zd. 2, art. 162a).

Ponieważ zgodnie z art. 122a i n. k.p.a. załatwienie sprawy może nastąpić na skutek upływu określonego okresu czasu (bez wydawania decyzji administracyjnej czy innego aktu), konieczne jest uwzględnienie instytucji milczącego załatwienia sprawy w art. 1 pkt 1 k.p.a., określającego zakres

<sup>38</sup> Regulacja analogiczna do zasad przyjętych w art. 14 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058, z późn. zm.).

<sup>39</sup> Dz.Urz. UE L 376/2006.



zastosowania k.p.a.

## 2. Milczące zakończenie postępowania a milcząca zgoda (art. 122a § 2 k.p.a.)

Proponuje się wprowadzenie w k.p.a. modelowej regulacji dotyczącej milczącego załatwienia sprawy w dwóch jego formach:

- 1) pasywnej, tj. **milczącego zakończenia postępowania** (projektowany art. 122a § 2 pkt 1 k.p.a.),
- 2) aktywnej, nazywanej **milczącą zgodą** – wyrażającej się w braku sprzeciwu, mającego formę decyzji, w określonym terminie (projektowany art. 122a § 2 pkt 2 k.p.a.).

Wprowadzenie w ustawie dwóch form milczącego załatwienia sprawy wynika przede wszystkim z różnych celów, jakim formy te służą.

„Milczące zakończenie postępowania” uważane jest za środek bezpośrednio przeciwdziałający beczynności organu. W tym przypadku pożądaną i dorożumianą formą działania organu jest wydanie aktu administracyjnego (decyzji), nie zaś milczenie. Milczące załatwienie sprawy po upływie wskazanego w przepisie terminu oznacza „jedynie”, że nie powstanie stan beczynności. Skutek prawny w postaci milczącego załatwienia sprawy może, ale nie musi zatem stanowić wyrazu świadomej woli organu. Celem milczącego zakończenia postępowania jest zmobilizowanie organu administracji do załatwienia sprawy we właściwym terminie. Warto zauważyć, że w przeciwieństwie do instytucji „milczącej zgody”, „milczącego załatwienia sprawy” można uniknąć tylko poprzez wydanie aktu administracyjnego wymaganego przepisami prawa materialnego.

Biorąc pod uwagę konieczność ochrony szczególnych praw konstytucyjnych obywateli, które mogą być naruszone beczynnością organu lub przewlekłością prowadzenia postępowania, instytucja „milczącego załatwienia sprawy” jest uzasadniona. Do decyzji ustawodawcy należy rozsądne wyważenie, do jakiej kategorii spraw mogłaby mieć zastosowanie tak, by z jednej strony przeciwdziałać beczynności, z drugiej zaś nie doprowadzać do „automatycznego” załatwiania pozytywnie w tym trybie spraw, które mają duże znaczenie dla interesu publicznego, bezpieczeństwa obrotu prawnego, a wymagających większego zaangażowania, również czasowego. W obecnym stanie prawnym instytucję „milczącego zakończenia postępowania” zastosowano w szczególności w art. 140 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>40</sup> oraz w art. 11 ust. 9 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>41</sup>.

„Milcząca zgoda” stanowi natomiast przejaw upraszczania postępowania. Wyraża się ona w braku skorzystania przez organ z opcji wniesienia sprzeciwu w określonym terminie. Niewniesienie sprzeciwu jest jednak świadomym aktem woli organu administracji. Oznacza to, że milcząca zgoda stanowi aprobatę organu dla załatwienia sprawy w sposób przedstawiony we wniosku. Sprzeciw natomiast jest pewną opcją, która wykorzystana może być wówczas, gdy istnieje ryzyko naruszenia prawa. Wniesienie sprzeciwu „zablokuje” zatem możliwość załatwienia sprawy w sposób milczący. Instytucja „milczącej zgody” funkcjonuje już w ustawach prawa materialnego, takich jak np. ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne<sup>42</sup>, ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>43</sup>, czy ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>44</sup>.

## 3. Termin milczącego załatwienia sprawy (art. 122b-122d k.p.a.)

Proponuje się, by podstawowym terminem na milczące załatwienie sprawy był termin miesiąca, z zastrzeżeniem możliwości wprowadzenia odmiennych terminów w przepisach szczególnych (art.

<sup>40</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.

<sup>41</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 584, z późn. zm.

<sup>42</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1489, z późn. zm.; zob. np. art. 48.

<sup>43</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 290, z późn. zm.; zob. art. 30.

<sup>44</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 672, z późn. zm.; zob. np. art. 152.

122a § 2 k.p.a.). Mogą one w szczególności w bardziej skomplikowanych sprawach wydłużać ten termin. Zgodnie z projektowanym art. 122c k.p.a., milczące załatwienie sprawy nastąpi w dniu następnym po dniu, w którym upływa termin przewidziany na wydanie decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie albo wniesienia sprzeciwu. W przypadku, gdy organ przed upływem terminu załatwienia sprawy zawiadomi stronę o braku sprzeciwu, milczące załatwienie sprawy nastąpi jednak w dniu doręczenia zawiadomienia. W przypadku, gdy przepisy szczególne przewidują inne terminy wydania decyzji lub postanowień kończących postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu, sprawę uznaje się za załatwioną milcząco w dniu następnym po dniu, w którym upływa ten termin.

W przypadku gdy podanie zawierające żądanie nie spełnia wymagań wskazanych w przepisach (braki formalne) lub istnieje konieczność doprecyzowania żądania, termin, po którym następuje milczące załatwienie sprawy biegnie od dnia uzupełnienia braków lub doprecyzowania treści żądania (art. 122c § 2 k.p.a.). Jest to rozwiązanie konieczne z uwagi na fakt, że milczące załatwienie sprawy oznacza uwzględnienie w całości żądania strony, o czym adnotację należy uczynić w aktach sprawy. Dopiero w przypadku złożenia precyzyjnego i kompletnego wniosku może zostać zatem prawidłowo zrealizowany cel instytucji milczącego załatwienia sprawy.

Do spraw załatwianych milcząco nie będą miały zastosowania przepisy art. 35 i art. 36 k.p.a. Termin, po którym następuje milczące załatwienie sprawy jest bowiem instytucją prawa materialnego, a tym samym nie stosuje się do niego przepisów o przedłużaniu terminów proceduralnych (co do terminu na wniesienie sprzeciwu – por. wyrok NSA z dnia 11 lipca 2014 r., sygn. II OSK 299/13, wyrok NSA z dnia 20 października 2015 r., sygn. II OSK 957/15, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 1 marca 2016 r., sygn. II SA/Ol 1408/15, wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 stycznia 2016 r., sygn. II SA/Kr 997/15, wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 stycznia 2015 r., sygn. II SA/Kr 1626/14).

W sprawach załatwianych milcząco, nie znajdzie także zastosowania art. 10 k.p.a. ani art. 79a k.p.a. (art. 122d k.p.a.). Uproszczony charakter trybu milczącego załatwienia sprawy, sprowadzający się do wydania rozstrzygnięcia w oparciu o materiał przedstawiony przez strony na etapie wszczęcia postępowania, jak również zakres spraw, które w założeniu mają być załatwiane w tym trybie (sprawy nieskomplikowane) nie wymaga stosowania zasady czynnego udziału strony w postępowaniu ani jej uszczegółowienia, jakie przewidziano w projektowanym art. 79a k.p.a.

W projektowanym art. 122b k.p.a. wskazano wprost, jak należy rozumieć wniesienie sprzeciwu (art. 122a § 2 pkt 2 k.p.a.) oraz wydanie decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (w przypadku gdy sprawa zostanie załatwiona w „tradycyjny” sposób przed upływem terminu na milczące jej załatwienie – art. 122a § 2 pkt 1 k.p.a.). W celu wyeliminowania potencjalnych rozbieżności w ustaleniu jaką datę należy przyjąć za datę wniesienia sprzeciwu, innej decyzji lub postanowienia, w projekcie wskazano, że dniem wniesienia sprzeciwu, jest dzień nadania decyzji w placówce pocztowej, a w przypadku doręczania pism drogą elektroniczną – dzień wprowadzenia decyzji do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej. Tożsamą konstrukcję przyjęto w odniesieniu do terminu wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie. Uregulowanie tej kwestii jest szczególnie istotne w przypadku otrzymania przez stronę decyzji lub postanowienia po upływie terminu na milczące załatwienie sprawy. Musi istnieć generalna zasada określająca łatwą do ustalenia datę, w której następuje czynność mająca ten skutek, że sprawa nie zostaje załatwiona milcząco.

#### **4. Zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy (art. 122f k.p.a.)**

Poza stworzeniem ogólnych ram instytucji milczącego załatwienia sprawy w k.p.a., konieczne jest wskazanie aktu administracyjnego potwierdzającego milczące załatwienie sprawy, wydawanego stronie. Akt ten powinien mieć charakter deklaratoryjny i być wydawany wyłącznie na wniosek. Jego wydanie umożliwi zamieszczenie przez organ w aktach sprawy adnotacji o milczącym załatwieniu sprawy, wskazującej treść rozstrzygnięcia oraz jego podstawę prawną (art. 122e k.p.a.).

Proponuje się wykorzystanie formuły zaświadczenia, o którym mowa w dziale VII k.p.a., z jednoczesnym wprowadzeniem szczególnych uregulowań w art. 122f k.p.a.

Po pierwsze, proponuje się wprowadzenie możliwości zaskarżenia ww. zaświadczenia (wydanego w formie postanowienia), jak również odmowy jego wydania. Tym samym, stronie przyznana zostaje możliwość zaskarżenia treści uzyskanego zaświadczenia.

Po drugie, w celu uniknięcia ryzyka funkcjonowania w obrocie zaświadczeń o różnej treści, proponuje się wskazanie koniecznych elementów zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy. Powinno ono zawierać oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, treść rozstrzygnięcia sprawy załatwionej milcząco, datę milczącego załatwienia sprawy, pouczenie o możliwości wniesienia zażalenia, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania zaświadczenia (jeżeli zaświadczenie wydane zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym).

Po trzecie, w celu zabezpieczenia interesów stron postępowania innych niż wnioskodawca, umożliwienia im powzięcia wiedzy o milczącym załatwieniu sprawy, która dotyczy ich interesów lub obowiązków, organ jest zobowiązany do doręczenia wydanego zaświadczenia wszystkim stronom w sprawie załatwionej milcząco (ustalonym zgodnie z art. 28 k.p.a. lub na podstawie przepisów odrębnych).

## **5. Weryfikacja prawidłowości milczącego załatwienia sprawy (art. 122g k.p.a.)**

Milczące załatwienie sprawy jako szczególny sposób jej rozstrzygnięcia nie podlega zaskarżeniu na ogólnych zasadach k.p.a. ani w drodze skargi do sądu administracyjnego (niezmieniony katalog aktów, czynności i zaniechań podlegających kontroli sądów administracyjnych – art. 3 § 2 p.p.s.a.). W tym przypadku nie mamy bowiem do czynienia z decyzją ani z innym aktem lub czynnością, która mogłaby stać się przedmiotem postępowania odwoławczego albo kontroli sądu administracyjnego.

Dla potrzeb weryfikacji legalności działania administracji, w tym także implementowania wyniku sądowej kontroli milczącego załatwienia sprawy, niezbędne jest jednak stworzenie możliwości „reaktywowania” milcząco załatwionej sprawy poprzez jej ponowne rozpatrzenie i wydanie decyzji. Ponowne rozpatrzenie sprawy byłoby drogą otwierającą możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od organu, który załatwił sprawę w sposób milczący z rażącym naruszeniem prawa. Biorąc pod uwagę, że przy milczącym załatwieniu sprawy brak w obrocie prawnym aktu administracyjnego, nie można zastosować tu bezpośrednio tradycyjnych trybów jego weryfikacji.

Proponuje się jednak, by ponowne rozpatrzenie sprawy załatwionej milcząco było możliwe w razie spełnienia przesłanek właściwych dla trybów nadzwyczajnych (w szczególności, wznowienie postępowania i stwierdzenie nieważności decyzji). Przepisy regulujące tryby nadzwyczajne postępowania administracyjnego powinny znajdować odpowiednie zastosowanie do spraw załatwionych milcząco. W szczególności, w przypadkach, o których mowa w art. 145, 154, 155, 156 czy 161 k.p.a. właściwy organ mógłby – odpowiednio – uchylić lub zmienić rozstrzygnięcie sprawy (które nastąpiło w trybie art. 122a i n. k.p.a.), albo stwierdzić jego nieważność.

## **IX. Umowa administracyjna (art. 1 pkt 1, 113a-113f, 149a, 150a, 151a, 156 § 1 pkt 3, 159a, 162a k.p.a. oraz art. 3 § 2 pkt 3a i pkt 4, 53 § 4, 54 § 1 i 145b p.p.s.a.)**

### **1. Uwagi ogólne**

Proponuje się wprowadzenie nowego sposobu załatwiania spraw administracyjnych poprzez zawarcie umowy administracyjnej, jako alternatywy dla decyzji administracyjnej (co wymaga zmiany w art. 1 pkt 1 k.p.a.).

Umowa administracyjna jest formą działania administracji, która sprawdziła się w innych krajach (znana jest na przykład prawodawstwu Estonii, Finlandii, Hiszpanii, Niemiec). Jest instytucją, która sprzyja efektywnemu wykonywaniu zadań przez organy i usprawnieniu postępowania administracyjnego. Umowy administracyjne odgrywają w tych krajach istotną rolę jako narzędzia kształtowania stosunków publicznoprawnych w zakresie planowania i gospodarki przestrzennej, ochrony środowiska czy pomocy społecznej.

Ideą projektowanych zmian jest stworzenie regulacji ramowych dla umów administracyjnych. Potrzeba ich wprowadzenia wynika między innymi z faktu, że w praktyce funkcjonują już umowy (np. kontrakt socjalny<sup>45</sup>, umowy ustalające obciążenia osób zobowiązanych do alimentacji z ustawy o pomocy społecznej<sup>46</sup>), uregulowane w przepisach materialnego prawa administracyjnego, które mają szereg cech umów publicznoprawnych<sup>47</sup> i w doktrynie traktowane są jako umowy administracyjne<sup>48</sup>, brakuje natomiast przepisów, które w sposób ogólny normowałyby tryb i sposób ich zawierania. W literaturze trafnie wskazuje się, że praktyka wykształciła już umowę administracyjną, choć jeszcze nie określiła jej takim mianem, co rodzi problemy interpretacyjne.

Warto również podkreślić, że instytucja umowy administracyjnej pojawia się także w Kierunkowych założeniach nowej ordynacji podatkowej<sup>49</sup>, przygotowanych przez Komisję Kodyfikacyjną Ogólnego Prawa Podatkowego (porozumienie między podatnikiem a organem podatkowym). Można w pełni odnieść do instytucji umowy administracyjnej sformułowane przez Komisję spostrzeżenie, że konsensualne rozwiązywanie sporów, także w relacjach o charakterze publicznoprawnym, przynosi wiele korzyści i pozwala realizować wiele wartości istotnych dla prawa i jego użytkowników, bez szkody dla praworządności rozstrzygnięć<sup>50</sup>.

Umowa administracyjna będzie alternatywnym wobec decyzji administracyjnej sposobem załatwienia sprawy. Z chwilą jej zawarcia, umowa będzie wywoływała takie skutki, jak decyzja ostateczna. W związku z tym, w sprawie, w której zostanie zawarta umowa administracyjna, nie będzie możliwości wydania decyzji administracyjnej, chyba że umowa administracyjna zostanie rozwiązana albo zostanie stwierdzona jej nieważność (art. 113c-113d k.p.a.)

## **2. Istota i przedmiot umowy administracyjnej (art. 113a k.p.a.)**

Istotą umowy administracyjnej jest załatwienie sprawy w drodze uzgodnienia istotnych dla sprawy kwestii przez organ administracji publicznej ze stroną lub wszystkimi stronami postępowania (wspólne wypracowanie rozstrzygnięcia sprawy). Zawarta w granicach właściwości organu umowa administracyjna powinna określać treść i sposób wykonania uprawnień lub obowiązków, które stanowiłyby przedmiot rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej. Umowa administracyjna może zatem pełnić funkcję swoistej „uzgodnionej” (tj. zaakceptowanej przez wszystkie strony) decyzji administracyjnej. Jest wyrazem kompromisu pomiędzy tradycyjnie postrzeganą istotną stosunku administracyjnego i związanym z tym władztwem administracyjnym, a dążeniem do sprawnego i opartego na współpracy ze stroną rozpoznawania spraw.

Podtypem umowy administracyjnej jest umowa, w której zawarto ustalenia stanu faktycznego

---

<sup>45</sup> Por. art. 108 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2015 r. z późn. zm.).

<sup>46</sup> Por. 96 i n. ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2015 r. z późn. zm.).

<sup>47</sup> Wskazać można m. in. na to, że przedmiot regulacji oparty jest na normach prawa administracyjnego, spory dotyczące tych umów nie należą do kognicji sądu powszechnego, treść umów nie jest autorytatywnie kształtowana przez podmiot publiczny, lecz jest wynikiem uzgodnień obydwu jego stron, mogą stanowić one alternatywę dla aktu administracyjnego.

<sup>48</sup> Por. J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Oficyna 2009; Sierpowska Iwona, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*

<sup>49</sup> Dokument jest dostępny na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12274851>.

<sup>50</sup> L. Etel et. al., *Ordynacja podatkowa. Kierunkowe założenia nowej regulacji*, Białystok 2015, s. 73.

uzgodnione przez strony umowy w zakresie, w jakim ich dokonanie w postępowaniu wyjaśniającym okazało się niemożliwe lub wiązałoby się z nadmiernymi trudnościami lub kosztami.

Wiedza na temat stanu faktycznego może być uznana za niepewną tylko wtedy, gdy mimo przeprowadzenia należytego postępowania wyjaśniającego wątpliwości faktyczne nie zostały usunięte (wyczerpano wszelkie środki dowodowe albo brak takich środków) lub ich usunięcie wymaga nadmiernych nakładów. Organ może więc sięgnąć po ten typ umowy administracyjnej jedynie w przypadku, gdy dalsze prowadzenie postępowania wyjaśniającego nie przyczyniłoby się do pełniejszego wyjaśnienia rozpatrywanej sprawy albo powodowałoby daleko idące uciążliwości. Należy podkreślić, że wątpliwości przy ocenie stanu faktycznego muszą mieć charakter obiektywny.

Zawarcie umowy administracyjnej będzie możliwe w sprawach, których charakter na to pozwala. Jest to odpowiednio elastyczna formuła, zakładająca przyznanie organowi prawa do oceny możliwości i celowości zawarcia umowy w konkretnej sprawie. Możliwość zawarcia umowy administracyjnej w danej kategorii spraw mogą też wykluczać przepisy szczególne.

Umowa administracyjna może w szczególności znaleźć zastosowanie w tych obszarach, w których istnieje uznanie administracyjne – strona bowiem jest bardziej skłonna wykonać ciążący na niej obowiązek, gdy uczestniczyła w jego ustalaniu (co jest bardzo utrudnione przy wydaniu decyzji przez organ jako czynności władczej). Zawarcie umowy administracyjnej istotnie minimalizuje ryzyko zaskarżenia rozstrzygnięcia i sporu przed sądem administracyjnym co do jego zasadności.

### **3. Forma i treść umowy administracyjnej (art. 113b k.p.a.)**

Projektowany art. 113b k.p.a. określa formę i treść umowy administracyjnej.

Umowa administracyjna wymaga formy pisemnej albo formy dokumentu elektronicznego (w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne – zob. akt. 14 k.p.a.) z kwalifikowanymi podpisami elektronicznymi.

Umowa musi przede wszystkim określać przedmiot postępowania, treść i sposób wykonania uprawnień lub obowiązków stron umowy, a także ustalenia stanu faktycznego i prawnego załatwianej sprawy, w tym – w przypadku, o którym mowa w art. 113a § 3 k.p.a. – ustalenia stanu faktycznego uzgodnione przez strony umowy. Umowa powinna ponadto zawierać oznaczenie organu administracji publicznej i stron postępowania, datę jej zawarcia oraz podpisy złożone w odpowiedniej formie (art. 113b § 2 k.p.a.).

### **4. Zawarcie umowy administracyjnej (art. 113e i 113f k.p.a.)**

Załatwienie sprawy w drodze umowy administracyjnej wymaga współdziałania organu oraz strony lub stron postępowania. Organ powinien odroczyć wydanie decyzji, jeżeli strona zwróci się do organu z wnioskiem o zawarcie umowy, a organ uzna załatwienie sprawy w tej formie za możliwe i celowe. Natomiast jeżeli zawarcie umowy okaże się niemożliwe lub niecelowe, organ załatwi sprawę w drodze decyzji. Oznacza to, że o możliwości zawarcia umowy administracyjnej przesądzać będzie stanowisko organu. Decyzja organu nie będzie jednak arbitralna, powinna bowiem opierać się na ocenie możliwości i celowości zawarcia umowy w danej sprawie oraz uwzględniać zasadę wyrażoną w art. 13 k.p.a.

W decyzji wydanej mimo wniosku strony o załatwienie sprawy przez zawarcie umowy administracyjnej, organ będzie zobowiązany wskazać okoliczności faktyczne i prawne, stanowiące podstawę do odmowy zawarcia umowy administracyjnej. Obowiązkiem organu jest zatem wyjaśnienie, dlaczego w danej sprawie zasadne było władcze rozstrzygnięcie sprawy w drodze decyzji, nie zaś skorzystanie z koncyliacyjnej instytucji umowy administracyjnej. Organ administracji powinien zatem w uzasadnieniu decyzji wskazać, dlaczego w jego ocenie charakter sprawy nie pozwalał na jej załatwienie przez zawarcie umowy administracyjnej, albo też z jakich przyczyn –

mimo spełnienia tego podstawowego warunku – organ uznał, że w rozpoznawanej, konkretnej sprawie zawarcie umowy okazało się niemożliwe lub niecelowe.

Jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ, w sprawie, w której rozstrzygnięcie nastąpi w drodze umowy administracyjnej, przepis art. 106 i 106a stosuje się odpowiednio (art. 113f k.p.a.). Oznacza to, że przed zawarciem umowy administracyjnej konieczne będzie przeprowadzenie procedury współdziałania na zasadach określonych w art. 106 i art. 106a k.p.a. Organ współdziałający nie stanie się z tej przyczyny stroną umowy administracyjnej. Wydanie postanowienia, o którym mowa w art. 106 § 5 k.p.a. będzie stanowiło przesłankę załatwienia sprawy przez organ prowadzący postępowanie, niezależnie od tego, czy nastąpi to w formie decyzji czy umowy administracyjnej.

**5. Środki zaskarżenia w sprawie załatwionej zawarciem umowy administracyjnej** (art. 149a, 151a, 156 § 1 pkt 3, 159a, 162b k.p.a. oraz art. 3 § 2 pkt 3a i pkt 4, 53 § 2, 54 § 1 i 145b p.p.s.a.)

Zawarcie umowy administracyjnej będzie wykluczało skorzystanie ze „zwyczajnych” środków odwoławczych, o których mowa w art. 127 i n. k.p.a. Jest to konsekwencja konsensualnego modelu załatwienia sprawy. Projektowane przepisy przewidują natomiast odpowiednie zastosowanie do umowy administracyjnej trybów nadzwyczajnych wzruszenia decyzji administracyjnej, tj. zwłaszcza wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności decyzji.

Przyjęcie takiego modelu wynika z założenia, że także w przypadku szczególnego, konsensualnego sposobu załatwienia sprawy, jakim jest umowa administracyjna właściwy organ powinien mieć możliwość wyeliminowania z obrotu umowy administracyjnej poprzez jej rozwiązanie ze skutkami analogicznymi do tych, jakie wywołuje uchylene decyzji administracyjnej, jeśli zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 145, 145a lub 145b k.p.a. (art. 149a, 151a k.p.a.). Podobnie, jeśli umowa administracyjna obciążona jest wadami, o których mowa w art. 156 powinno być możliwe stwierdzenie jej nieważności (art. 159a).

Odpowiednie stosowanie trybu przewidzianego w art. 155 k.p.a. pozwoliłoby na zgodną zmianę lub rozwiązanie umowy przez jej strony. Możliwość jednostronnej zmiany lub rozwiązania umowy administracyjnej przysługiwałaby natomiast organowi tylko przy spełnieniu przesłanek z art. 154 k.p.a. Zawarcie umowy administracyjnej nie powinno powodować mniejszej pewności rozstrzygnięcia, niż zapewnia stronie decyzja administracyjna.

Podobnie, odpowiednie zastosowanie do spraw załatwionych umową administracyjną powinny znaleźć art. 161 i 162 k.p.a. (art. 162a k.p.a.).

Konsekwencją nowej instytucji w Kodeksie postępowania administracyjnego jest wprowadzenie odpowiednich zmian w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w zakresie orzekania przez sądy administracyjne również w przedmiocie praw i obowiązków wynikających z umowy administracyjnej, a także skarg na takie umowy (art. 3 § 2 pkt 3a).

W projektowanym art. 53 § 2 p.p.s.a. wskazano, że skarga na umowę administracyjną powinna zostać wniesiona w terminie 30 dni od dnia powzięcia informacji o przyczynie stwierdzenia nieważności bądź rozwiązania umowy administracyjnej, ale nie później niż w terminie roku od dnia zawarcia umowy administracyjnej. Terminy te uzasadnia konieczność zagwarantowania pewności w zakresie załatwienia sprawy, przy uwzględnieniu, że następuje to w sposób szczególny – konsensualny.

W 145b p.p.s.a. uregulowano natomiast sposób rozstrzygnięcia skargi na umowę administracyjną. Przewidziano, że sąd administracyjny może – odpowiednio – rozwiązać umowę (z takimi samymi skutkami jakie wywołuje uchylene decyzji administracyjnej), stwierdzić jej nieważność albo stwierdzić zawarcie umowy z naruszeniem przepisów prawa.

## **X. Uгода administracyjna (art. 114, 116 § 1 i 117 k.p.a.)**

Projektowane przepisy wprowadzają zmiany mające na celu upowszechnienie ugody i ułatwienie sięgania po ten sposób załatwiania spraw administracyjnych.

Uгода będzie dopuszczalna w szerszym zakresie niż obecnie – w projekcie proponuje się rezygnację z przesłanki „uproszczenia lub przyspieszenia postępowania” (art. 114 k.p.a.). Przesłanka ta ma bowiem w znacznej mierze charakter ocenny i może w sposób nieuzasadniony ograniczać liczbę spraw, w których ugoda zostaje zawarta. Ponadto, przyjmuje się, że zawarcie i zatwierdzenie ugody – nawet jeśli powoduje pewne przedłużenie postępowania w ścisłym znaczeniu, może finalnie istotnie skrócić czas załatwienia danej sprawy, gdyż w większości takich przypadków wyeliminowana zostanie potrzeba zaskarżenia władczego aktu administracyjnego.

Proponuje się także, aby z inicjatywą zawarcia ugody mógł wystąpić organ. Organ będzie mógł odroczyć wydanie decyzji i wyznaczyć stronom odpowiedni termin na zawarcie ugody nie tylko wówczas, gdy same strony oświadczą zgodnie o zamiarze zawarcia ugody, ale także w każdym innym przypadku, gdy organ uzna, że spełnione są przesłanki do zawarcia ugody (art. 116 k.p.a.). Zmiana ta ma istotne znaczenie, bowiem wyposaży organy w wyraźną kompetencję do wskazywania stronom możliwości wykorzystania tego prostszego i szybszego rozwiązania z jednoczesnym obowiązkiem pouczenia stron o trybie i skutkach zawarcia ugody.

Zmiany w art. 117 k.p.a. doprecyzowują treść ugody oraz wskazują na konieczność włączenia jej do akt sprawy.

Zmiany w art. 114-117 k.p.a. pozwolą na efektywne zastosowanie w praktyce zasad wyrażonych w art. 13 w projektowanym brzmieniu.

## **XI. Zmiany dotyczące postępowania odwoławczego**

### **1. Fakultatywny wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 52 § 2 i 3 oraz 54a p.p.s.a.)**

Zgodnie z art. 127 § 1 i 2 k.p.a., od decyzji wydanej w pierwszej instancji przysługuje odwołanie do organu wyższego stopnia (chyba, że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy). Od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze, stronie przysługuje swoisty „odpowiednik” odwołania, niedewolutywny środek zaskarżenia jakim jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ (art. 127 § 3 k.p.a.). Z art. 127 § 3 k.p.a. w zw. z art. 52 § 2 k.p.a. wynika, że skorzystanie z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stanowi warunek wniesienia skargi do sądu administracyjnego,

Skorzystanie z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy powinno być postrzegane jako prawo podmiotowe jednostki. Jego treścią jest możliwość zaskarżenia decyzji<sup>51</sup> i związane z tym uprawnienie strony do ponownego merytorycznego rozpoznania jej sprawy. Gwarancja prawa do zaskarżenia stwarza jedynie określoną możliwość procesową, z której podmiot uprawniony może, ale nie musi, skorzystać. Sytuacja, w której strona wskutek własnej woli nie korzysta z możliwości wniesienia środka zaskarżenia, nie może być tym samym rozpatrywana w kontekście naruszenia art. 78 Konstytucji RP<sup>52</sup>.

W świetle powyższego, zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego powinna być odczytywana jako zasada przyznająca stronie uprawnienie do żądania dwukrotnego merytorycznego rozpatrzenia jej sprawy. Dopiero skorzystanie z tego uprawnienia rodzi po stronie organu administracji obowiązek pełnego, merytorycznego rozpoznania sprawy ponownie.

---

<sup>51</sup> M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

Zgodnie z art. 52 § 1 i § 2 p.p.s.a. w obecnym brzmieniu skorzystanie z uprawnienia do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stanowi jednak wymóg formalny, który musi zostać spełniony przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego. Niewypełnienie przez stronę skarżącą warunku określonego w art. 52 § 1 p.p.s.a. skutkuje odrzuceniem skargi jako niedopuszczalnej na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. Ogranicza to istotnie „swobodę” strony w korzystaniu z instytucji wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

O ile w przypadku dewolutywnego odwołania zasada przewidziana w art. 52 § 1 i 2 p.p.s.a. znajduje głębsze uzasadnienie (zapobiega bowiem wpływowi do sądu administracyjnego „lawiny” skarg na decyzje tysięcy rozproszonych organów działających w pierwszej instancji), o tyle w odniesieniu do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, może budzić wątpliwości. W tych przypadkach już w pierwszej instancji sprawa jest bowiem rozstrzygana przez organ znajdujący się u szczytu hierarchicznej struktury organów administracji, z założenia profesjonalny. Wątpliwości te potęguje fakt, że w wielu rodzajach postępowań, podstawą prawną decyzji wydawanych w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy przez ministra i samorządowe kolegium odwoławcze (SKO) jest w zdecydowanej większości przypadków art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.<sup>53</sup>. To zaś oznacza, że istnieje duże prawdopodobieństwo, iż do sądu administracyjnego i tak trafi skarga na decyzję ministra lub SKO, a sama procedura ponownego rozpatrzenia sprawy przedłuży postępowanie w sprawie.

W związku z tym proponuje się zmianę art. 52 § 2 p.p.s.a., poprzez wprowadzenie zasady fakultatywności wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 k.p.a. posługuje się sformułowaniem „może zwrócić się”, wobec czego nie wymaga zmiany).

W związku z powyższym, strona będzie miała możliwość skorzystania ze swego prawa do dwukrotnego merytorycznego rozpoznania jej sprawy przez ten sam organ, jednak jednocześnie skorzystanie z tego uprawnienia nie będzie stanowiło przesłanki do złożenia skargi do sądu administracyjnego na decyzję, o której mowa w art. 127 § 3 k.p.a. Od woli strony będzie zależało, czy skorzysta z tego uprawnienia, czy też zdecyduje się na wniesienie skargi do sądu administracyjnego na wydaną w pierwszej instancji decyzję, od której przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Należy przy tym podkreślić, że organ, który wydał zaskarżoną decyzję, będzie miał możliwość uwzględnienia skargi wnoszonej za jego pośrednictwem w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a. (zob. pkt 2 niżej).

W przypadku spraw, w których występuje wiele stron, może zostać wniesiony zarówno wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jak i skarga do sądu administracyjnego dotycząca tej samej decyzji. W takich przypadkach, pierwszeństwo powinien mieć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Jego skuteczne (tj. z zachowaniem ustawowego terminu) wniesienie spowodowałoby bowiem, że postępowanie sądowoadministracyjne stałoby się bezprzedmiotowe (nawet w przypadku utrzymania w mocy decyzji wydanej w pierwszej instancji, przedmiotem ewentualnej skargi do sądu administracyjnego powinna być bowiem inna decyzja – wydana przez ministra lub SKO na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.).

W przypadku zatem, gdy w sprawie, w której występuje wiele stron, jedna z nich wystąpi z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, druga zaś złoży skargę do sądu administracyjnego, proponuje się, by organ, do którego wpłyną oba te środki zaskarżenia (w związku z brzmieniem art. 54 § 1 p.p.s.a.) potraktował skargę jak wniosek o rozpatrzenie sprawy i w taki sposób ją rozpoznał, nie przekazując jej do sądu administracyjnego. Organ będzie jednocześnie zobowiązany zawiadomić o tym niezwłocznie

---

<sup>53</sup> Z analizy danych statystycznych Ministerstwa Rozwoju wynika, że w większości postępowań (z wyłączeniem postępowań prowadzonych w oparciu o art. 34 ust. 2 pkt 3 oraz art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej) będących obecnie w kompetencji Ministra Rozwoju skuteczność wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, rozumiana jako zakończenie postępowania decyzją, o której mowa w art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. wynosi średnio ok. 13%.



stronę, która złożyła skargę (art. 54a § 1 p.p.s.a.). Decyzja wydana w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy przez organ w powyższych okolicznościach będzie mogła być – na ogólnych zasadach – zaskarżona do sądu administracyjnego przez każdą ze stron.

W wyjątkowych przypadkach może zdarzyć się, że już po przekazaniu sądowi skargi jednej ze stron postępowania administracyjnego zgodnie z art. 54 § 2 p.p.s.a., do organu wpłynie podlegający rozpoznaniu (tj. wniesiony w terminie) wniosek innej strony o ponowne rozpatrzenie sprawy. Zgodnie z art. 54a § 2 p.p.s.a. w takim wypadku, organ niezwłocznie powinien zawiadomić sąd, do którego przekazał skargę o otrzymaniu wniosku. Sąd zaś niezwłocznie przekazuje skargę wraz z aktami sprawy temu organowi. Następnie organ powinien rozpoznać skargę, podobnie jak w przypadku, o którym mowa w art. 54a § 1 p.p.s.a.

## **2. Doprecyzowanie formy uwzględnienia skargi strony w trybie autokontroli (art. 54 § 3 p.p.s.a.)**

Kolejną przewidzianą w projekcie zmianą, która zmierza do wyeliminowania przedłużających postępowanie etapów rozpoznania sprawy jest doprecyzowanie w art. 54 § 3 p.p.s.a. formy, w jakiej organ administracji publicznej może uwzględnić w całości wniesioną za jego pośrednictwem przez stronę skargę do sądu administracyjnego. Przepis art. 54 § 3 p.p.s.a. nie określa bowiem obecnie treści rozstrzygnięcia, jakie może zapaść na jego podstawie.

W literaturze najczęściej przyjmuje się, że uwzględnienie w ramach autokontroli skargi na decyzję nie może się ograniczyć do uchylenia tego aktu. Organ ma bowiem obowiązek orzec w sposób ostateczny w sprawie administracyjnej bądź przez jej rozstrzygnięcie co do istoty (uchylając w razie potrzeby decyzję wydaną w pierwszej instancji), bądź przez umorzenie postępowania<sup>54</sup>. Podobnie, w orzecznictwie wskazuje się, że choć art. 54 § 3 p.p.s.a. nie określa jednocześnie sposobów i form działania organu, stawia jedno zasadnicze wymaganie: efektem uruchomienia kompetencji musi być uwzględnienie skargi w całości. Zadośćuczynienie skardze w całości, w rozumieniu art. 54 § 3 p.p.s.a. to zaś doprowadzenie do stanu, w którym istota sprawy zostaje rozstrzygnięta ostatecznie, zgodnie z oczekiwaniem strony wynikającym z jej skargi. To oczekiwanie strony co do załatwienia (zakończenia) sprawy należy odnosić do meritum sprawy, a nie do formalnej kwestii brzmienia rozstrzygnięcia (zob. przykładowo wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 marca 2010 r., sygn. II SA/Kr 7/10).

W celu wyeliminowania wątpliwości w powyższym zakresie, uzasadnione jest wskazanie wprost w art. 53 § 4 p.p.s.a., że w przypadku skargi na decyzję, organ może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości, uchylając zaskarżoną decyzję i wydając decyzję, o której mowa w art. 138 k.p.a. Doprecyzowanie to wzmocni zasadę, zgodnie z którą celem autokontroli jest to, by sprawa, która przeszła przez tok instancji i została rozstrzygnięta ostateczną decyzją, nie powracała na drogę postępowania administracyjnego, bo ta możliwość wykluczona została przez przekazanie sprawy do sądu (tak m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 stycznia 2008 r., sygn. I SA/WA 1779/07, wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 kwietnia 2007 r., sygn. IV SA/WA 249/07).

Należy podkreślić, że projektowana zmiana art. 54 § 3 p.p.s.a. nie modyfikuje podstawowych zasad korzystania przez organ administracji z trybu autokontroli. W szczególności, zastosowanie art. 54 § 3 p.p.s.a. nadal możliwe będzie jedynie wówczas, gdy organ administracji publicznej uwzględni skargę w całości, a więc uznaje, że zarówno zarzuty, wnioski, jak i wskazana w treści skargi podstawa prawna są uzasadnione (por. wyrok NSA z dnia 11 maja 2011 r., sygn. II OSK 811/10, postanowienie NSA z dnia 10 grudnia 2010 r., sygn. II FZ 503/10).

---

<sup>54</sup> A. Kabat, B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. Wolters Kluwer 2016.

### 3. Zrzeczenie się prawa do odwołania (art. 107 § 1, art. 127a k.p.a.)

Mając na uwadze ekonomię postępowania, proponuje się także wprowadzenie w art. 127a k.p.a. zasady, zgodnie z którą strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania. Oświadczenie w tym przedmiocie będzie składane przed organem, który wydał decyzję. Oświadczenie to musi mieć formę pisemną. Może zostać złożone bezpośrednio przed organem jak i przesłane pocztą lub środkami komunikacji elektronicznej na ogólnych zasadach. W przypadku, gdy w postępowaniu uczestniczy wiele stron, decyzja staje się ostateczna dopiero wówczas, gdy każda ze stron (a ściślej, ostatnia strona) złoży oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do odwołania.

Oświadczenie o zrzeczeniu się odwołania może być złożone dopiero po rozpoczęciu biegu terminu na wniesienie odwołania. Niedopuszczalne jest zatem zrezygnowanie z możliwości zaskarżenia decyzji „na przyszłość” – w szczególności, przed wydaniem decyzji, od której będzie przysługiwało odwołanie (albo wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy).

Mając na uwadze regulację art. 127a k.p.a., przewiduje się również nowelizację art. 107 § 1 k.p.a., poprzez wprowadzenie, jako elementu decyzji, pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania (o ile takowe przysługuje).

W związku ze skutkami, jakie wywołuje zrzeczenie się odwołania (decyzja staje się wówczas ostateczna i prawomocna, więc strona, która zrzekła się odwołania nie będzie mogła zaskarżyć jej do sądu administracyjnego), należy przyjąć, że nie jest możliwe skuteczne cofnięcie oświadczenia w tym przedmiocie. Oświadczenie to, o ile zostało prawidłowo złożone, w chwili jego doręczenia organowi przez stronę (a w przypadku gdy w postępowaniu uczestniczy wiele stron – przez wszystkie strony) jest niewzruszalne.

Na ogólnej zasadzie art. 127 § 3 *in fine*, art. 127a k.p.a. znajdzie odpowiednie zastosowanie do decyzji, od których przysługuje stronie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Zrzeczenie się prawa do złożenia wniosku, w przeciwieństwie do sytuacji, gdy strona nie skorzysta z przedmiotowego uprawnienia, będzie skutkowało brakiem możliwości zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego.

Należy podkreślić, że art. 78 Konstytucji RP nie stoi na przeszkodzie rozwiązaniom ustawowym, pozwalającym na zrzeczenie się prawa do wniesienia środka zaskarżenia przez osoby uprawnione do jego wniesienia w celu skrócenia toku instancji i uzyskania prawomocnego rozstrzygnięcia w krótszym czasie<sup>55</sup>.

### 4. Zmiana zakresu postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez organ odwoławczy i podstaw do wydania decyzji kasatoryjnej (art. 136 k.p.a. i art. 138 § 2b k.p.a.)

Kolejną istotną zmianą, która zmierza do skrócenia czasu trwania procedur administracyjnych poprzez usunięcie występujących obecnie dysfunkcji jest ograniczenie ilości zapadających w sprawach administracyjnych rozstrzygnięć kasatoryjnych. Wydanie decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a. powinno bowiem stanowić absolutny wyjątek – następować jedynie w sytuacji, gdy wydanie decyzji *in meriti* godziłoby w zasadę dwuinstancyjności (art. 15 k.p.a.).

Zgodnie z art. 136 k.p.a. w obecnym brzmieniu, organ odwoławczy może przeprowadzić na żądanie strony lub z urzędu dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie albo zlecić przeprowadzenie tego postępowania organowi, który wydał decyzję. W przypadku, gdy istnieje konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego co do okoliczności, mających istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, organ odwoławczy jest obowiązany uchylić decyzję organu pierwszej instancji i przekazać sprawę temu organowi

---

<sup>55</sup> M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016.

do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 k.p.a. w zw. z art. 136 k.p.a.). W orzecznictwie wskazuje się, że nie można postępowania dowodowego, którego przedmiotem jest ustalenie istnienia kluczowej dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności faktycznej i warunkującej przedmiot i zakres dalszego postępowania wyjaśniającego w sprawie określić mianem «dodatkowego postępowania w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie» w rozumieniu art. 136 k.p.a. Przyjęcie odmiennego stanowiska naruszałoby zasadę dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.)<sup>56</sup>.

Jak już wyżej wskazano, dwuinstancyjność postępowania administracyjnego powinna być jednak w świetle art. 78 Konstytucji RP rozumiana jako uprawnienie strony do żądania dwukrotnego merytorycznego rozpoznania jej sprawy. Nie znajduje zaś dostatecznego uzasadnienia realizowanie zasady dwuinstancyjności wbrew woli strony (lub zgodnej woli stron) postępowania administracyjnego. Na tym założeniu oparte są proponowane zmiany w art. 136 k.p.a. Zgodnie z projektowanym § 2 tego artykułu, jeśli zaskarżona decyzja wydana została z naruszeniem przepisów postępowania, organ odwoławczy powinien na zgodny wniosek wszystkich stron przeprowadzić postępowanie wyjaśniające w szerszym zakresie niż wynikający z aktualnego brzmienia art. 136 k.p.a. (albo zlecić przeprowadzenie określonych czynności postępowania wyjaśniającego organowi, który wydał decyzję – jeśli przyczyni się to do przyspieszenia postępowania), jeśli jest to potrzebne do zakończenia sprawy decyzją, o której mowa w art. 138 § 1 k.p.a. Chodzi tu o postępowanie wyjaśniające w zakresie okoliczności mających istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy.

Powyższa zasada znajdzie zastosowanie także w przypadku, gdy wniosek o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy zawrze w odwołaniu jedna ze stron, a pozostałe strony wyrażą na to zgodę. W razie otrzymania odwołania z wnioskiem, o którym mowa w art. 136 § 2 k.p.a., zawiadamiając inne strony o wniesieniu odwołania, organ powinien poinformować o tym wniosku, wskazując, że w terminie czternastu dni od dnia doręczenia zawiadomienia strona może wyrazić zgodę na przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy decyzją, o której mowa w art. 138 § 1 (lub § 4) k.p.a.

Niewyrażenie przez którąkolwiek ze stron zgody na przeprowadzenie poszerzonego postępowania wyjaśniającego będzie skutkowało tym, że organ odwoławczy będzie mógł przeprowadzić postępowanie wyjaśniające tylko w zakresie, o którym mowa w art. 136 § 1 k.p.a. i na ogólnych zasadach zastosować art. 138 § 1 (ewentualnie § 4) albo § 2 k.p.a.

Organ odwoławczy może jednak odmówić przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w dodatkowym zakresie, koniecznym do wydania decyzji rozstrzygającej istotę sprawy, tj. w zakresie wykraczającym poza uzupełniające postępowanie wyjaśniające, jeśli byłoby to nadmiernie utrudnione (art. 136 § 4 k.p.a.). Oznacza to, że ze względu na środki organizacyjne, materialne, techniczne itp. jakimi dysponuje organ odwoławczy, przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego – uwzględniając możliwość zlecenia określonych czynności postępowania wyjaśniającego organowi pierwszej instancji – wiązałoby się z trudnościami, kosztami lub długotrwałością postępowania, które są niewspółmierne do celu, a zatem znacznie większe niż w przypadku, gdyby czynności tych dokonał ponownie rozpoznający sprawę organ pierwszej instancji. Jeśli natomiast przeprowadzenie dowodów przez organ odwoławczy nie wskazuje na taką oczywistą dysproporcję środków, jakich może użyć organ odwoławczy i organ pierwszej instancji rozpoznając ponownie sprawę (np. gdy konieczna jest opinia biegłego co do istotnych dla sprawy okoliczności, którą zlecić może każdy z organów), organ odwoławczy powinien uwzględnić wniosek, o którym mowa w art. 136 § 2 lub § 3 k.p.a.

---

<sup>56</sup> Zob. wyrok NSA z 7 stycznia 2009 r., sygn. I OSK 678/08.

W tej sytuacji, nie znajduje zastosowania art. 138 § 2 k.p.a., o czym wprost stanowi projektowany art. 138 § 2b k.p.a.

Dzięki powyższym zmianom, strona zyska większy wpływ na zakres, w jakim okoliczności jej sprawy zostaną rozpoznane dwukrotnie *in meriti*. Ma to na celu ograniczenie sytuacji, w których organy odwoławcze, pomimo możliwości załatwienia merytorycznego sprawy, po dokonaniu czynności sanujących błędy organów pierwszej instancji, przekazują sprawę do ponownego rozpoznania.

## **5. Wytyczne organu odwoławczego w zakresie wykładni prawa (art. 138 § 2a k.p.a.)**

Ponadto w art. 138 § 2a wskazano, że jeśli organ pierwszej instancji w decyzji dokonał błędnej wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, organ odwoławczy powinien także zawrzeć w decyzji kasatoryjnej wytyczne w zakresie wykładni przepisów prawa.

Wprawdzie decyzja kasatoryjna jest wydawana w przypadku istotnych braków w zakresie ustalenia stanu faktycznego sprawy (postępowania wyjaśniającego), jednakże w sytuacji, gdy organ pierwszej instancji dokonał w decyzji błędnej wykładni przepisów prawa, które – zdaniem organu drugiej instancji – mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, zasadne jest ograniczenie ryzyka ponowienia tych błędów przy ponownym rozpatrywaniu sprawy. Dlatego też przewiduje się konieczność zawarcia w takiej sytuacji w decyzji kasatoryjnej stosownych wytycznych, które organ I instancji powinien wziąć pod uwagę przy ponownym rozpoznawaniu sprawy – o ile interpretowane przepisy rzeczywiście znajdą zastosowanie w sprawie, a stan prawny nie ulegnie zmianie. Regulacje te przeciwdziałają sytuacji, w której organ odwoławczy koncentruje się jedynie na uchybieniach dotyczących ustalania stanu faktycznego, mimo że z zaskarżonej decyzji wynika, że organ pierwszej instancji błędnie interpretuje przepisy, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie. Wskazanie błędów w tym zakresie w decyzji kasatoryjnej pozwoli uniknąć ich powielenia już po prawidłowym ustaleniu stanu faktycznego przez organ pierwszej instancji.

## **XII. Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej (art. 64a-64d, art. 151a i art. 230 § 2 p.p.s.a.)**

### **1. Uwagi ogólne**

Projekt proponuje również wprowadzenie w p.p.s.a. nowej instytucji – sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej, który zastąpi obecnie przysługującą stronie skargę na taką decyzję.

W aktualnym stanie prawnym, efektywność zaskarżenia decyzji kasatoryjnej i wnikania się przez stronę w długotrwały spór sądowy co do istnienia podstaw do takiego rozstrzygnięcia jest poważnie ograniczona. Rozwiązanie przewidziane w art. 64a-64d p.p.s.a. niweluje te niedogodności, wprowadzając szybszy i mniej skomplikowany od procedury skargowej tryb zaskarżania decyzji kasatoryjnych, w którym – podobnie jak w przypadku innych przejawów przewlekłości postępowania – możliwe będzie wymierzenie organowi grzywny. Powinno to przyczynić się do zmniejszenia ilości decyzji kasatoryjnych wydawanych przez organ odwoławczy zbyt pochopnie, mimo obiektywnej możliwości załatwienia sprawy merytorycznie i wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 1 pkt 1 lub 2 k.p.a. Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej powinien zatem mobilizować organ odwoławczy do wykonania jego ustawowej funkcji wynikającej z obowiązku dwukrotnego merytorycznego, a nie wyłącznie kontrolnego rozpatrzenia sprawy.

### **2. Wymogi formalne sprzeciwu (art. 64b § 2 i art. 230 § 2 p.p.s.a.)**

Sprzeciw powinien spełniać wymogi obowiązujące dla pisma sądowego (art. 46 p.p.s.a.), a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, żądanie jej uchylenia oraz oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję.

Sprzeciw będzie podlegał wpisowi, co znajdzie wyraz w proponowanym brzmieniu art. 230 § 1

p.p.s.a. Zmiany będzie także wymagało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>57</sup>. Proponuje się, by wpis od sprzeciwu od decyzji miał charakter stały i wynosił, bez względu na przedmiot sprawy, 100 zł.

### **3. Procedura wniesienia i rozpoznania sprzeciwu (art.64b-64d p.p.s.a.)**

Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej, w przeciwieństwie do skargi, będzie rozpoznawany w szczególnej, skróconej procedurze sądownoadministracyjnej. Jej przedmiotem będzie jedynie ocena, czy w danej sprawie zaistniały przesłanki do uchylenia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Z tego też powodu, sprzeciw nie będzie wymagał szczegółowego uzasadnienia, a termin na jego wniesienie zostanie skrócony w stosunku do skargi.

W postępowaniu ze sprzeciwu sąd nie będzie rozstrzygał o prawach lub obowiązkach stron, a jedynie dokona oceny spełnienia w sprawie formalnych warunków wydania decyzji kasatoryjnej. Sprzeciw jako środek przeciwdziałający przewlekłości załatwienia sprawy służy wyłącznie zbadaniu tego, czy uzasadnienie decyzji kasatoryjnej w tej części, w której organ wskazuje, że konieczne jest przeprowadzenie postępowania co do okoliczności mających istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy i nie ma podstaw do zastosowania art. 136 k.p.a., jest prawidłowe. Kontrola ta nie odbywa się z punktu widzenia treści normy prawa materialnego, którą rzeczywiście należy w sprawie zastosować (ocena *in meriti*).

Procedura wniesienia i rozpoznania sprzeciwu będzie różniła się od obowiązującej w przypadku skargi. Strona będzie mogła wprowadzić wniesić sprzeciw za pośrednictwem organu, którego decyzja jest przedmiotem sprzeciwu, ale w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej decyzji kasatoryjnej.

Organ, którego decyzję zaskarżono, będzie mógł uwzględnić sprzeciw w terminie 14 dni od jego otrzymania, uchylając zaskarżoną decyzję i wydając nową decyzję na podstawie art. 138 § 1 albo § 4 k.p.a. W innym przypadku zobowiązany będzie przekazać sprzeciw – w tym samym terminie – wraz z aktami sprawy sądowi. Ten skrócony termin uzasadnia wspomniany ograniczony zakres przedmiotowy postępowania ze sprzeciwu. Trzeba również wskazać, że organ nie może uzupełniać uzasadnienia zawartego w decyzji kasatoryjnej po jej wydaniu, np. w odpowiedzi na złożony przez stronę środek zaskarżenia. Z tego też powodu w przypadku sprzeciwu zrezygnowano z możliwości wniesienia odpowiedzi przez organ.

Z uwagi na dążenie do zapewnienia szybkości procedury, brak przekazania sprzeciwu sądowi nie będzie stał na przeszkodzie do jego rozpoznania. Sąd rozpozna wówczas sprawę na podstawie nadesłanego odpisu sprzeciwu. W przypadku nieprzekazania sprzeciwu w terminie – na wniosek skarżącego – sąd orzeknie także o wymierzeniu organowi grzywny (por. art. 55 p.p.s.a.).

Jednocześnie, termin na wniesienie sprzeciwu należy uznać za zachowany także wtedy, gdy przed jego upływem strona wniosła sprzeciw wprost do sądu administracyjnego (zob. uzasadnienie analogicznej regulacji dotyczącej skargi w pkt XVII poniżej). Inaczej niż w przypadku wniesienia skargi administracyjnej wprost do sądu drugiej instancji, w takim wypadku sąd nie powinien przekazywać sprzeciwu organowi, który wydał zaskarżoną decyzję, a niezwłocznie wezwać ten organ do przekazania sądowi kompletnych i uporządkowanych akt sprawy. Rozwiązanie takie będzie sprzyjało ekonomii procesowej, skracając czas w jakim nastąpi rozpoznanie sprzeciwu.

Sąd powinien rozpoznać sprzeciw w terminie 30 dni od dnia jego wpływu. Zasadniczo sprzeciw powinien być bowiem rozpoznawany na posiedzeniu niejawnym. Przedmiotem rozstrzygnięcia będzie zaś ocena tylko co do tego, czy organ orzekający kasatoryjnie miał podstawy do przekazania sprawy

---

<sup>57</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2193, z późn. zm.

do ponownego rozpatrzenia, a zatem czy właściwie ocenił zakres okoliczności, co do których konieczne jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, a także faktyczną i prawną możliwość dokonania tego przez organ odwoławczy (z uwzględnieniem treści art. 136 k.p.a.).

#### **4. Rozstrzygnięcie sprzeciwu (art. 151a p.p.s.a.)**

Uwzględniając sprzeciw, sąd uchyla decyzję kasatoryjną, a ponadto może orzec z urzędu lub na wniosek strony grzywnę, o której mowa w art. 154 § 6 p.p.s.a. Rozwiązanie to wynika z faktu, że sprzeciw jest środkiem przeciwdziałającym przewlekłości załatwienia sprawy administracyjnej, analogicznie jak skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania czy grzywna przewidziana w art. 154 § 6 p.p.s.a.

W przypadku nieuwzględnienia sprzeciwu, sąd sprzeciw oddala. Od wyroku sądu rozstrzygającego sprzeciw nie będzie przy tym przysługiwał środek odwoławczy. Zaskarżalne zażaleniem będzie jednak zawarte w wyroku postanowienie o wymierzeniu organowi grzywny, a także na postanowienie w przedmiocie kosztów postępowania.

Sprzeciw będzie środkiem zaskarżenia, którym strona będzie mogła zainicjować swoje postępowanie o charakterze wpadkowym, ograniczone przedmiotowo do kwestii natury formalnej. Podobnie jak zażalenie przewidziane w art. 394<sup>1</sup> § 1<sup>1</sup> k.p.c. sprzeciw nie będzie środkiem prawnym służącym kontroli materialnoprawnej podstawy decyzji ani prawidłowości zastosowania przez organ drugiej instancji przepisów prawa procesowego niezwiązanych z podstawami kasatoryjnymi. Sprzeciw będzie skierowany przeciwko uchyleniu decyzji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania (por. – co do zażalenia, o którym mowa w art. 394<sup>1</sup> § 1<sup>1</sup> k.p.c. – postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 września 2013 r., sygn. I CZ 75/13, postanowienie SN z dnia 29 października 2015 r., sygn. I CZ 92/15). Instytucja ta ma służyć skontrolowaniu, czy decyzja kasatoryjna organu drugiej instancji, która w obowiązującym systemie powinna być wyjątkiem od zasady merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, została wydana prawidłowo i oparta na jednej podstaw wymienionych w art. 138 § 2 k.p.a. Kontrola dokonywana przez sąd administracyjny w ramach tego środka będzie miała charakter formalny. Procedura w jakiej rozstrzygany będzie sprzeciw może zatem zostać skrócona, zgodnie z projektowanymi przepisami art. 64c i 64d p.p.s.a.

Z tych samych powodów orzeczenie, zapadłe w wyniku rozpoznania sprzeciwu – jako orzeczenie nierozstrzygające istoty sprawy – nie musi podlegać zaskarżeniu w świetle art. 176 ust. 1 Konstytucji RP. Zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego należy bowiem odnosić do orzeczeń, które rozstrzygają *meritum* sprawy. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (zob. zwłaszcza wyrok z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 34/12, Dz.U. z 2015 r., poz. 85), wymaganie dwuinstancyjności postępowania wyrażone w art. 176 ust. 1 ustawy zasadniczej odnosi się jedynie do „postępowania sądowego”. Dwuinstancyjność dotyczy tych postępowań, w których sąd rozstrzyga merytorycznie o prawach i wolnościach jednostki, a więc sprawuje wymiar sprawiedliwości (zob. wyrok TK z dnia 12 maja 2003 r., sygn. SK 38/02).

Orzeczeniem sądu administracyjnego, które ma taki walor, tj. rozstrzyga o prawach i wolnościach, jest wyłącznie orzeczenie w przedmiocie legalności decyzji konkretyzującej owe prawa i wolności (art. 138 § 1 k.p.a.). Nie można natomiast w ten sam sposób kwalifikować orzeczenia odnoszącego się do legalności decyzji kasatoryjnej. W związku z tym, projektowany art. 151a § 3 p.p.s.a. nie narusza zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego, wyrażonej w art. 176 ust. 1 Konstytucji RP.

Niezależnie od tego, czy sprzeciw zostanie oddalony czy uwzględniony, zapadła następnie ostateczna decyzja rozstrzygająca sprawę administracyjną co do istoty będzie mogła zostać na ogólnych zasadach zaskarżona do sądu administracyjnego i wówczas poddana pełnej merytorycznej kontroli w dwóch instancjach sądowych, zgodnie z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP.

### **XIII. Administracyjne postępowanie uproszczone (art. 35 § 3a, art. 163a-163f k.p.a., art. 119 pkt 5 p.p.s.a.)**

#### **1. Uwagi ogólne**

Niniejszy projekt wprowadza szczególny tryb postępowania administracyjnego o charakterze uproszczonym, który pozwoli na poprawienie sprawności i szybkości działania organów administracji publicznej w określonych kategoriach spraw. Ograniczenie formalizmu procesowego wpisuje się w europejskie dążenie do zapewnienia „dobrej i skutecznej” administracji publicznej, jak również zapewnienia przejrzystości postępowania administracyjnego. Postępowanie uproszczone charakteryzuje się w szczególności: szybkością działania organu, ograniczonym formalizmem czynności, nieobszerną regulacją prawną oraz szeroką dostępnością postępowania dla różnych podmiotów.

Model postępowania administracyjnego uproszczonego uregulowany został m.in. w Szwecji, we Włoszech, w Grecji, Chorwacji, Czechach, Niemczech. Uproszczenie procedury wiąże się tam najczęściej z zakazem żądania zbędnych zaświadczeń, bezzwłocznym orzekaniem, uproszczeniem postępowania dowodowego, skróceniem terminów, ograniczeniem liczby stadiów postępowania.

Także w polskim Kodeksie postępowania administracyjnego znajduje się już obecnie kilka instytucji, wskazujących na uproszczony charakter niektórych czynności podejmowanych przez organy administracji publicznej. Zasady „prostoty” postępowania realizują takie rozwiązania jak: elektroniczna komunikacja organu ze stroną, przepisy dotyczące postępowania łącznego, przyjmowanie od stron oświadczeń zastępujących sformalizowane zaświadczenia, uproszczona forma postępowania wyjaśniającego, możliwość odstąpienia od uzasadnienia decyzji administracyjnej, samokontrola organu administracji publicznej w postępowaniu odwoławczym itp.

Postępowania o charakterze uproszczonym pojawiają się również w przepisach prawa materialnego, czego przykładem jest m.in. ograniczone postępowanie dowodowe w Prawie farmaceutycznym, możliwość składania wniosków za pomocą formularzy w ustawie o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich za środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej czy skrócenie i uproszczenie systemu weryfikacji decyzji w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Celem dalszego upraszczania procedur i skracania czasu trwania postępowania administracyjnego proponuje się wprowadzenie w k.p.a. ramowych przepisów w zakresie postępowania uproszczonego, pozostawiając ustawodawcy decyzję co do rodzajów (kategorii) spraw, które w takim postępowaniu byłyby rozpoznawane. Podstawę zatem do zastosowania uregulowanego w k.p.a. modelu postępowania uproszczonego w konkretnym rodzaju sprawy będzie stanowił przepis prawa materialnego.

#### **2. Specyfika postępowania uproszczonego (rozdział 14 działu II k.p.a.)**

W związku z tym, że zasadniczym celem i skutkiem instytucji postępowania uproszczonego powinno być skrócenie czasu trwania postępowania, proponuje się, by maksymalny termin na załatwienie sprawy w postępowaniu uproszczonym wynosił 30 dni (art. 35 § 3a k.p.a.). Termin taki uzasadniony jest tym, że w postępowaniu uproszczonym przewiduje się ograniczenie postępowania dowodowego w zasadzie do dowodów zgłoszonych przez stronę w chwili wszczęcia postępowania – w podaniu, które może być wniesione na formularzu. Biorąc pod uwagę, że postępowanie uproszczone powinno być zastrzeżone dla spraw „z natury” nieskomplikowanych, termin ten wydaje się być wystarczający.

Projekt przewiduje również stosowanie w postępowaniu uproszczonym instytucji milczącego załatwienia sprawy, która to konstrukcja, zmierzając do uproszczenia i skrócenia postępowania, wpisuje się w model nowego trybu postępowania. Jednocześnie, przepisy szczególne mogą wprost wyłączać przepisy rozdziału 8a działu II k.p.a. w konkretnych przypadkach.

Biorąc pod uwagę cel tego postępowania – uproszczenie procedury, przyspieszenie postępowań w sprawach z natury prostych, nie wymagających prowadzenia pełnego postępowania dowodowego – proponuje się, by z wnioskiem o wszczęcie takiego postępowania mogła – co do zasady – wystąpić tylko jedna strona. Proponuje się również wyłączyć możliwość stosowania w tym postępowaniu art. 62 k.p.a. dotyczącego współuczestnictwa w postępowaniu administracyjnym.

Podanie w postępowaniu uproszczonym strona będzie mogła wnieść w formie tradycyjnej, jak również na urzędowym formularzu (jeśli taki zostanie wprowadzony w ramach danego postępowania). Proponuje się przy tym wprowadzenie możliwości składania podań z wykorzystaniem formularza również w formie elektronicznej.

W ramach dalszego upraszczania postępowania art. 163d § 2 k.p.a. wyłącza możliwość wypowiedzenia się przez stronę co do przeprowadzonych dowodów (art. 81 k.p.a.). Z drugiej jednak strony – aby nie ograniczać nadmiernie praw strony – proponuje się, by w przypadku podań składanych na urzędowych formularzach (lub z wykorzystaniem takiego formularza – w przypadku gdy podanie będzie złożone w formie elektronicznej) zawierane było pouczenie obejmujące konieczność przedstawienia przez stronę już na etapie składania wniosku wszelkich informacji o okolicznościach mających znaczenie dla sprawy oraz środków dowodowych na poparcie żądania.

Proponuje się, by w sprawie wszczętej na skutek podania złożonego na urzędowym formularzu, nieodpuszczalne było zgłaszanie w toku postępowania nowych żądań przez stronę. Dopuszczenie takiej możliwości wpłynęłoby niewątpliwie na czas trwania takiego postępowania, wprowadziłoby zbędne komplikacje i w efekcie – niweczyłoby jego uproszczony charakter.

Postępowanie dowodowe w postępowaniu uproszczonym proponuje się ograniczyć do dowodów przedstawionych przez stronę na etapie wszczęcia postępowania, jak również dowodów możliwych do ustalenia przez organ na podstawie danych, którymi organ ten dysponuje.

Okoliczności niepowołane przez stronę w formularzu (który powinien być skonstruowany w sposób pozwalający stronie na łatwe ustalenie zakresu okoliczności podlegających wykazaniu i wymaganych dowodów), a przedstawione przez nią później, organ powinien wziąć pod uwagę tylko wtedy, jeśli okoliczności te są istotne dla wyniku postępowania, a ich uwzględnienie nie doprowadzi do przedłużenia postępowania.

W przypadku, gdy organ uzna, że przedstawione przez stronę – na etapie późniejszym – okoliczności sprawy są istotne dla wyniku postępowania, uwzględnienie ich jednak może doprowadzić do przedłużenia postępowania, dalsze postępowanie powinno być prowadzone w trybie „zwykłym”, o czym organ informuje stronę w terminie nie dłuższym niż 7 dni.

W związku z tym, że w postępowaniu uproszczonym rozpatrywane powinny być sprawy nieskomplikowane pod względem faktycznym i prawnym, proponuje się, by uzasadnienie decyzji wydanej w tym postępowaniu zawierało jedynie wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione oraz przytoczenie przepisów prawa będących podstawą prawną decyzji.

Proponuje się również wyłączenie możliwości samoistnego zażalenia na postanowienia wydawane w toku postępowania uproszczonego. Zakwestionowanie takiego postanowienia możliwe byłoby tylko w ramach odwołania od decyzji.

Sprawa będąca przedmiotem rozpoznania w uproszczonym postępowaniu administracyjnym powinna być rozpoznana w postępowaniu sądownoadministracyjnym także w trybie uproszczonym, co przyczynić się powinno do skrócenia postępowania administracyjnego i sądowego.

Projekt przewiduje zatem rozszerzenie przesłanek rozpoznania sprawy przez w postępowaniu uproszczonym przez sąd o sytuację, gdy sprawa była rozpoznana w postępowaniu uproszczonym, o którym mowa w dziale II rozdział 15 k.p.a. W tym przypadku uzasadnione jest rozpoznanie sprawy



także w sądownoadministracyjnym postępowaniu uproszczonym w, w szczególności bez konieczności wyznaczania rozprawy. Sprawy, które przekazane zostaną do administracyjnego trybu uproszczonego powinny być bowiem „z natury” nieskomplikowane, postępowanie dowodowe opierać się będzie zasadniczo na dowodach przedstawionych przez stronę wraz z podaniem, i co do zasady występować w nich będzie jedna strona.

#### **XIV. Administracyjne kary pieniężne (art. 189a-189k k.p.a.)**

##### **1. Uwagi ogólne**

Kary administracyjne w polskim prawie bardzo często stanowią dotkliwą sankcję za naruszenie prawa, niekiedy nawet surowszą niż kary wymierzane za popełnienie wykroczenia, wykroczenia karnoskarbowego, przestępstwa bądź przestępstwa karnoskarbowego. Jednocześnie, w systemie prawnym brak jest reguł ogólnych określających zasady ich nakładania i wymierzania, co skutkuje znaczącym zróżnicowaniem sytuacji podmiotów podlegających ukaraniu, szczególnie w zakresie instytucji łagodzących obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej (np. w wyniku braku określenia lub zróżnicowania przesłanek branych pod uwagę przy szacowaniu wysokości kary pieniężnej), często nieuzasadnionym ze względu na przedmiot i specyfikę danej regulacji. Ponadto, niejednokrotnie nakładanie kar administracyjnych cechuje automatyzm oraz nieuwzględnianie przyczyn i okoliczności dopuszczenia się naruszenia.

W ostatnich latach, pod wpływem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego ukształtował się pogląd, że administracyjna kara pieniężna powinna być karą sprawiedliwą, adekwatną do wagi naruszenia i odpowiadającą celem, dla których jest stosowana. Na kanwie stanowisk prezentowanych w orzecznictwie przede wszystkim podkreśla się, że przesłanką wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej powinno być wystąpienie subiektywnego elementu zawinienia, a podmiot, który może być pociągnięty do odpowiedzialności administracyjnej powinien mieć możliwość obrony, m.in. poprzez wykazanie, że naruszenie jest następstwem okoliczności, na które nie miał wpływu<sup>58</sup>.

Dodatkowo, sankcje administracyjne przybierają w wielu przypadkach bardziej rygorystyczną postać niż sankcje karne, np. gdy nie przewidziano przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej.

Ponadto, automatyzm nakładania kar i brak uwzględniania okoliczności danej sprawy nie sprzyja zapewnieniu sprawiedliwego – w odczuciu społecznym – działania administracji.

Stan taki budzi również zastrzeżenia z uwagi na zasady obowiązujące w demokratycznym państwie prawnym, w szczególności na zasadę proporcjonalności. Z tego względu w orzecznictwie i doktrynie postuluje się, by w przypadkach, gdy wyraźne brzmienie przepisu nie stoi temu na przeszkodzie, wyklądać przepisy dotyczące kar administracyjnych dążąc do rozszerzenia gwarancji procesowych praw obywatela oraz obowiązywania zasady zaufania do organów państwa.

W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka standardy ochrony praw człowieka we wszelkich postępowaniach sanacyjnych powinny odpowiadać gwarancjom wynikającym z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2<sup>59</sup>, zwanej dalej „Konwencją”. To oznacza, że gwarancje z art. 6 Konwencji mają zastosowanie we wszystkich postępowaniach quasi-karnych, także takich, które na gruncie naszego prawa krajowego są uznawane za postępowania administracyjne. Postępowanie przed organami

---

<sup>58</sup> Por. orzeczenie TK z 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK 1994, nr 1, poz. 5.

<sup>59</sup> Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.

administracji, które może być zakończone nałożeniem przedmiotowej kary, powinno – co do zasady – spełniać wszystkie standardy procesowe przewidziane w art. 6 Konwencji dla postępowań, w których rozstrzygane są przesłanki odpowiedzialności. Także w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje się na konieczność uwzględniania poglądów ETPC, wyrażonych w oparciu o art. 6 Konwencji w zakresie, w jakim dochodzi do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej<sup>60</sup>.

Powyższe ma istotne znaczenie, mając na względzie cele sankcji administracyjnych, tj. represja, prewencja ogólna i szczególna, a niekiedy także kompensacja.

W związku z tym uzasadnione jest sformułowanie ogólnych zasad nakładania i wymierzania kar administracyjnych. Dzięki temu zapewnione zostaną jednolite standardy traktowania jednostek oraz zagwarantowane zostanie wymierzanie kar racjonalnych i odpowiadających wadze popełnionego naruszenia.

Chociaż z proponowanych rozwiązań skorzystać będą mogli wszyscy obywatele, podkreślenia wymaga, że to właśnie przedsiębiorcy są szczególnie narażeni na automatyzm i nadmierny rygoryzm nakładania kar administracyjnych. W szczególności dla przedsiębiorców z sektora MŚP kary administracyjne wywierają istotny wpływ na warunki prowadzenia działalności gospodarczej.

Wprowadzenie do porządku prawnego ogólnych przepisów o nakładaniu kar administracyjnych będzie pierwszą tego typu regulacją w polskim prawie administracyjnym.

Proponuje się uregulowanie zasad ogólnych kar administracyjnych poprzez dodanie do Kodeksu postępowania administracyjnego odrębnego działu, którego przepisy będą określały ogólne zasady nakładania i wymierzania administracyjnej kary pieniężnej oraz udzielania ulg w jej wykonaniu (dział IVa).

## **2. Definicja administracyjnej kary pieniężnej i zakres zastosowania działu IVa (art. 189a-189b k.p.a.)**

W systemie prawa brak jest definicji legalnej pojęcia administracyjnej kary pieniężnej. Pojęcie to w prawie administracyjnym jest powszechnie używane przez doktrynę i orzecznictwo sądowe. W przepisach stosuje się niejednorodną terminologię, przykładowo używa się określeń: opłata podwyższona, administracyjna kara pieniężna, kara pieniężna, opłata sankcyjna, kwota dodatkowa i dodatkowe zobowiązanie podatkowe.

Proponuje się zdefiniowanie administracyjnej kary pieniężnej, jako sankcji o charakterze pieniężnym nakładanej przez organ administracji publicznej, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu ustawowego obowiązku albo niepowstrzymaniu się od zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce nieposiadającej osobowości prawnej (art. 189b § 1 k.p.a.). Administracyjną karę pieniężną należy zatem rozumieć jako określone w ustawie ujemne skutki prawne, które następują, gdy adresat normy prawnej nie zastosuje się do ustanowionego nakazu albo zakazu.

Administracyjna kara pieniężna powinna być nakładana co do zasady w drodze decyzji administracyjnej. Przepisy ustaw odrębnych mogą jednak regulować tę kwestię odmiennie (art. 189b § 2 k.p.a.). W sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych nie znajdują zastosowania przepisy rozdziału 7a działu II, w których mowa o załatwieniu sprawy w drodze umowy administracyjnej.

Celem zdefiniowania przedmiotowego pojęcia jest wskazanie zakresu spraw, w których dodawane

---

<sup>60</sup> Zob. uchwałę SN z 10 kwietnia 1992 r., sygn. I PIP 9/92, OSNCp 1992/12/210 oraz wyrok NSA z 5 grudnia 2012 r., sygn. II OSK 2377/12 (orzeczenia.nsa.gov.pl).

przepisy określają ogólne zasady nakładania, wymierzania i przyznawania ulg w wykonaniu kar administracyjnych.

W projekcie ustawy przewidziano wprowadzenie do k.p.a.<sup>61</sup> odrębnego działu, którego przepisy będą określały zasady nakładania kar administracyjnych tj. dyrektyw wymiaru kary, w tym pozbawienia niesłusznym korzyści albo unikniętej straty za pomocą sankcji finansowej, określenia przypadków uzasadniających odstąpienie od nałożenia kary i udzielenie przez organ administracji publicznej pouczenia, przedawnienia nałożenia i ściągalności kary, a także odroczenia, rozłożenia na raty oraz umorzenia kary.

Projektowane rozwiązania będą stanowiły uzupełnienie regulacji przewidzianych w przepisach szczególnych, przy poszanowaniu zasady, że przepis szczególny ma pierwszeństwo przed przepisem ogólnym (*lex specialis derogat legi generali*). Przepisy k.p.a. w zakresie reguł nakładania kar i udzielania ulg w jej wykonaniu będą przepisami ogólnymi, z tym jednakże zastrzeżeniem, że uregulowania w przepisach odrębnych odpowiednio przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, udzielenia pouczenia, odsetek od kary zaległej, terminów przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej lub jej egzekucji oraz udzielenia ulgi w jej wykonaniu przepisów proponowanego działu nie będzie stosowało się w zakresie uregulowanym w przepisach odrębnych (art. 189a § 2 k.p.a.).

Regulacja nie znajdzie zastosowania do kar nakładanych przez organ administracji publicznej w związku z odpowiedzialnością dyscyplinarną, porządkową albo ze względu na popełnienie przestępstwa, wykroczenia, przestępstwa karnoskarbowego lub wykroczenia karnoskarbowego (art. 189a § 3 k.p.a.).

### **3. Zasada stosowania ustawy względniejszej dla sprawcy naruszenia (art. 189c k.p.a.)**

Na wzór regulacji obowiązującej przy odpowiedzialności karnej oraz odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, proponuje się wprowadzić normę, zgodnie z którą w przypadku gdy czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie niedopełnienia obowiązku, z którego powodu ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony (art. 189c k.p.a.).

### **4. Dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej (art. 189d k.p.a.)**

Projektowany przepis art. 189d k.p.a. będzie dotyczył jedynie kar administracyjnych, rozumianych jako sankcje, przy wymierzaniu których organ działa w ramach uznania administracyjnego.

Proponuje się wprowadzić następujące dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej:

- a) wagę, okoliczności, w szczególności okoliczności wymagające ochrony życia lub zdrowia, ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu społecznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czas trwania naruszenia prawa;
- b) częstotliwość niedopełniania obowiązku albo niepowstrzymania się od zakazu tego samego rodzaju, z którego powodu ma być nałożona kara, w przeszłości;
- c) uprzednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe;
- d) stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana kara, do powstania naruszenia prawa;
- e) działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa;

---

<sup>61</sup> Także Rzecznik Praw Obywatelskich postuluje wprowadzenie ww. propozycji w KPA (zob. pismo RPO z 29 stycznia 2013 r., znak: RPO-722886-V/2013/PM, (<http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2013/01/722886/1698149.pdf>).

- f) wysokość osiągniętej korzyści lub unikniętej straty;
- g) w przypadku osoby fizycznej – warunki osobiste strony, na którą kara jest nakładana.

Dodatkowo, w przypadkach, gdy będzie przemawiać za tym słuszny interes strony organ administracji publicznej wymierzając karę będzie mógł także uwzględnić sytuację majątkową strony.

W przypadku gdy to samo zachowanie jest penalizowane na gruncie prawa wykroczeń, karnego lub karnoskarbowego, kara wymierzona za wykroczenie, wykroczenie karnoskarbowe, przestępstwo bądź przestępstwo karnoskarbowe – z uwagi na te same funkcje, jakie spełniają ww. kary – powinna być brana pod uwagę, przy wymierzaniu administracyjnej kary pieniężnej. Nie oznacza to, iż administracyjna kara pieniężna nie powinna być dolegliwa; dolegliwość kary musi być jednakże proporcjonalna do rodzaju i stopnia naruszenia prawa.

Odnosząc się do dyrektywy uwzględniania przy wymiarze kary „warunków osobistych” strony należy zwrócić uwagę, że – zgodnie z poglądami doktryny – na warunki osobiste składają się warunki: materialne, mieszkalne, socjalne, zatrudnienie, stan zdrowia, sytuacja rodzinna i związane z tym obowiązki, a także stan konfliktów i zatargów oraz poziom integracji ze środowiskiem<sup>62</sup>. Warunki osobiste z natury rzeczy mogą odnosić się do osób fizycznych. Brak jest przy tym podstaw, by wyłączyć stosowanie tej dyrektywy również do osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą.

Pojęcie „warunki osobiste” jest znane m.in. prawu karnemu. Rozumienie tego pojęcia powinno być takie samo także na gruncie odpowiedzialności administracyjnej, skutkującej nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej.

Wymienione okoliczności, podobnie jak przy odpowiedzialności karnej, mogą wpływać łagodząco albo obciążająco na odpowiedzialność strony, na którą ma być nałożona administracyjna kara pieniężna.

Ponadto, z oczywistych względów przesłanka określona w lit. f, tj. wysokość osiągniętej korzyści albo unikniętej straty, będzie mogła być brana pod uwagę tylko, w przypadkach gdy samo stwierdzenie naruszenia jest uzależnione od osiągnięcia korzyści lub uniknięcia straty przez podmiot podlegający ukaraniu.

## **5. Siła wyższa (art. 189e k.p.a.)**

Jak już wyżej wskazano, przesłanką nałożenia administracyjnej kary pieniężnej powinno być wystąpienie subiektywnego elementu zawinienia, a podmiot, który może być pociągnięty do odpowiedzialności administracyjnej powinien mieć możliwość obrony, m.in. poprzez wykazanie, że naruszenie jest następstwem okoliczności, na które nie miał wpływu<sup>63</sup>. Dlatego też w projekcie wprost przewidziano, że gdy do naruszenia dojdzie wskutek siły wyższej, nie może ona zostać ukarana (art. 189e k.p.a.). Siłę wyższą należy rozumieć zdarzenia i okoliczności, których strona nie mogła przewidzieć lub których nie mogła przewidywać.

## **6. Warunki odstąpienia od nałożenia kary (189f k.p.a.)**

W art. 189f k.p.a. przewidziano natomiast następujące przypadki warunkujące odstąpienie od nałożenia kary:

- 1) waga naruszenia jest znikoma, a strona zaprzestała naruszeń, lub

---

<sup>62</sup> Por. K. Buchała [w:] K. Buchała, A. Zoll, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Kraków 1998, teza 32 do art. 53, s. 397-398; J. Wojciechowska [w:] E. Bieńkowska, B. Kunicka-Michalska, G. Rejman, J. Wojciechowska, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 924.

<sup>63</sup> Por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK 1994, nr 1, poz. 5.

- 2) na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna za to samo naruszenie przez inny uprawniony organ administracji publicznej albo prawomocnie ukarana za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna.

W przypadkach innych niż wymienione w powyżej proponuje się, by organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, mógł wyznaczyć stronie termin na przedstawienie dowodów potwierdzających:

- 1) usunięcie naruszenia prawa;
- 2) powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonych naruszeniach prawa, określając termin i sposób powiadomienia.

Przedstawienie przez stronę dowodów, potwierdzających wykonanie postanowienia wydanego przez organ, będzie warunkowało odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej.

Odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej będzie wiązało się z koniecznością udzielenia stronie pouczenia, co ma na celu zmniejszenie ryzyka powtórnego naruszenia prawa w przyszłości. Powyżej wymienione okoliczności uzasadniające nienakładanie kary i poprzestanie na udzieleniu przez organ pouczenia stanowią zbiór przypadków, gdy naruszenie nie ma istotnego znaczenia bądź strona poniosła już odpowiedzialność za swoje działanie lub zaniechanie, ewentualnie ekskulpowała swoje niezgodne z prawem zachowanie, np. przywracając stan zgodny z prawem.

Odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej będzie stanowiło merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, a zatem powinno być dokonywane w formie decyzji.

## **7. Terminy przedawnienia nałożenia kary i jej ściągalności (art. 189g-189h, 189j k.p.a.)**

Proponuje się określenie terminów przedawnienia nałożenia kary (5 lat od naruszenia przepisów albo od wystąpienia skutków naruszenia) i ściągalności kary (5 lat licząc od końca roku kalendarzowego, w którym kara powinna zostać wykonana).

Uregulowane zostaną także reguły zawieszenia i przerwania zawieszenia nałożenia i ściągalności kary.

Jeżeli przepisy odrębne (szczegółowe) przewidują inne terminy, przepisy k.p.a. nie będą miały zastosowania.

Bieg terminu przedawnienia nałożenia kary powinno przerywać ogłoszenie upadłości strony. Po przerwaniu biegu terminu przedawnienia będzie biegł on na nowo od dnia następującego po dniu uprawomocnienia się postanowienia o umorzeniu lub zakończeniu postępowania upadłościowego.

Bieg terminu przedawnienia nałożenia kary nie rozpocznie się, a rozpoczęty ulegnie zawieszeniu z dniem:

- a) wniesienia do sądu administracyjnego bądź sądu powszechnego środka zaskarżenia na decyzję dotyczącą nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, a także wniesienia skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących nałożenia administracyjnej kary pieniężnej,
- b) wniesienia żądania ustalenia przez sąd powszechny istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa,
- c) doręczenia zarządzenia zabezpieczenia w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jeżeli przepisy odrębne przewidują możliwość zarządzenia zabezpieczenia.

Termin przedawnienia po zawieszeniu będzie biegł dalej, od dnia następującego po dniu:

- a) prawomocności orzeczenia sądu administracyjnego albo sądu powszechnego, jak również odmowy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania przez Sąd Najwyższy, oddalenia skargi kasacyjnej albo uchylenia przez Sąd Najwyższy zaskarżonego wyroku i orzeczenia co do istoty

w sprawie dotyczącej nałożenia administracyjnej kary pieniężnej;

- b) uprawomocnienia się orzeczenia sądu powszechnego w sprawie ustalenia istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa;
- c) zakończenia postępowania zabezpieczającego w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Bieg terminu przedawnienia egzekucji kary powinno przerywać ogłoszenie upadłości strony. Po przerwaniu biegu terminu przedawnienia będzie biegł on na nowo od dnia następującego po dniu uprawomocnienia się postanowienia o umorzeniu lub zakończeniu postępowania upadłościowego.

Bieg terminu przedawnienia egzekucji kary nie rozpocznie się, a rozpoczęty ulegnie przerwaniu z dniem:

- a) zastosowania środka egzekucyjnego, o którym podmiot został zawiadomiony,
- b) doręczenia zarządzenia zabezpieczenia w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Termin przedawnienia po każdym przerwaniu będzie biegł na nowo, od dnia następującego po dniu w którym:

- a) zastosowano środek egzekucyjny, o którym podmiot został zawiadomiony,
- b) doręczono zarządzenie zabezpieczenia w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

#### **8. Odsetki (art. 189i k.p.a.)**

Proponuje się wprowadzić przepis, na mocy którego od zaległej administracyjnej kary pieniężnej nalicza się odsetki za zwłokę jak dla zaległości podatkowej, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Kara będzie podlegać wykonaniu, o ile przepisy odrębne nie będą stanowiły inaczej, w terminie uwzględniającym przepis art. 130 § 1 k.p.a., tj. po upływie terminu do wniesienia odwołania.

#### **9. Udzielanie ulg w wykonaniu kary (art. 189k k.p.a.)**

Ponadto, analogicznie jak w ustawie – Ordynacja podatkowa, organ administracji publicznej, na wniosek strony, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem strony lub ważnym interesem publicznym, będzie mógł:

- a) odroczyć termin wykonania kary lub rozłożyć ją na raty,
- b) odroczyć wykonanie kary zaległej lub rozłożyć ją na raty,
- c) umorzyć karę w całości lub w części,
- d) umorzyć odsetki za zwłokę w całości lub w części.

Umorzenie zaległej administracyjnej kary pieniężnej będzie powodować również umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub w takiej części, w jakiej została umorzona zaległa administracyjna kara pieniężna.

Skorzystanie z ulg, o których mowa w niniejszej regulacji, w stosunku do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, może stanowić pomoc publiczną albo pomoc *de minimis* albo pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie.

W związku z tym zaproponowano wprowadzenie rozwiązań wzorowanych na obecnie procedowanych propozycjach legislacyjnych dotyczących art. 64 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>64</sup> w brzmieniu przyjętym w projekcie ujętym w Wykazie prac legislacyjnych

---

<sup>64</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

i programowych Rady Ministrów pod numerem UD10.

## **XV. Europejska Współpraca Administracyjna (art. 260a-260f k.p.a.)**

Obowiązek współdziałania organów administracji publicznej państw członkowskich, a także organów administracji unijnej wywodzi się z regulacji art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej. Przepis ten statuuje zasadę lojalnej współpracy w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów.

Cechująca prawo unijne wielopłaszczyznowość powoduje, że współdziałanie przybiera różne formy, definiowane przed wszystkim przez przepisy prawa wtórnego (dyrektywy, rozporządzenia, decyzje, itp.). Obowiązek współpracy organów administracji może przybierać postać relacji pionowej (wertykalnej) – organy administracji Unii Europejskiej – organy administracji publicznej państw członkowskich, oraz postać relacji poziomej (horyzontalnej) pomiędzy właściwymi organami administracji konkretnych państw członkowskich.

Instytucję współdziałania, zarówno w relacji pionowej, jak i poziomej, uregulowano m.in. we Włoszech, w Niemczech, w Portugalii, Hiszpanii czy na Węgrzech. Podejmowanie i organizowanie współpracy między organami przewiduje również projekt „Modelu kodeksu postępowania administracyjnego UE” przygotowany przez ReNEUAL (*Research Network on EU Administrative Law*, czyli Grupę Naukowo- Badawczą ds. Europejskiego Prawa Administracyjnego).

Dla skutecznej i efektywnej współpracy administracyjnej niezbędne jest ustanowienie również w polskiej procedurze administracyjnej swego punktu odniesienia, który uporządkuje zasady współpracy organów i nada jej konkretną treść normatywną. W związku z powyższym, projekt przewiduje dodanie nowego działu VIIIa zatytułowanego *Europejska współpraca administracyjna*.

Projektowane przepisy dotyczące współpracy w ramach procedur administracyjnych stanowią uzupełnienie uregulowań proceduralnych, które dotychczas nie przewidywały na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego mechanizmów współpracy transgranicznej. Przedmiotem "współpracy administracyjnej" są zatem czynności organu administracji wykonywane w ramach postępowań podlegających Kodeksowi, przede wszystkim w ramach postępowań w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej, w formie umowy administracyjnej i załatwianych milcząco. Przepisy te ustanawiają zespół norm zbliżonych do przepisów o międzynarodowej pomocy prawnej w sądowej procedurze cywilnej czy karnej. Na gruncie projektowanych przepisów współpraca nie będzie zatem dotyczyła wszelkich działań organów administracji, ale tylko czynności prowadzonych w konkretnym postępowaniu. W szczególności przepisy w tym zakresie nie będą obejmowały często prowadzonej w sposób nieformalny wymiany informacji i stanowisk dotyczących zagadnień ogólnych (jak np. informacji o przepisach prawa) lub dotyczących polityki w danej dziedzinie (np. co do kierunków prowadzonych działań administracji lub praktyk administracyjnych).

Proponowana regulacja odnosząca się do trybu postępowania odwoływać się będzie do norm prawa unijnego, które zawierają konkretne rozwiązania dotyczące współdziałania organów administracji unijnej i organów państw członkowskich UE. Europejska współpraca administracyjna dochodziłaby do skutku w przypadkach i w zakresie wskazanym w przepisach prawa UE. Regulacja kodeksowa natomiast miałaby charakter subsydiarny i ramowy.

Zgodnie z projektowaną regulacją organy administracji publicznej będą obowiązane do udzielania niezbędnej pomocy, zarówno we wspomnianej wcześniej relacji horyzontalnej, jak również w ramach współpracy wertykalnej. Udzielanie pomocy i zwracanie się o nią będzie dopuszczalne wyłącznie w przypadku, gdy przepisy prawa unijnego tak stanowią i zgodnie z postanowieniami prawa UE. Obowiązek udzielenia pomocy, obejmujący przykładowo wykonywanie czynności procesowych oraz udostępnianie informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych, będzie realizowany zarówno z urzędu, jak i na wniosek właściwego organu państwa członkowskiego.

Z reguły udzielenie pomocy będzie wiązać się z przekazywaniem danych dotyczących stron postępowania lub innych osób. Wydaje się zatem zasadne zapewnienie takim osobom (podmiotom) należytej informacji o podjętych czynnościach (na wzór rozwiązania przyjętego w systemie niemieckim oraz w projekcie przygotowanym przez ReNEUAL). W ten sposób respektowane byłoby prawo zainteresowanego do czynnego udziału w postępowaniu, a gdyby udzielenie informacji dotyczyło innego podmiotu – także prawo osoby trzeciej do uzyskania informacji o działaniach organu, które dotyczą jej interesów. Nie można wykluczyć, że podmiot taki zamierzałby dokonać sprostowania danych, które podlegały przekazaniu organowi występującemu o pomoc.

Pomoc organu administracji innego państwa członkowskiego będzie miała znaczenie w przypadku, gdy organ wnioskujący nie może samodzielnie wykonywać jednego ze swoich zadań lub gdy organ udzielający pomocy może przekazać organowi wnioskującemu konieczny materiał dowodowy.

Zgodnie z założeniem niniejszego projektu ustawy, czynności współpracy mają być odformalizowane.

W przypadku rozpatrywania wniosków o udzielenie pomocy złożonych organowi krajowemu, warunkiem złożenia przez organ wnioskujący skutecznego wniosku jest jego uzasadnienie oraz sporządzenie w języku urzędowym Unii Europejskiej. W przypadku, gdy wniosek ma braki formalne, organ wnioskujący zostanie wezwany do ich uzupełnienia w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania. Skutkiem nieuzupełnienia braków w terminie będzie nierozpatrzenie wniosku i jego zwrot wnioskodawcy.

Z kolei w przypadku występowania przez organ krajowy z wnioskiem o pomoc do innych organów, konieczne jest jego uzasadnienie oraz – w przypadku kierowania wniosku do organów administracji Unii Europejskiej sporządzenie w języku urzędowym Unii Europejskiej, a w przypadku kierowania wniosku do organów administracji innego kraju członkowskiego – w języku ustalonym przez zainteresowane organy.

Właściwość organów administracji będzie ustalana na podstawie przepisów prawa unijnego oraz na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Komunikacja między organami z zasady powinna odbywać się drogą elektroniczną, co powinno przyczynić się do ograniczenia kosztów, jak również przyspieszyć uzyskiwanie wnioskowanych informacji (art. 260d k.p.a.). Dopuszczalna jest jednak również każda inna forma komunikacji.

Koszty udzielenia pomocy będą rozliczane na podstawie odpowiednich regulacji prawa unijnego, a w ich braku każdy z organów będzie ponosił koszty swojego działania.

Projektowane przepisy znajdą także odpowiednie zastosowanie do organów administracji państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz Konfederacji Szwajcarii.

Projektowane przepisy nie zastępują ani nie kolidują z przepisami prawa Unii Europejskiej, które już obecnie regulują współpracę w wybranych dziedzinach administracji publicznej (np. rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym i uchylające decyzję Komisji 2008/49/WE<sup>65</sup>). Jeżeli prawo Unii reguluje określony sposób postępowania organu administracji, stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego będzie wyłączone. Przepisy w zakresie europejskiej współpracy administracyjnej uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego nie będą miały również zastosowania, gdy przepisy szczególne inne niż przepisy prawa Unii Europejskiej (np. przepisy prawa krajowego) zagadnienie to będą regulować odmiennie.

---

<sup>65</sup> Dz. Urz. L 316 z 14.11.2012, str. 1.



## **XVI. Pozostałe zmiany w k.p.a.**

### **1. Doprecyzowanie przepisów dot. zasad liczenia terminów (art. 57 k.p.a.)**

Projektowane przepisy mają na celu doprecyzowanie kwestii, co do interpretacji których korzystano dotychczas, w zakresie nieuregulowanym, z przepisów Kodeksu cywilnego oraz orzecznictwa sądowoadministracyjnego. W tym zakresie wprowadzono jednoznaczną zasadę dotyczącą liczenia terminów określonych w latach oraz sytuacji, w której ostatni dzień terminu upływa w sobotę.

Zgodnie z projektowanym brzmieniem art. 57 § 4 k.p.a., jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą.

W art. 57 § 3 k.p.a. doprecyzowano natomiast sposób liczenia terminu oznaczonego w latach. Zgodnie z tym przepisem, terminy określone w latach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim roku, który odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim roku nie było – w dniu, który poprzedzałby bezpośrednio ten dzień.

### **2. Zmiana terminu na uzupełnienie braków formalnych podania (art. 64 § 2 k.p.a.)**

Procedurę uzupełnienia braków formalnych podania w postępowaniu administracyjnych określa art. 64 k.p.a. Zgodnie z jego § 2 w razie braków innych niż niewskazanie adresu wnoszącego podanie, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Termin siedmiodniowy, o którym mowa w art. 64 § 2 k.p.a. do uzupełnienia braków formalnych podania jest terminem ustawowym, a zatem nie może być przez organ administracji ani skrócony, ani przedłużony (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 sierpnia 2012 r. sygn. VII SA/Wa 1001/12). Organ nie ma możliwości wyznaczenia dłuższego terminu, co powoduje, że w razie bardziej skomplikowanych braków, zachodzi konieczność pozostawienia podania bez rozpoznania i wniesienia przez stronę nowego wniosku.

W związku z powyższym, proponuje się umożliwienie wyznaczenia dłuższego niż 7 dni terminu na uzupełnienie braków formalnych. Termin ten powinien uwzględniać czas potrzebny do zebrania właściwych dowodów przez stronę. Termin wyznaczony przez organ będzie podlegał wydłużeniu lub skróceniu. Na ogólnych zasadach określonych w art. 58-60 k.p.a., wyznaczony termin na uzupełnienie braków formalnych, jako termin procesowy, będzie także podlegał przywróceniu.

Proponowana zmiana pozwala na dostosowanie długości terminu wyznaczonego w celu uzupełnienia braków formalnych podania do okoliczności konkretnej sprawy.

### **3. Pouczenie o wysokości opłaty albo wpisu od skargi do sądu (art. 107 § 1 k.p.a.)**

W obecnym stanie prawnym na organie administracji, który wydał decyzję nie spoczywają obowiązki pouczenia strony o wymogach formalnych do wniesienia skargi na decyzję do sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 107 § 1 *in fine*, w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, organ powinien w decyzji zawrzeć pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi.

Strona, która uczestniczy w procedurze administracyjnej, niezwiązanej zasadniczo z koniecznością wnoszenia opłat czy ponoszenia innych kosztów, powinna zostać przez organ pouczona, że zasada ta ulegnie zmianie na etapie postępowania sądowoadministracyjnego. Organ, prowadzący postępowania określonego rodzaju powinien z łatwością wskazać stronie wysokość opłaty stałej od powództwa do sądu powszechnego czy wpisu stałego od skargi albo sprzeciwu w danej sprawie. Stronie, która ma do czynienia incydentalnie z określonymi rodzajami postępowania administracyjnego, może zaś sprawiać trudność zakwalifikowanie danej sprawy do jednej z kategorii, o których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania

wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>66</sup> albo w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych<sup>67</sup> (określanej dalej skrótem „u.k.s.c.”). W takim przypadku organ powinien w pouczeniu podać wysokość opłaty lub wpisu o charakterze stałym. Jeśli zaś w danej sprawie powództwo albo skarga podlegają opłacie lub wpisowi stosunkowemu, organ powinien pouczyć stronę o podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym (np. o treści § 1 wyżej wskazanego rozporządzenia Rady Ministrów przez wskazanie, że wysokość wpisu zależy od wartości przedmiotu zaskarżenia i wynosi odpowiednio 4% tej wartości, ale nie mniej niż 100 zł jeśli wartość ta nie przekracza 10.000 zł itd.).

W każdym przypadku organ powinien także w pouczeniu, o którym mowa w projektowanym art. 107 § 1 pkt 9 k.p.a. zawrzeć informację o możliwości ubiegania się przez stronę odpowiednio, o zwolnienie od kosztów postępowania przed sądem powszechnym albo o przyznanie jej prawa pomocy w rozumieniu art. 243 i n. p.p.s.a.

#### **XVII. Zachowanie terminu na wniesienie skargi w razie skierowania jej wprost do sądu administracyjnego (art. 53 § 7 p.p.s.a.)**

Zgodnie z art. 54 § 1 p.p.s.a., skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi.

Zgodnie z projektowanym art. 53 § 7 p.p.s.a., termin na wniesienie skargi do sądu administracyjnego, o którym mowa w art. 53 § 1-3 p.p.s.a., uważa się za zachowany wtedy, gdy przed jego upływem strona wniosła skargę wprost do sądu administracyjnego. W takim wypadku sąd ten niezwłocznie przesyła skargę odpowiednio do organu, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie, jest stroną zaskarżonej umowy administracyjnej, wydał akt lub podjął inną czynność, będącą przedmiotem skargi. Warto wskazać, że analogiczną regulację odnoszącą się do apelacji wniesionej wprost do sądu drugiej instancji wprowadzono już ustawą nowelizującą Kodeks postępowania cywilnego z dnia 16 września 2011 r., która weszła w życie 3 maja 2012 r.

Celem art. 53 § 7 p.p.s.a. jest wyeliminowanie nadmiernie rygorystycznych dla strony skutków wniesienia skargi wprost do sądu administracyjnego. Tego rodzaju pomyłka może bowiem obecnie spowodować uchybienie terminowi na wniesienie skargi, i w konsekwencji – jej odrzucenie. W orzecnictwie wskazuje się bowiem, że w przypadku skierowania skargi wprost do sądu, z pominięciem organu administracji, za datę wniesienia skargi uznaje się datę jej przesłania przez sąd do organu, który wydał zaskarżoną decyzję (por. m.in. postanowienie NSA z dnia 22 lipca 2011 r., sygn. I OSK 1221/11, postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 1 września 2015 r., sygn. III SA/Gd 588/15).

#### **XVIII. Usunięcie wymogu wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa (art. 52 p.p.s.a., zmiany w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i o samorządzie województwa oraz w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie oraz w Ordynacji podatkowej)**

Obowiązek skierowania wezwania do usunięcia naruszenia prawa przed złożeniem skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego dotyczy tzw. innych aktów i czynności (w tym indywidualnych interpretacji podatkowych) oraz aktów prawa miejscowego, a jego wypełnienie warunkuje obecnie możliwość wniesienia skargi w sprawach, o których mowa w art. 52 § 3 i 4 p.p.s.a.

Wymagania dotyczące w szczególności terminu na złożenie skargi w przypadku innych niż decyzje i postanowienia „aktów i czynności”, są, z jednej strony, rozbieżnie interpretowane w orzecnictwie co do podstawowych wymogów formalnych. Ustawa nie precyzuje w szczególności formy i treści wezwania, a w judykaturze poważne wątpliwości budził termin, w jakim strona może wnieść skargę w przypadkach, w których jest obowiązana wezwać organ do usunięcia naruszenia prawa (tj. czy

<sup>66</sup> Dz. U. 2003 r., Nr 221, poz. 2193 ze zm.

<sup>67</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 623.

skarga wniesiona przed terminem na odpowiedź organu powinna być uznana za przedwczesną<sup>68</sup>).

Sytuacja ta powoduje niepewność prawa, która może rodzić dla strony daleko idące negatywne konsekwencje. W praktyce może zagrażać wręcz realizacji prawa do sądu w związku z ryzykiem odrzucenia skargi jako niedopuszczalnej. W szczególności, orzecnictwie bywa wyrażany pogląd, że wezwanie powinno umożliwić organowi odniesienie się do wszystkich zarzutów co może prowadzić do odrzucenia skargi w razie podniesienia zarzutów, które nie zostały ujęte w wezwaniu. Równie istotny jest fakt, że sytuacje, w których organy pozytywnie odpowiadają na wezwanie do usunięcia naruszeń są bardzo rzadkie i najczęściej wynikają ze zmiany stanu prawnego.

W związku z powyższym proponuje się usunąć instytucję wezwania do naruszenia prawa (nowe brzmienie art. 52 i art. 53 p.p.s.a.).

Zgodnie z nowym rozwiązaniem, w przypadku, gdy ustawa nie będzie przewidywała środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi, skargę na akty lub czynności, o których owa w art. 3 § 2 pkt 4, strona, bez konieczności uprzedniego wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa, będzie mogła złożyć skargę bezpośrednio do sądu administracyjnego – w terminie 30 dni od dnia, w którym dowiedziała się o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności.

W przypadku indywidualnych interpretacji podatkowych (art. 3 § 2 pkt 4a p.p.s.a.) termin na wniesienie skargi będzie wynosił 30 dni od dnia doręczenia interpretacji skarżącemu.

W przypadku innych aktów skargę będzie można wnieść w każdym czasie. Dotyczyć to będzie tylko takich aktów lub czynności, w stosunku do których ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia i nie stanowi inaczej (dzisiejszy art. 52 § 4 p.p.s.a.). Trzeba przy tym zauważyć, że już obecnie możliwość wniesienia skargi w tych przypadkach nie jest *de facto* ograniczona w czasie (nie ma zastosowania termin na wniesienie wezwania do usunięcia naruszenia prawa).

Regulacja dotycząca możliwości zaskarżania ww. aktów przez Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka została odpowiednio dostosowana do zaproponowanych zmian.

W projekcie wprowadzono również konieczne zmiany w przepisach ustaw samorządowych (o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa) oraz w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, w których przed wniesieniem skargi na uchwałę lub zarządzenie organu jednostki samorządu terytorialnego również przewidziano konieczność uprzedniego wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa.

Ponadto, w art. 5 projekt przewiduje zmianę w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>69</sup>, związaną z usunięciem wymogu zwrócenia się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w przypadku indywidualnych interpretacji podatkowych. Proponuje się, by w art. 14b § 6a pkt 1 tej ustawy przewidzieć możliwość upoważnienia podległych ministrowi właściwemu ds. finansów publicznych organów do zmiany interpretacji indywidualnych w wyniku uwzględnienia skargi do sądu administracyjnego na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a. Projektowana regulacja będzie wymagała dokonania odpowiedniej zmiany rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie upoważnienia do dokonywania niektórych czynności w zakresie interpretacji

---

<sup>68</sup> Rozbieżności te stały się przyczyną wydania uchwały NSA z 27 czerwca 2016 r., sygn. I FPS 1/16, w której NSA stwierdził: „Przepis art. 53 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.) należy rozumieć w ten sposób, że w przypadku skargi na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 tej ustawy, skargę można wnieść najwcześniej następnego dnia, po dniu wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa, nie czekając na doręczenie odpowiedzi organu na to wezwanie”.

<sup>69</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 613, z późn. zm.

indywidualnych<sup>70</sup> (analogicznej zmiany w § 1 pkt 1 i § 8 pkt 1 tego rozporządzenia).

#### **XIX. Postępowanie mediacyjne w toku postępowania przed sądami administracyjnymi (art. 116 oraz 116 a-e p.p.s.a.)**

Projekt zakłada zmianę modelu postępowania mediacyjnego w toku postępowania przed sądami administracyjnymi. Postępowanie to wprowadzone do procedury sądowoadministracyjnej ustawą z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) i stanowiło jeden z elementów reformy polskiego sądownictwa administracyjnego. Kilkanaście lat doświadczeń pokazało jednak, że mediacje przed sądem nie spełniają swojej funkcji w stopniu, w jakim pierwotnie zakładano. W piśmiennictwie podaje się wiele przyczyn tego zjawiska, w tym w szczególności fakt, iż w mediacje przed sądami administracyjnymi prowadzone są w obowiązującym stanie prawnym przez sędziego albo referendarza sądowego<sup>71</sup>, a nie osobę trzecią.

Z tego względu proponuje się wprowadzenie klasycznego modelu mediacji, w którym mediator w żadnej sytuacji, nawet potencjalnie, nie jest zaangażowany w rozstrzyganie sprawy w przypadku fiaska mediacji. W tym celu niezbędna jest modyfikacja art. 116 p.p.s.a., a także wprowadzenie regulacji dotyczących mediatora (art. 116a i art. 116b, art. 116d), poufności mediacji (art. 116c) oraz sposobu zakończenia mediacji poprzez spisanie stosownego protokołu (art. 116e) i doręczenie go zarówno stronom, jak i sądowi, przed którym toczy się postępowanie.

### **3. ZGŁOSZENIE LOBBINGOWE**

Stosownie do art. 5 *ustawy z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa*<sup>72</sup> oraz art. 52 § 1 *uchwały Nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów*<sup>73</sup> projekt ustawy zostanie udostępniony w BIP Rządowego Centrum Legislacji oraz na stronie rządowego portalu konsultacji publicznych (konsultacje on-line).

### **4. OŚWIADCZENIE O ZGODNOŚCI PROJEKTOWANYCH REGULACJI Z PRAWEM UNII EUROPEJSKIEJ**

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

### **5. OCENA, CZY PROJEKT USTAWY BĘDZIE PODLEGAŁ NOTYFIKACJI, ZGODNIE Z PRZEPISAMI DOTYCZĄCYMI FUNKCJONOWANIA KRAJOWEGO SYSTEMU NOTYFIKACJI NORM I AKTÓW PRAWNYCH**

Zawarte w projekcie ustawy regulacje nie stanowią przepisów technicznych w rozumieniu przepisów *rozporządzenia Rady Ministrów z 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm aktów prawnych*<sup>74</sup>, w związku z tym projekt nie będzie podlegał notyfikacji.

### **6. TERMIN WEJŚCIA W ŻYCIE**

Planuje się, że ustawa wejdzie w życie z dniem 1 czerwca 2017 r.

---

<sup>70</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 2351.

<sup>71</sup> Zob. szerzej: A. Szpor, *Mediacja w prawie administracyjnym* [w:] E. Gmurzyńska, R. Morek (red.), *Mediacje. Teoria i praktyka*, Wolters Kluwer 2014.

<sup>72</sup> Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.

<sup>73</sup> M.P. z 2013 r. poz. 979, z 2015 r. poz. 1063, z 2016 r. poz. 494.

<sup>74</sup> Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.