

Opinia prawna dotycząca nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego wprowadzonej ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 roku o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw

adwokat Jakub Jan Roszkowski

SPIS TREŚCI

1. Wstęp	3
2. Zakres obowiązywania kpa - zmiany w zakresie art. 1 kpa	3
3. Zmiany zasad ogólnych postępowania administracyjnego	3
3.1. zasada przyjaznej interpretacja przepisów – „in dubio pro libertate” – art. 7a kpa	4
3.2. Zasada współdziałania organów dla dobra postępowania – art. 7b kpa	5
3.3. Zasady bezstronności, równego traktowania i proporcjonalności - art. 8 § 1 kpa	5
3.4. Zasada pewności prawa – art. 8 § 2 kpa	5
3.5. Zasada polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych - art. 13 kpa	6
3.6. Modyfikacja zasady dwuinstancyjności - art. 15 kpa	7
3.7. Pojęcie prawomocności decyzji administracyjnej - art. 16 § 3 kpa.....	7
4. Bezczynność organu i przewlekłość postępowania, ponaglenie - art. 36–38 kpa	7
4.1. Definicja bezczynności i przewlekłości - art. 37 § 1 kpa.....	8
4.2. Wniesienie ponaglenia art. 37 § 2–5 kpa	8
4.3. Rozpoznanie ponaglenia - art. 37 § 5–8 kpa.....	8
4.4. Zmiany zawarte w art. 36 § 1 i art. 38 kpa.....	9
5. Zawiadomienie stron o decyzji lub innych czynnościach w postępowaniach z udziałem znacznej liczby podmiotów - art. 49–49b i art. 91 § 3 kpa.....	9
6. Doprecyzowanie przepisów dotyczących zasad liczenia terminów - art. 57 kpa	10
7. Zmiana terminu na uzupełnienie braków formalnych podania - art. 64 § 2 kpa	10
8. Możliwość poświadczenia za zgodność z oryginałem dokumentu przez pracownika organu prowadzącego postępowanie - art. 76a § 2b i 3, art. 268a kpa	10

9. Wskazanie niespełnionych przesłanek do wydania decyzji zgodnej z żądaniem strony - art. 79a kpa.....	11
10. Nakaz rozstrzygnięcia niedających się usunąć wątpliwości faktycznych na korzyść strony - art. 81a kpa	12
11. Mediacja w postępowaniu administracyjnym - rozdział 5a, art. 35 § 5, art. 83 § 4, art. 96a–96n, art. 263 § 1, art. 263a i art. 264 § 1a kpa	13
11.1. Informacje wstępne	13
11.2. Dobrowolność mediacji	13
11.3. Czas trwania mediacji - art. 96e kpa.....	13
11.4. Osoba mediatora – art. 96f – 96i oraz 96k kpa	14
11.5. Niejawność mediacji art. 96h - 96j kpa.....	14
11.6. Zakończenie mediacji art. 96m i 96n kpa	14
11.7. Koszty mediacji - art. 96l, art. 263, art. 263a i art. 264 § 1a kpa	15
12. Usprawnienie współdziałania organów i posiedzenie w trybie współdziałania - art. 106 § 6 i art. 106a kpa	15
13. Nowe elementy definicji decyzji oraz zmiany w zakresie pouczenia - art. 107 § 1 kpa	16
14. Modyfikacja instytucji ugody administracyjnej - art. 114, art. 116 § 1 i art. 117 kpa.....	16
15. Milczące załatwienie sprawy - art. 122a–122g, art. 151 § 3, art. 155a, art. 158 § 1, art. 163a kpa	17
15.1. Uwagi ogólne	17
15.2. Termin milczącego załatwienia sprawy - art. 122b–122d kpa	18
15.3. Zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy i jego zaskarżalność - 122f i 122g kpa.....	18
16. Zmiany dotyczące postępowania odwoławczego - art. art. 112, 127a, 130 § 4, art. 136 § 2-4 kpa, 138 § 2a–2b kpa	19
16.1. Zrzeczenie się prawa do odwołania - art. 127a kpa oraz art. 112 i 130 § 4 kpa.....	19
16.2. Nowe możliwości organu odwoławczego w zakresie przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego - art. 136 § 2-4 kpa.....	19
16.3. Nowe wytyczne organu odwoławczego art. 138 § 2a–2b kpa.....	20
17. Administracyjne postępowanie uproszczone - art. 35 § 3a, art. 163b–163f kpa	21
17.1. Uwagi wstępne	21
17.2. Przesłanki załatwienia sprawy administracyjnej w postępowaniu uproszczonym art. 163b kpa.....	21
17.3. Procedura z wykorzystaniem urzędowego formularza – art. 163c kpa.....	21
17.4. Zasady dotyczące postępowania dowodowego, uzasadnienie decyzji wydanej w postępowaniu uproszczonym oraz postanowienia w postępowaniu uproszczonym – art. 163d – 163g kpa	22
18. Administracyjne kary pieniężne - 189a – 189k kpa	22
18.1. Uwagi ogólne	22
18.2. Definicja administracyjnej kary pieniężnej i zakres zastosowania - art. 189a–189b kpa.....	23
18.3. Zasady i przesłanki nakładania administracyjnej kary pieniężnej – 189c-189e i 189i kpa.....	23
18.4. Przesłanki odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej – art. 189f kpa.....	24
18.5. Terminy dotyczące administracyjnych kar pieniężnych - art. 189g, 189h i art. 189j kpa.....	24
18.6. Ulgi w zakresie wykonania administracyjnej kary pieniężnej - art. 189k kpa.....	25
19.19. Europejska Współpraca Administracyjna - art. 260a–260g kpa.....	26
19.1. Uwagi ogólne	26
19.2. Zasady udzielania pomocy organom innych państw członkowskich Unii Europejskiej – art. 260a – 260g kpa	26

1. Wstęp

Z dniem 1 czerwca 2017 roku wchodzi w życie nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: „kpa”), która wprowadza wiele zmian w procedurze administracyjnej¹. Zgodnie z intencją projektodawców celem nowelizacji jest wprowadzenie rozwiązań, które:

- „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,
- 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,
- 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 rozstrzygnięcia wątpliwości faktycznych na korzyść strony) oraz na wykorzystanie metod polubownego rozwiązywania kwestii spornych (mediacja).”²

Wprowadzone zmiany zmiernają także do zapewnienia adekwatności administracyjnych kar pieniężnych do zaistniałych przypadków naruszenia prawa poprzez uregulowanie ogólnych dyrektyw wymiaru kar, przesłanek odstąpienia od nałożenia kary, terminów przedawnienia nałożenia i egzekucji kary oraz warunków udzielania ulg w zapłacie kar pieniężnych.

Niniejsze opracowanie prezentuje zmiany wprowadzone w kpa ustawą z dnia

7 kwietnia 2017 roku o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Zmiany te zostaną zaprezentowane zgodnie z systematyką ustawy zmieniającej. Towarzyszyła im będzie krótka charakterystyka, wskazanie różnic względem ustawy obowiązującej dotychczas oraz odpowiednie fragmenty uzasadnienia projektu ustawy, które w sposób najpełniejszy pokazują intencje ustawodawcy stojące za wprowadzeniem konkretnych zmian.

2. Zakres obowiązywania kpa - zmiany w zakresie art. 1 kpa

Treść art. 1 kpa to jednostka redakcyjna, która wprost wyraża zakres stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Opisywana nowelizacja dokonuje

¹ ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 roku o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017 poz. 935)

² Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1183), s. 2

jego rozszerzenia poprzez zmianę brzmienia pkt. 1 oraz dodanie nowych pkt. 5 i 6. Znowelizowana treść wskazanego przepisu brzmi następująco:

Art. 1. Kodeks postępowania administracyjnego normuje:

- 1) *postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco;*
- 2) *postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1;*
- 3) *postępowanie w sprawach rozstrzygnięcia sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt 2;*
- 4) *postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń;*
- 5) *nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu;*
- 6) *tryb europejskiej współpracy administracyjnej.*

Wprowadzone zmiany są konsekwencją wprowadzenia do przepisów kpa:

- rozdział 8a - Milczące załatwienie sprawy,
- działu IVa - Administracyjnych kar pieniężnych,
- działu VIIIa - Europejska współpraca administracyjna.

Nowelizacja przepisu art. 1 kpa ma zatem charakter porządkujący. Wskazane nowe jednostki redakcyjne zostaną szczegółowo omówione w dalszej części opracowania.

3. Zmiany zasad ogólnych postępowania administracyjnego

Rozdział 2 kpa zawiera podstawowe reguły postępowania administracyjnego, będące wytycznymi dla działania organów administracji publicznej. Ustawodawca uznał, iż wymagają one uzupełnienia o nowe rozwiązania prawne, adekwatne do zmian w postrzeganiu zadań administracji publicznej oraz standardów europejskich. Zgodnie z zamierzeniem ustawodawcy, nowe zasady kpa zostały sformułowane w oparciu o założenie konieczności zapewnienia ram prawnych dla partnerskiego podejścia administracji publicznej do obywateli poprzez mniej restrykcyjne i formalistyczne korzystanie z władczości oraz z możliwości rozstrzygnięcia spraw niezgodnie ze słusznymi interesami stron. Co więcej, ich wprowadzenie wynika 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 Administracyjnej³.

Zmiany zasad ogólnych postępowania administracyjnego zawarte w omawianej nowelizacji zaprezentowane są poniżej.

³ Ibidem, s. 6

3.1. zasada przyjaznej interpretacja przepisów – „in dubio pro libertate” – art. 7a kpa

Wprowadzana w art. 7a kpa zasada przyjaznej interpretacji prawa ma na celu ograniczenie ryzyka obciążenia strony postępowania skutkami niejasności przepisów oraz wątpliwościami interpretacyjnymi, jakie mogą pojawić w toku jego stosowania. Oznacza to, że pojawiające się wątpliwości co do treści określonej normy prawnej powinny być rozstrzygane na korzyść strony, co sprowadza się do uzyskania przez stronę gwarancji ochrony przed negatywnymi skutkami tworzenia niejasnych przepisów prawa.

Norma wyrażona w nowym art. 7a kpa brzmi następująco:

Art. 7a. § 1. Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ.

§ 2. Przepisu § 1 nie stosuje się:

- 1) jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego;
- 2) w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.

Wskazana zasada może być stosowana jedynie na ostatnim etapie procesu wykładni prawa. Pełni ona rolę uzupełniającą wobec innych zasad ogólnych postępowania administracyjnego, bowiem znajduje zastosowanie dopiero wówczas, gdy zastosowanie innych zasad wykładni nie daje jednoznacznego efektu. Zgodnie z uzasadnieniem wskazanym przez wnioskodawców przepis art. 7a kpa „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.”⁴.

Wprowadzając zasadę *in dubio pro libertate* do katalogu zasad ogólnych postępowania administracyjnego należy mieć na uwadze 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, co wprost wynika z treści art. 7a kpa. Należy podkreślić, że samo występowanie w postępowaniu stron o spornych interesach nie przesądza 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 kpa) powoduje, że wykładnia korzystna dla jednej ze stron naruszałaby interesy innych osób, zasada *in dubio pro libertate* nie znajdzie zastosowania.

Komentowana zasada doznaje jednak pewnych wyjątków, wskazanych w § 2 omawianego przepisu. Dopuszcza ona szczególne przypadki, w których mimo niejednoznaczności przepisu i spełnienia ogólnych warunków zastosowania art. 7a kpa, prymat należy przyznać ważnemu interesowi publicznemu, w tym istotnemu interesowi państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwu, obronności lub porządkowi publicznemu. Interes publiczny należy rozumieć jako dyrektywę postępowania nakazującą mieć na uwadze respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa lub danej społeczności lokalnej (jednostka samorządu terytorialnego), takich jak: sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywateli do organów władzy publicznej, sprawność działania aparatu państwowego, itp.⁵ Warto podkreślić, iż wyłączenie zastosowania zasady *in dubio pro libertate* powinno nastąpić jedynie w przypadku wystąpienia ważnego, czyli „kwalifikowanego” interesu publicznego. Ustawodawca wprowadza tutaj zatem w sposób celowy pojęcie nieostre, dając tym samym organowi prowadzącemu dane postępowanie możliwość nadania mu odpowiedniej treści⁶.

Ponadto, w związku z koniecznością zapewnienia sprawnego realizowania przez właściwe służby przewidzianych dla nich zadań, zasada *in dubio pro libertate* nie będzie mogła znaleźć zastosowania w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.

⁴ Ibidem, s. 10.

⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 6 lipca 2010 r. I SA/Bk 156/10

⁶ Por. wyrok NSA z dnia 22 września 2016 r., sygn. I OSK 809/15 i wyrok NSA z dnia 26 września 2002 r. III SA 659/01

3.2. Zasada współdziałania organów dla dobra postępowania – art. 7b kpa

Nowy przepis art. 7b kpa otrzymał następujące brzmienie:

Art. 7b. *W toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnej sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy.*

Wprowadza on nową ogólną zasadę współdziałania administracji publicznej dla dobra postępowania przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy. W przypadkach, w których załatwienie sprawy wymaga współdziałania kilku organów, 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, jaki występuje w relacjach między organami, co z korzyścią wpłynie na efektywność współpracy i sprawność postępowania. Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy, „zasada współdziałania organów administracji dla dobra postępowania ma być czynnikiem dyscyplinującym podmioty zaangażowane w załatwienie sprawy oraz dyrektywą interpretacyjną w toku stosowania takich przepisów, jak art. 52 lub art. 106 i art. 106a.”⁷

3.3. Zasady bezstronności, równego traktowania i proporcjonalności – art. 8 § 1 kpa

Nowy przepis art. 8 § 1 kpa otrzymał następujące brzmienie:

Art. 8. § 1. *Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania.*

Wskazane zasady znajdują odzwierciedlenie w uchwalonym w dniu 6 września 2001 roku przez Parlament Europejski „Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej” (dalej: „EKDPA”)

Zgodnie z zasadą bezstronności, wyrażoną w art. 8 EKDPA organy administracji i ich pracownicy powinni działać bezstronnie i niezależnie oraz powstrzymać się od wszelkich arbitralnych działań, które mogą mieć negatywny wpływ na sytuację jednostek, oraz od wszelkich form ich faworyzowania, bez względu na motywy takiego postępowania. Na postępowanie organów administracji i ich pracowników nie może mieć wpływu, w żadnym czasie, interes osobisty, rodzinny lub narodowy, ani też nie bę-

dzie wpływać presja polityczna. Urzędnik państwowy nie może uczestniczyć w podejmowaniu decyzji, w której on lub bliski członek jego rodziny miałby interes finansowy.

Z kolei zasada równego traktowania, czy też niedyskryminowania, wyrażona w art. 8 EKDPA, stanowi, iż przy rozpatrywaniu wniosków jednostek i przy podejmowaniu decyzji organy administracji i urzędnicy powinni zapewnić przestrzeganie zasady równego traktowania. W przypadku różnic w traktowaniu należy zapewnić, aby to nierówne traktowanie było usprawiedliwione obiektywnymi, istotnymi właściwościami danej sprawy.

Ponadto, organy administracji i ich pracownicy powinni powstrzymać się w szczególności od wszelkiego nieusprawiedliwionego nierównego traktowania jednostek ze względu na ich narodowość, płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub wyznanie, przekonania polityczne lub inne, przynależność do mniejszości narodowej, posiadaną własność, urodzenie, inwalidztwo, wiek lub orientację seksualną.

Zgodnie z wyrażoną w art. 6 EKDPA zasadą proporcjonalności organy administracji i ich pracownicy w toku podejmowania decyzji powinni zapewnić, że przyjęte działania pozostaną proporcjonalne do obranego celu. W tym kontekście w szczególności należy unikać ograniczania praw obywateli lub nakładania na nich obciążeń, jeżeli ograniczenia te lub obciążenia byłyby niewspółmierne do celu prowadzonych działań. Ponadto, w toku podejmowania decyzji należy zwrócić uwagę na sprawiedliwe wyważanie praw 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:

- przydatne do realizacji danego celu,
- konieczne w danej sytuacji,
- proporcjonalne w ścisłym znaczeniu, co oznacza, że utrzymana jest właściwa relacja między celem działania a ciężarem i dolegliwościami⁸.

3.4. Zasada pewności prawa – art. 8 § 2 kpa

Nowy przepis art. 8 § 2 kpa otrzymał następujące brzmienie:

§ 2. *Organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym.*

Tym samym, ustawodawca do rangi zasady ogólnej podniósł zasadę pewności działania organów administracji publicznej, która dotychczas była wywodzona

w obecnym art. 8 kpa. Budzące zaufanie działania organów administracji publicznej powinny spełniać postulat przewidywalności i pewności, a ponadto opierać się na przejrzystych i czytelnych zasadach⁹.

Ustawodawca poprzez dodanie omawianego art. 8 § 2

⁷ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1183), s. 17

⁸ Ibidem, s. 14

⁹ Knysiak-Molczyk Hanna (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 8 kpa, rok wyd. 2015

kpa rozwija wskazany postulat oraz daje mu nową, wyraźną kodeksową podstawę prawną. Jak wskazuje się w uzasadnieniu nowelizacji „strona, zwłaszcza jeżeli 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 danego organu”¹⁰. Dodatkowo w uzasadnieniu projektu ustawy wskazuje, iż „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”¹¹.

Szerokie orzecznictwo powołujące się na zasadę zaufania obywatela do organów władzy publicznej oparte na zasadzie, zgodnie z którą w sprawach tożsamych z punktu widzenia prawnego i faktycznego należy wydawać analogiczne rozstrzygnięcia, zdają się de facto niejako uzasadniać potrzebę wprowadzonej zmiany. W wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 grudnia 2013 r.: czytamy, że „zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa narusza także różna interpretacja przepisu prawa dokonywana w takim samym stanie faktycznym przez ten sam organ”¹². W podobnym duchu wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny, wskazując, iż „będąca procesowym wyrażeniem konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, zasada prowadzenia postępowania administracyjnego w sposób pogłębiający zaufanie do działań organów administracji publicznej, wymaga, więc stosowania wobec tych samych rodzajowo sytuacji faktycznych i prawnych, jednakowej miary ocennej. Organy administracji publicznej na tle takich samych stanów faktycznych oraz tego samego stanu faktycznego powinny podejmować jednolite rozstrzygnięcia. Zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa narusza także różna interpretacja przepisu prawa dokonywana w takim samym stanie faktycznym przez ten sam organ.”¹³

Zasada pewności prawa nie obowiązuje organów administracji publicznej w sposób bezwzględny. Organ może odstąpić od niej w pewnych okolicznościach, gdy

uzasadniają to ważne przyczyny – zawsze powinien jednak precyzyjnie wyjaśnić przyczyny odstąpienia od dotychczasowej, utrwalonej praktyki. Konieczność zmiany praktyki organu może np. wynikać ze zmiany linii orzeczniczej sądów administracyjnych.

3.5. Zasada polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych - art. 13 kpa

Nowy przepis art. 13 kpa otrzymał następujące brzmienie:

Art. 13. § 1. Organy administracji publicznej w sprawach, których charakter na to pozwala, dążą do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania w należących do ich właściwości sprawach, w szczególności przez podejmowanie czynności:

- 1) skłaniających strony do zawarcia ugody, w sprawach, w których uczestniczą strony o spornych interesach;
- 2) niezbędnych do przeprowadzenia mediacji.

§ 2. Organy administracji publicznej podejmują wszystkie uzasadnione na danym etapie postępowania czynności umożliwiające przeprowadzenie mediacji lub zawarcie ugody, a w szczególności udzielają wyjaśnień o możliwościach i korzyściach polubownego załatwienia sprawy.

Zmiana wskazanego przepisu jest konsekwencją dodania nowego rozdziału 5a „Mediacja”. Nowe brzmienie art. 13 kpa jest krokiem w kierunku ograniczenia formalizmu w procedurze administracyjnej oraz realnego zwiększenia zaufania stron do organów administracji publicznej i wydawanych przez nie rozstrzygnięć.

W ocenie projektodawców „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. W tym celu proponuje się wprowadzenie mediacji, tj. nowej metody dochodzenia do rozstrzygnięcia sprawy, należącej do grupy alternatywnych metod rozwiązywania sporów. Instytucja ta jest w pełni uzasadniona racjami społecznymi oraz odpowiada wartościom, jakie powinny leżeć u podstaw relacji obywateli z organami władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym.”¹⁴

Organy administracji publicznej powinny podejmować czynności zmierzające do polubownego rozwiązywania spornych interesów stron w każdej sprawie, której charakter na to pozwala. Ponadto, organy powinny informować i uświadamiać strony o możliwościach i korzyściach polubownego załatwienia sprawy, co ma także służyć odformalizowaniu procedury administracyjnej oraz uczynienie jej bardziej przyjaznej dla obywateli.

¹⁰ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1183), s. 14

¹¹ Ibidem, s. 15 i 16

¹² sygn. II SA/Bk 741/13

¹³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 lipca 2015 r. I OSK 453/14

¹⁴ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1183), s. 17

3.6. Modyfikacja zasady dwuinstancyjności - art. 15 kpa

Nowy przepis art. 15 kpa otrzymał następujące brzmienie:
Art. 15. Postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Podstawą zmiany omawianego przepisu jest wniosek wywiedziony przez ustawodawcę, zgodnie z którym Konstytucja RP nie gwarantuje bezwzględnej konieczności rozpoznawania każdej sprawy dwukrotnie przez organy administracji publicznej. Przepis art. 78 Konstytucji RP stanowi, iż każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, a wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa. Wniosek wynikający z powyższego jest taki, że wobec postępowania administracyjnego nie zastrzeżono w Konstytucji RP jego dwuinstancyjności, poprzestając na wskazaniu prawa strony do wniesienia środka zaskarżenia. Inaczej rzecz ma się w przypadku sądowego postępowania administracyjnego, wobec którego przepis art. 176 ust. 1 Konstytucji RP jednoznacznie wskazuje na dwuinstancyjność.

W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wskazano, iż „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 zaskarżenia do sądu powszechnego decyzji wydanych w pierwszej instancji (m. in. przez Prezesa ZUS, Prezesa UOKiK czy Prezesa UKE).¹⁵ W ocenie ustawodawcy, zmiana brzmienia przepisu art. 15 k.p.a. „wysławia zatem istniejącą już w obecnym stanie prawnym możliwość kształtowania przez ustawodawcę struktury zaskarżenia rozstrzygnięć administracyjnych, w zależności od charakteru i okoliczności konkretnych spraw, przy poszanowaniu prawa do ich zaskarżenia oraz do dwukrotnego merytorycznego rozpatrzenia każdej z nich.”¹⁶

3.7. Pojęcie prawomocności decyzji administracyjnej - art. 16 § 3 kpa

Nowy przepis art. 16 § 3 kpa otrzymał następujące brzmienie:

§ 3. Decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu, są prawomocne.

Celem tej zmiany jest wyeliminowanie sytuacji, w których ostateczność decyzji mylona jest z jej prawomocnością. Jak czytamy w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej: „Pojęcie „decyzji prawomocnej” znajduje się w art. 269 k.p.a. 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). Konieczne jest więc zdefiniowanie prawomocności decyzji administracyjnej jako prawnego następstwa kontroli zgodności decyzji z prawem przez sąd administracyjny. [...] decyzja jest prawomocna, jeżeli 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).¹⁷

4. Bezczynność organu i przewlekłość postępowania, ponaglenie - art. 36–38 kpa

Obecnie obowiązujące przepisy kpa odnosząc się do bezczynności organu i przewlekłości postępowania, nie definiują tych pojęć. Co więcej, określając sposób rozstrzygnięcia zażalenia strony, przepis art. 37 kpa odnosi się tylko do stanu bezczynności organu. W obecnym stanie prawnym nie przewidziano obowiązku ustosunkowania się przez organ do środka zaskarżenia przysługującego na bezczynność lub przewlekłość, ani terminu na przekazanie go organowi wyższego stopnia. Wyznaczając nowy termin załatwienia sprawy na podstawie art. 36 kpa, organ nie musi także pouczać strony o środkach prawnych, z jakich może skorzystać w razie bezczynności lub przewlekłości. W ocenie ustawodawcy taki stan, nie sprzyja efektywnej realizacji przez strony przysługujących jej uprawnień w zakresie zwalczania bezczynności organów lub przewlekłości postępowań administracyjnych.

Opisany stan rzeczy m.in. spowodował konieczność wprowadzenia zmian, które wyrażają się w:

- 1) zdefiniowaniu w art. 37 kpa pojęć bezczynności i przewlekłości,
- 2) wprowadzeniu, w miejsce przewidzianego obecnie zażalenia, środka zaskarżenia bezczynności i przewlekłości w postaci ponaglenia, bowiem zażalenie jest środkiem właściwym do zaskarżania czynności organu, a w szczególności dokonywanych w formie postanowień, nie zaś zachowań mających postać zaniechania,
- 3) usprawnieniu procedury rozpoznania ponaglenia,
- 4) wprowadzeniu obowiązku pouczenia strony o możliwości wniesienia ponaglenia, w sytuacji, o której mowa w art. 36 § 1 kpa.,
- 5) usunięciu wątpliwości co do terminu, w jakim można wnieść skargę do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania.

¹⁵ Ibidem, s. 19

¹⁶ Ibidem, s. 20

¹⁷ Ibidem, s. 21

4.1. Definicja beczynności i przewlekłości - art. 37 § 1 kpa

Stan beczynności występuje wówczas, gdy sprawy nie załatwiono w terminie określonym w przepisach prawa lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 kpa. Natomiast przez przewlekłość rozumie się sytuację, w której postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy.

Przewlekłość obejmuje przypadki, w których w istocie nie dochodzi do przekroczenia terminu załatwienia sprawy, jak ma to miejsce w przypadku beczynności, ale organ załatwia sprawę dłużej niż powinien w świetle zasady szybkości postępowania. O przewlekłości postępowania może świadczyć wykonywanie czynności pozornych, mnożenie przez organ czynności dowodowych ponad potrzebę wynikającą z istoty sprawy czy nieuzasadnione przedłużanie terminu załatwienia sprawy.

4.2. Wniesienie ponaglenia art. 37 § 2–5 kpa

Przesłanką wniesienia ponaglenia jest zaistnienie stanu przewlekłości lub beczynności organu.

Ponaglenie wnosi się do organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie. W przypadku braku takiego organu, tj. w sprawach rozpoznawanych przez ministra lub przez inne organy administracji publicznej, gdy ustawa nie przewiduje odpowiedniego organu nadrzędnego, właściwego ministra lub organu państwowego sprawującego nadzór nad ich działalnością, ponaglenie wnosi się do organu rozpatrującego dane postępowanie. Zgodnie z art. 37 § 2 ponaglenie powinno zawierać uzasadnienie, co w ocenie ustawodawcy, powinno pomóc w zapobieganiu nadużywaniu instytucji ponaglenia przez strony. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej – „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 zasignalizować 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.”¹⁸

Organ prowadzący postępowanie będzie zobowiązany:

- 1) przekazać ponaglenie organowi wyższego stopnia bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania,
- 2) do ponaglenia załączyć niezbędne odpisy akt sprawy, które mogą zostać sporządzone w formie dokumentu

elektronicznego - organ nie będzie zobowiązany do przekazywania całości akt postępowania, co może mu uniemożliwić dalsze prowadzenie postępowania. To od jego oceny zależą będzie, które dokumenty z akt postępowania uzna za niezbędne dla rozpoznania ponaglenia. Celem takiego rozwiązania jest zapewnienie możliwości rozpoznania ponaglenia przez organ wyższego stopnia, przy jednoczesnym umożliwieniu kontynuacji postępowania przez organ je prowadzący. W uzasadnieniu ustawy nowelizującej wskazano także, iż „Jednocześnie, biorąc pod uwagę fakt, że w sprawach skomplikowanych akta sprawy mogą obejmować kilkaset czy nawet kilka tysięcy kart, przyjęto, że organ ma obowiązek przekazać tylko niezbędne odpisy akt, czyli kopie tych dokumentów, które mają wpływ na ocenę zarzutów wskazanych w ponagleniu i argumentów wskazanych przez organ w ramach ustosunkowania się do niego. Organ prowadzący postępowanie nie będzie zatem musiał przekazywać w całości odpisów skomplikowanych opinii, map, itp. w zakresie w jakim treść tych dokumentów nie będzie miała znaczenia dla oceny terminu załatwienia sprawy czy przewlekłości postępowania”¹⁹.

- 3) ustosunkować się do treści ponaglenia.

4.3. Rozpoznanie ponaglenia - art. 37 § 5–8 kpa

Przepis art. 37 § 5 kpa wprowadza siedmiodniowy termin na rozpoznanie ponaglenia - jego intencją jest zapewnienie możliwie szybkiego rozpoznania ponaglenia.

W myśl przepisu art. 37 § 6 kpa, organ rozpatrujący ponaglenie we wskazanym terminie będzie wydawał postanowienie, w którym:

- 1) wskaże, czy organ rozpatrujący sprawę dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, stwierdzając jednocześnie, czy miało ono miejsce z rażącym naruszeniem prawa;
- 2) w przypadku stwierdzenia beczynności lub przewlekłości:
 - a) zobowiąże organ rozpatrujący sprawę do załatwienia sprawy, wyznaczając termin do jej załatwienia, jeżeli postępowanie jest niezakończony,
 - b) zarządzi wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości w przyszłości.

Zgodnie zaś z przepisem art. 37 § 7 kpa, organ rozpatrujący ponaglenie będzie mógł z urzędu zmienić ww. postanowienie, wyznaczając dłuższy termin zakończenia postępowania, pod warunkiem, że wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody, wymagające dłuższego postępowania, nieznanne w momencie wyznaczania terminu.

W przypadku gdy ponaglenie, z uwagi na brak organu wyższego stopnia, zostanie wniesione do organu

¹⁸ Ibidem, s. 24

¹⁹ Ibidem, s. 26

prowadzącego postępowanie, organ ten – w przypadku stwierdzenia beczynności lub przewlekłości – niezwłocznie załatwi sprawę oraz zarządzi wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających temu w przyszłości.

4.4. Zmiany zawarte w art. 36 § 1 i art. 38 kpa

Zmiana brzmienia przepisu art. 36 § 1 polega na nałożeniu na organ przedłużający postępowanie w sprawie obowiązku pouczenia stron o możliwości wniesienia przez stronę ponaglenia. Obecnie zatem omawiany przepis ma następujące brzmienie:

Art. 36 § 1. O każdym przypadku niezakończono sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zakończenia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

Dodatkowo zmianie uległ przepis art. 38 kpa. Zgodnie z jego nowym brzmieniem: *Art. 38. Pracownik organu administracji publicznej podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa, jeżeli z nieuzasadnionych przyczyn nie zakończył sprawy w terminie lub prowadził postępowanie dłużej niż było to niezbędne do zakończenia sprawy.*

Treść wskazanej normy została dostosowana do wprowadzonych w art. 37 kpa definicji beczynności i przewlekłości – oprócz tego nie wprowadza żadnych zmian w zakresie podstaw odpowiedzialności pracownika. Przepis nie stanowi samodzielnej podstawy prawnej odpowiedzialności pracownika. Podstawa taka jest przewidziana w odrębnych przepisach prawa, np. w ustawie o pracownikach urzędów państwowych czy w ustawie o służbie cywilnej.²⁰

5. Zawiadomienie stron o decyzji lub innych czynnościach w postępowaniach z udziałem znacznej liczby podmiotów - art. 49–49b i art. 91 § 3 kpa

W związku z poszerzeniem metod komunikacji elektronicznej organów administracji z obywatelami, ustawa nowelizująca w zmianie dotyczącej brzmienia art. 49 § 1 kpa przewiduje, że zawiadomienie stron o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej może nastąpić za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej poprzez udostępnienie ich na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej. Dotychczasowe formy publicznego obwieszczenia i publicznego

ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości pozostają bez zmian.

W art. 49 § 2 kpa wyjaśniono natomiast sposób liczenia skutku zawiadomienia w trybie przewidzianym w art. 49 § 1 kpa - dzień, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej wskazuje się w treści tego obwieszczenia, ogłoszenia lub w Biuletynie Informacji Publicznej. Zawiadomienie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej.

Analogiczną zmianę wprowadzono w odniesieniu do sposobu publicznego zawiadomienia o rozprawie. Zgodnie z brzmieniem zmienionego przepisu art. 91 § 3 kpa, jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo, że oprócz wezwanych stron, uczestniczących w postępowaniu, mogą być jeszcze w sprawie inne strony, nieznanne organowi administracji publicznej, należy ponadto o terminie, miejscu i przedmiocie rozprawy ogłosić w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub przez udostępnienie zawiadomienia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej.

Ponadto, ustawa nowelizująca wprowadza dwa nowe przepisy zawarte w art. 49a i 49b kpa. Zgodnie z pierwszym z nich organ może dokonywać zawiadomienia o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej w formie, o której mowa w art. 49 § 1 (a zatem za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej lub publicznych obwieszczeń lub ogłoszeń), jeżeli w postępowaniu bierze udział więcej niż dwadzieścia stron. Warunkiem skuteczności zawiadomienia w tym trybie, jeśli następuje ono tylko z uwagi na liczbę stron postępowania, jest dopełnienie przez organ obowiązku uprzedzenia stron na piśmie o zamiarze zawiadamiania o decyzjach i innych czynnościach za pomocą środków określonych w art. 49 § 1 kpa, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Organ jest przy tym zobowiązany do wskazania konkretnego środka, z którego będzie korzystał, zawiadamiając stronę o dalszych czynnościach i decyzjach.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy nowelizującej: „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 kpa. 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 art. 49a 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

²⁰ Knysiak-Molczyk Hanna (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz Opublikowano: WK 2015

regulować odmiennie. W przypadku gdy w przepisach szczególnych istnieje będzie podstawa do zastosowania formy zawiadomienia, o której mowa w art. 49 § 1, i jednocześnie w postępowaniu będzie brać udział więcej niż 20 stron, organ nie będzie zobowiązany do uprzedzenia na piśmie o zamiarze skorzystania z formy publicznego zawiadomienia, o ile nie będzie nakładał takiego obowiązku ww. przepis szczególnie.²¹

Przepis art. 49b kpa wprowadza z kolei zasadę, w myśl której w przypadku zawiadomienia strony zgodnie z art. 49 § 1 lub art. 49a o decyzji lub postanowieniu, które podlega zaskarżeniu, na wniosek strony, organ, który wydał decyzję lub postanowienie, niezwłocznie, nie później niż w terminie trzech dni od dnia otrzymania wniosku, udostępnia stronie odpis decyzji lub postanowienia w sposób i formie określonych we wniosku, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje organ, nie umożliwiają udostępnienia w taki sposób lub takiej formie. Jeżeli zaś 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 odpisu decyzji lub postanowienia zgodnie z wnioskiem i wskazać, w jaki sposób lub w jakiej formie odpis decyzji lub postanowienia może być udostępniony niezwłocznie. Brak możliwości udostępnienia odpisu decyzji lub postanowienia zgodnie z wnioskiem może wynikać z niewspółmiernych koszty, czy też brak odpowiednich środków technicznych.

6. Doprecyzowanie przepisów dotyczących zasad liczenia terminów - art. 57 kpa

Celem zmian obejmujących przepisy dotyczące zasad liczenia terminów jest doprecyzowanie kwestii, co do wykładni których korzystano dotychczas, w zakresie nieuregulowanym, z przepisów Kodeksu cywilnego oraz orzecznictwa. Zmierzając do usunięcia tej luki z przepisów postępowania administracyjnego, wprowadzono jednoznaczną zasadę dotyczącą liczenia terminów określonych w latach oraz sytuacji, w której ostatni dzień terminu upływa w sobotę.

Zgodnie z brzmieniem nowego art. 57 § 3a kpa 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 poprzedzającym bezpośrednio ten dzień.

Natomiast w zmienianym art. 57 § 4 kpa, mowa jest o tym, iż 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. Zmiana ta potwierdza jedynie zgodną interpretację wyrażoną m.in. w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 czerwca 2011 r., iż „Sobota jest dniem

równorzędny z dniem ustawowo wolnym od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 K.p.a.”²²

7. Zmiana terminu na uzupełnienie braków formalnych podania - art. 64 § 2 kpa

Przepis art. 64 § 2 kpa określa tryb postępowania z podaniem, które jest dotknięte innymi brakami niż nieusuwalny brak adresu wnoszącego. Na jego podstawie usuwane mogą być te braki podania, które odnoszą się do wymagań formalnych stawianych mu w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, ale też w przepisach ustaw szczególnych, jeśli ustawy te przewidują dalsze wymagania w stosunku do podań i nie regulują samodzielnie trybu uzupełnienia ich ewentualnych braków, jak i skutków ich nieuzupełnienia²³. W opisanej sytuacji organ wzywa wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Wskazany termin jest terminem ustawowym, a więc nie może być przez organ administracji ani skrócony, ani przedłużony nawet w przypadku, gdy braki formalne są na tyle poważne, że termin siedmiodniowy może okazać się niewystarczający na uzupełnienie.

Zmiana brzmienia art. 64 § 2 kpa polega na wydłużeniu wskazanego terminu poprzez sformułowanie, iż wezwanie wnoszącego do usunięcia braków nastąpi w wyznaczonym terminie, jednak nie krótszym niż siedem dni.

W uzasadnieniu nowelizacji mowa jest o tym, iż „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. [...] zmiana pozwala na dostosowanie długości terminu wyznaczonego w celu uzupełnienia braków formalnych podania do okoliczności konkretnej sprawy.”²⁴

8. Możliwość poświadczenia za zgodność z oryginałem dokumentu przez pracownika organu prowadzącego postępowanie - art. 76a § 2b i 3, art. 268a kpa

Dodawany w art. 76a § 2b kpa zawiera zmianę polegającą na umożliwieniu upoważnionemu pracownikowi

²² Sygn. akt I OPS 1/11

²³ Knysiak-Molczyk Hanna (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 64 kpa; opublikowano: WK 2015

²⁴ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1183), s. 84

²¹ Ibidem, s. 43 i 44

organu prowadzącego postępowanie, któremu został okazany oryginał dokumentu wraz z odpisem, na żądanie strony, poświadczenia zgodność odpisu dokumentu z oryginałem. Elementami podlegającymi poświadczeniu za zgodności odpisu z oryginałem są:

- podpis pracownika,
- data,
- oznaczenie miejsca sporządzenia poświadczenia.

Dodatkowo, na żądanie strony, w poświadczeniu należy również wskazać godzinę sporządzenia poświadczenia, a jeżeli dokument zawiera cechy szczególne (dopiski, poprawki lub uszkodzenia), należy stwierdzić to w poświadczeniu.

Zgodnie z zmianą zawartą w § 3 zawarte w odpisie dokumentu poświadczenie zgodności z oryginałem przez upoważnionego pracownika organu prowadzącego postępowanie zyskuje charakter dokumentu urzędowego.

Zmiana zawarta w art. 268a kpa dotyczącym upoważnień pracowników ma charakter dostosowujący.

Projektodawca wskazuje, iż dzięki opisanemu wyżej rozwiązaniu „strona nie będzie narażona na dodatkowe koszty uzyskania urzędowo poświadczonych odpisów, odpisów lub wypisów aktów notarialnych i tym podobnych dokumentów, które mogą być potrzebne w postępowaniu administracyjnym.”²⁵

9. Wskazanie niespełnionych przesłanek do wydania decyzji zgodnej z żądaniem strony - art. 79a kpa

Obowiązujące regulacje kodeksu postępowania administracyjnego nakładają na organy administracji publicznej określone obowiązki.

W ramach zasady pogłębiania zaufania obywateli jest to zmodyfikowany i rozszerzony przez ustawę nowelizującą, zawarty w art. 8 kpa, obowiązek prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, przy zachowaniu zasad proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania, a także kierowania się utrwaloną praktyką przy rozstrzyganiu spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Z kolei zgodnie z zasadą informowania stron wyrażoną w art. 9 kpa organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają także nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Przepis odnoszący się do zapewnienia stronie czynnego udziału w każdym stadium postępowania, z kolei nakłada na organ prowadzący postępowanie obowiązek umożliwienia stronie wypowiedzenia

się co do zebranych dowodów i materiałów, zgłoszonych żądań (art. 10 kpa), zawiadamiania stron o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin, czy też zapewnienia stronie czynnego udziału w przeprowadzaniu dowodu (art. 79 § 1 i 2 kpa).

Ustawa nowelizująca poprzez dodanie nowego przepisu art. 79a kpa, w założeniu ustawodawcy, służyć ma uzupełnieniu ww. norm, a także tej zawartej w art. 77 kpa (dotyczącym prowadzenia postępowania dowodowego) oraz stanowić ich dopełnienie.

Zgodnie z nowym przepisem art. 79a kpa, w postępowaniu wszczętym na żądanie strony organ administracji publicznej jest obowiązany do wskazania stronie przesłanek, których spełnienie zależy od strony, a które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Innymi słowy, organ powinien wskazać stronie przesłanki, których spełnienie jest konieczne do wydania decyzji pozytywnej. Obejmuje to przesłanki, na których zaistnienie strona ma lub może mieć obiektywnie wpływ, tj. takie które są od niej zależne. Organ przy tym nie powinien kierować się subiektywnym odczuciem dotyczącym możliwej perspektywy wykazania danej okoliczności w konkretnej sprawie, np. poprzez odmowę zastosowania art. 79a k.p.a. z uwagi na fakt, że w ocenie organu zebrane dowody potwierdzają w dostatecznym stopniu przesłankę przeciwną niż wymagająca spełnienia.

Informacja o niespełnieniu przesłanek „zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane” została powiązana z zawiadomieniem o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. W związku z tym strona będzie mogła przedstawić nowe dowody potwierdzające spełnienie przesłanek w terminie wyznaczonym na podstawie art. 10 § 1 kpa. Na ogólnych zasadach strona będzie mogła wnieść o przedłużenie tego terminu.

Nowy przepis nie nakłada oczywiście na stronę obowiązku podjęcia czynności zmierzających do wykazania spełnienia wskazanych przesłanek - a brak jej reakcji w wyznaczonym przez organ terminie nie odbiera organowi możliwości zakończenia postępowania i wydania decyzji na ogólnych zasadach. Ponadto, w myśl zasad ogólnych organ będzie mógł zawsze odstąpić od zastosowania omawianego art. 79a kpa w sytuacji, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną (art. 10 § 2 kpa).

Cały nowy przepis ma następujące brzmienie:

Art. 79a. § 1. W postępowaniu wszczętym na żądanie strony, informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, organ administracji publicznej jest obowiązany do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Przepisy art. 10 § 2 i 3 stosuje się.

²⁵ Ibidem, s. 85

§ 2. W terminie wyznaczonym na wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, strona może przedłożyć dodatkowe dowody celem wykazania spełnienia przesłanek, o których mowa w § 1.

Cele omawianej zmiany zostały szeroko omówione w uzasadnieniu ustawy nowelizującej. Ustawodawca wskazuje m.in., iż „celem wskazanego przepisu 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 może być 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. [...]

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, sądowniczym czy też wszczynaniem kolejnego postępowania.²⁶

10. Nakaz rozstrzygnięcia niedających się usunąć wątpliwości faktycznych na korzyść strony - art. 81a kpa

W ramach realizacji postulatu przyjaznej administracji, ustawa nowelizująca wprowadza do przepisów kpa nakaz rozstrzygnięcia niedających się usunąć wątpliwości faktycznych na korzyść strony.

W myśl nowego przepisu art. 81a kpa, jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stro-

nie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony.

Powyższej zasady nie stosuje się:

- jeżeli w sprawie uczestniczą strony o spornych interesach lub wynik postępowania ma bezpośredni wpływ na interesy osób trzecich,
- jeżeli przepisy odrębne wymagają od strony wykazania określonych faktów,
- jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego,
- w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.

Nakaz rozstrzygnięcia niedających się usunąć wątpliwości faktycznych na korzyść strony nie jest zasadą sama w sobie - organ administracji publicznej powinien się nią posłużyć po przeprowadzeniu wnikliwego i wszechstronnego postępowania wyjaśniającego, tj. po podjęciu wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (art. 7 kpa) oraz po zebraniu i rozpatrzeniu całego materiału dowodowego.

Wyrażony w omawianym przepisie nakaz bezpośrednio nawiązuje do zasady postępowania karnego *in dubio pro reo*, tj. wyrażoną w art. 5 § 2 Kodeksu postępowania karnego, zasadą w myśl której, nie dające się usunąć wątpliwości rozstrzyga się na korzyść oskarżonego. Ustawodawca świadomie nawiązuje do ww. zasady, czemu jednoznaczny wyraz dał w uzasadnieniu ustawy nowelizującej, gdzie wskazał, iż przedmiotowa „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 nie można przyjąć, że dana okoliczność faktyczna została jednoznacznie wykazana. Aktualne pozostaje formułowane na podstawie art. 5 § 2 k.p.k. stanowisko, zgodnie z którym 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. Zasada *in dubio pro reo* nie nakłada obowiązku przyjęcia wersji najkorzystniejszej dla strony, lecz wyraża zakaz czynienia niekorzystnych domniemań, w sytuacji gdy stan dowodów nie pozwala na ustalenie faktów.”²⁷

²⁶ Ibidem, s. 29 i 30

²⁷ Ibidem, s. 31

11. Mediacja w postępowaniu administracyjnym - rozdział 5a, art. 35 § 5, art. 83 § 4, art. 96a–96n, art. 263 § 1, art. 263a i art. 264 § 1a kpa

11.1. Informacje wstępne

W dziale II po rozdziale 5 ustawodawca dodał nowy rozdział 5a pod nazwą „Mediacja”. Mediacja to instytucja do tej pory nieznaną postępowaniu administracyjnemu. Projektodawca jako cel wprowadzenia postępowania mediacyjnego wskazuje zmniejszenie dystansu jaki dzieli administrację od społeczeństwa oraz zapewnienie kształtowania stosunków administracyjnoprawnych w sposób zwiększający wpływ stron postępowania na swoje sprawy, a także sprawy istotne dla społeczeństwa, w którym funkcjonują.

Zgodnie z nową regulacją (art. 96a § 1 kpa) mediacja może zostać przeprowadzona w toku postępowania, o ile pozwala na to charakter sprawy. Jest to dość szerokie określenie ram dla ewentualnej mediacji. Mogą się w niej zawierać zarówno sprawy, w których występuje więcej niż jedna strona, te w których potencjalnie może zostać zawarta ugoda, czy też w sprawach, w których organ ma zamiar wydać decyzję na niekorzyść strony i może się spodziewać odwołania – wówczas też organ będzie stroną mediacji. Stąd też uczestnikami mediacji mogą być:

- 1) organ prowadzący postępowanie oraz strona lub strony tego postępowania albo
- 2) strony postępowania (art. 96a § 4 kpa).

Powyższe przesądza, iż postępowanie mediacyjne może toczyć się nie tylko pomiędzy stronami postępowania, ale także pomiędzy stroną a organem administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie administracyjne.

Celem mediacji jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz dokonanie ustaleń dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa, w tym przez wydanie decyzji lub zawarcie ugody (art. 96a § 3 kpa). Instytucja mediacji może być bardzo pomocna w sprawach nadzwyczajnie skomplikowanych, w których jego uczestnicy mogą dużo szybciej dojść do określonych konkluzji niż miałyby to miejsce w postępowaniu administracyjnym przed organem administracji publicznej.

11.2. Dobrowolność mediacji

Mediacja jest dobrowolna (art. 96a § 2 kpa).

Inicjatywa przeprowadzenia w sprawie mediacji może nastąpić na wniosek strony (w którym może ona wskazać osobę mediatora) albo z urzędu. Przed wydaniem posta-

nowienia o skierowaniu do mediacji organ ma obowiązek zawiadomić na piśmie strony postępowania oraz organ, o którym mowa w art. 106 § 1 kpa, jeśli nie zajął on jeszcze stanowiska w sprawie, o możliwości przeprowadzenia mediacji.

W zawiadomieniu tym organ administracji publicznej powinien zwrócić się do stron o:

- wyrażenie zgody na przeprowadzenie mediacji,
- wybranie mediatora
 - w terminie czternastu dni od dnia doręczenia zawiadomienia (art. 96b § 3 k.p.a.).

Ponadto, zawiadomienie o możliwości przeprowadzenia mediacji powinno zawierać pouczenie o zasadach prowadzenia mediacji oraz ponoszenia jej kosztów.

Zgodnie z uzasadnieniem ustawy nowelizującej „wystąpienie z inicjatywą poddania sprawy mediacji przez organ nie narusza zasady dobrowolności, bowiem strony będą miały prawo podjęcia decyzji o tym, czy chcą, aby mediacja w ogóle w sprawie została przeprowadzona, tj. wyrażenia bądź niewyrażenia zgody na mediację. 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.”²⁸

W przypadku wyrażenia przez uczestników mediacji zgody na przeprowadzenie mediacji, organ administracji publicznej wyda postanowienie o skierowaniu sprawy do mediacji. Postanowienie to należy doręczyć stronom oraz organowi, o którym mowa w art. 106 § 1 kpa. W postanowieniu o skierowaniu sprawy do mediacji wskazuje się mediatora wybranego przez uczestników mediacji, a jeżeli uczestnicy mediacji nie wybrali mediatora, wskazuje się mediatora wybranego przez organ administracji publicznej, posiadającego odpowiednią wiedzę i umiejętności w zakresie prowadzenia mediacji w sprawach danego rodzaju (art. 96d kpa). Z uwagi na fakt, że na przeprowadzenie mediacji zgodę wyrazić muszą wszyscy jej uczestnicy, nowelizacja nie przewiduje zaskarżalności postanowienia o skierowaniu sprawy do mediacji.

11.3. Czas trwania mediacji - art. 96e kpa

Zasady dotyczące czasu trwania mediacji zawarte są w art. 96e kpa. Zgodnie z nimi organ administracji publicznej, kierując sprawę do mediacji, odracza rozpatrzenie sprawy na okres do dwóch miesięcy. W ocenie ustawodawcy jest to termin wystarczający do sprawnego jej przeprowadzenia.

Termin ten jednak może zostać przedłużony, nie dłużej jednak niż o miesiąc, na zgodny wniosek uczestników mediacji lub z innych ważnych powodów. W przypadku zaś nieosiągnięcia celów mediacji zdefiniowanych w art. 96a § 3 kpa w wyznaczonym terminie, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o zakończeniu mediacji i załatwia sprawę.

²⁸ Ibidem, s. 37

Zgodnie z znowelizowanym art. 35 § 5 kpa, czas trwania mediacji nie będzie wliczany do czasu trwania postępowania.

11.4. Osoba mediatora – art. 96f – 96i oraz 96k kpa

Ustawa daje dużą swobodę w zakresie wyboru mediatora. Przepis art. 96f stanowi, iż mediatorem może być osoba fizyczna, która posiada pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z pełni praw publicznych, w tym mediator wpisany na listę stałych mediatorów lub do wykazu instytucji i osób uprawnionych do prowadzenia postępowania mediacyjnego, prowadzonych przez prezesa sądu okręgowego lub na listę prowadzoną przez organizację pozarządową lub uczelnię, o której informację przekazano prezesowi sądu okręgowego.

Ten sam przepis wprowadza jednak ograniczenie w wyborze mediatora, w sytuacji, gdy organ prowadzący postępowanie jest uczestnikiem mediacji. Wówczas mediatorem może być wyłącznie osoba wpisana na listę stałych mediatorów lub do wykazu instytucji i osób uprawnionych do prowadzenia postępowania mediacyjnego, prowadzonych przez prezesa sądu okręgowego lub mediator wpisany na listę prowadzoną przez organizację pozarządową lub uczelnię, o której informację przekazano prezesowi sądu okręgowego.

Ponadto, mediatorem nie może być pracownik organu administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w sprawie. Ten ostatni zakaz podyktowany jest koniecznością zachowania bezstronności i niezależności mediatora. Organowi administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie administracyjne w sprawie trudno byłoby zachować te cechy. Inną gwarancją bezstronności mediatora jest obowiązek nałożony na niego przez art. 96g § 1 kpa, w postaci niezwłocznego ujawnienia wszystkich okoliczności, które mogłyby wzbudzić wątpliwości co do jego bezstronności, w tym odpowiednio okoliczności, o których mowa w art. 24 § 1 i 2 kpa. W przypadku pojawienia się wątpliwości co do bezstronności mediatora, powinien niezwłocznie zawiadomić o tym uczestników mediacji oraz organ administracji publicznej, jeżeli nie jest on uczestnikiem mediacji.

Zasadą przyjęta przez ustawodawcę jest to, że „mediatora wybierają uczestnicy mediacji. Zaufanie do mediatora i świadoma zgoda, aby mediację przeprowadziła określona osoba, ma bowiem ogromne znaczenie dla powodzenia mediacji. Z tego względu proponuje się, aby 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 kpa). 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 kpa). Strony zostaną o tym pouczone w zawiadomieniu, o którym mowa art. 96b § 1 kpa.”²⁹

Przepis art. 96k kpa w sposób ogólny określa podstawowe zadanie mediatora, który powinien prowadzić mediację, dążąc do polubownego rozwiązania sporu, w tym przez wspieranie uczestników mediacji w formułowaniu przez nich propozycji ugodowych. Powinien on zatem przede wszystkim ułatwiać proces komunikacji pomiędzy stronami postępowania administracyjnego albo między stronami a organem.

11.5. Niejawność mediacji art. 96h - 96j kpa

Powodzenie mediacji zależy w dużej części od przekonania jej uczestników, że mogą zaprezentować swoje stanowisko oraz towarzyszące mu interesy bez obaw, że zostaną one wykorzystane przez drugą stronę w dalszym toku postępowania przed organem administracji publicznej lub sądem administracyjnym. Służyć ma temu wyrażona w art. 96j kpa zasada niejawności, czy też poufności mediacji. Zgodnie z nią mediator, uczestnicy mediacji i inne osoby biorące udział w mediacji są obowiązani zachować w tajemnicy wszelkie fakty, o których dowiedzieli się w związku z prowadzeniem mediacji, chyba że uczestnicy mediacji postanowią inaczej. Ponadto, propozycje ugodowe, ujawnione fakty lub oświadczenia złożone w toku mediacji nie mogą być wykorzystywane po jej zakończeniu, z wyjątkiem ustaleń zawartych w protokole z przebiegu mediacji.

Przepis art. 96h kpa o charakterze organizacyjnym, wskazuje, iż organ administracji publicznej niezwłocznie przekazuje mediatorowi dane kontaktowe uczestników mediacji oraz ich pełnomocników, w szczególności numery telefonów i adresy poczty elektronicznej, jeżeli je posiada.

Ponadto, zgodnie z art. 96i kpa mediator ma prawo zapoznania się z aktami sprawy oraz sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów, chyba że uczestnik mediacji w terminie siedmiu dni od dnia ogłoszenia lub doręczenia postanowienia o skierowaniu sprawy do mediacji nie wyrazi zgody na zapoznanie się mediatora z aktami. Zgodnie bowiem z przyjętym przez ustawodawcę założeniem „zapoznanie się z aktami nie jest bowiem przesłanką sine qua non przeprowadzenia mediacji. Rolą mediatora nie jest merytoryczne rozsządzenie 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.”³⁰

11.6. Zakończenie mediacji art. 96m i 96n kpa

Finał mediacji może być różny. Jej uczestnicy mogą dojść do zawarcia ugody między, strona może wycofać albo zmodyfikować swoje żądanie, czy też sprawa może zostać załatwiona w drodze decyzji administracyjnej, a sukces mediacji będzie w tym przypadku oznaczał, że decyzja ta zostanie zaakceptowana przez strony i nie stanie się przedmiotem skargi do sądu administracyjnego.

²⁹ Ibidem, s. 39

³⁰ Ibidem, s. 39

Niezależnie od wyniku mediacji, mediator ma obowiązek sporządzenia protokołu z jej przebiegu, który powinien zawierać:

- czas i miejsce przeprowadzenia mediacji,
- imiona i nazwiska (nazwy) oraz adresy (siedziby) uczestników mediacji,
- imię i nazwisko oraz adres mediatora,
- dokonane ustalenia co do sposobu załatwienia sprawy,
- podpis mediatora oraz uczestników mediacji, a jeżeli którykolwiek z uczestników mediacji nie może podpisać protokołu, wzmiankę o przyczynie braku podpisu.

Mediator po sporządzeniu protokołu z przebiegu mediacji, niezwłocznie przedkłada go organowi administracji publicznej w celu włączenia go do akt sprawy i doręcza odpis tego protokołu uczestnikom mediacji.

Jeżeli w wyniku mediacji zostaną dokonane ustalenia dotyczące załatwienia sprawy w granicach obowiązującego prawa, organ administracji publicznej załatwia sprawę zgodnie z tymi ustaleniami, zawartymi w protokole z przebiegu mediacji (art. 96n § 1). Powyższe oznacza, że wiążące dla organu będą jedynie te ustalenia, które nie naruszają przepisów prawa, szczególnie tych zawartych w kpa. Można tu przykładowo wskazać zasadę działania na podstawie i w granicach prawa, zasadę uwzględniania interesu społecznego i słuszych interesów stron, zasadę prawdy obiektywnej. Przepis art. 96n § 2 kpa wskazuje natomiast, iż do akt postępowania nie włącza się dokumentów i innych materiałów, które nie znajdują się w aktach postępowania, ujawnionych w toku mediacji przez jej uczestników, jeżeli te dokumenty i materiały nie stanowią podstawy do załatwienia sprawy zgodnie z ustaleniami zawartymi w protokole z przebiegu mediacji.

Uгода zawarta przed mediatorem nie jest tożsama z ugodą administracyjną zawartą przed organem administracji publicznej i z jego udziałem, o której mowa w art. 114 – 122 kpa. Z tego względu, ustawa nowelizująca ustala jej status prawny, nakazując odpowiednie stosowanie do niej przepisów dotyczących ugody zawartej przed organem – reguluje to dodawany art. 121a kpa, zgodnie z którym do ugody zawartej przed mediatorem przepisy art. 117–121 stosuje się odpowiednio. 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.³¹

11.7. Koszty mediacji - art. 96l, art. 263, art. 263a i art. 264 § 1a kpa

Zasadą jest, że mediator ma prawo do wynagrodzenia i zwrotu wydatków związanych z przeprowadzeniem mediacji. Może on jednak zrzec się wynagrodzenia.

Koszty wynagrodzenia i zwrotu wydatków związanych z przeprowadzeniem mediacji pokrywa:

- organ administracji publicznej,
- strony w równych częściach (chyba że postanowią one inaczej) w sprawach, w których może być zawarta ugoda.

W pierwszym ze wskazanych przypadkach, zgodnie ze znolizowanym art. 263 § 1 kpa, koszty mediacji będą stanowić jeden z elementów kosztów postępowania administracyjnego. Ustawodawca w tym kontekście uznał, iż „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.”³²

W drugim przypadku, tj. spraw, w których może być zawarta ugoda, koszty ponosić będą strony, co wynika z zasady, iż koszty ponosi albo partycypuje w nich ten podmiot, który inicjuje lub bierze udział w czynności generującej koszty, mogącej mu jednocześnie przynieść korzyść.

W zakresie wysokości wynagrodzenia mediatora oraz jego wydatków podlegających zwrotowi ustawa odwołuje się do rozporządzenia ministra właściwego do spraw administracji publicznej, które ma zostać wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 263a kpa. Z kolei w przedmiocie ustalenia wysokości kosztów mediacji, dodawany przepis art. 264 § 1a kpa wskazuje, iż organ administracji publicznej wydaje w tym zakresie postanowienie, niezwłocznie po doręczeniu mu protokołu z przebiegu mediacji.

12. Usprawnienie współdziałania organów i posiedzenie w trybie współdziałania - art. 106 § 6 i art. 106a kpa

Wprowadzenie przez ustawę nowelizującą instytucji posiedzenia w trybie współdziałania ma zadanie usprawnić normę wyrażoną w obowiązującym art. 106 kpa, dotyczącym sytuacji, w której przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie). Organ załatwiający sprawę może wydać decyzję dopiero po zajęciu stanowiska przez właściwy organ. Brak stanowiska takiego organu w ustawowym dwutygodniowym terminie, a przez to uniemożliwienie organowi załatwiającemu rozstrzygnięcia sprawy, może doprowadzić do sytuacji, w której oba te organy będą narażone za zarzut przewlekłego prowadzenia postępowania.

Przeciwdziałając takiemu stanowi rzeczy ma właśnie instytucja posiedzenia w trybie współdziałania. Polega ona tym, iż organ załatwiający sprawę może, z urzędu albo na wniosek strony lub organu, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, zwołać posiedzenie, jeżeli przyczyni się to do przyspieszenia zajęcia stanowiska. Zwołanie może nastąpić zarówno po upływie terminu na wydanie

³¹ Ibidem, s.41

³² Ibidem, s. 42

przez ten organ stanowiska wskazanego w art. 106 § 3 kpa lub w przepisach szczegółowych, jak również przed upływem tego terminu. Zwołanie posiedzenia przed upływem wskazanego terminu jest możliwe jednak jedynie na wniosek organu, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska – w założeniu powinno służyć uzyskaniu przez organ współdziałający niezbędnych informacji potrzebnych do zajęcia stanowiska.

Zgodnie z uzasadnieniem ustawy nowelizującej posiedzenie w trybie współdziałania: „może mieć dodatkowo walor informacyjny, umożliwiając spotkanie wszystkich zaangażowanych w załatwienie danej sprawę 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.”³³ Ponadto, posiedzenie w trybie współdziałania jest przejawem realizacji nowej zasady współdziałania organów dla dobra postępowania, wyrażonej art. 7a kpa.

Zgodnie z nowym przepisem art. 106a § 3 kpa, na posiedzenie w trybie współdziałania, organ załatwiający sprawę może wezwać strony. Wówczas przepisy art. 90–96 kpa, dotyczących rozprawy administracyjnej, stosuje się odpowiednio.

Z kolei przepis art. 106a § 4 kpa stanowi, iż zwołanie posiedzenia w trybie współdziałania nie zwalnia z obowiązku rozpatrzenia ponaglenia, o którym mowa w art. 106 § 6 kpa. Jednocześnie o wniesieniu ponaglenia właściwy organ obowiązany jest niezwłocznie poinformować organ załatwiający sprawę.

Wynikiem posiedzenia w trybie współdziałania może być wydanie przez organ właściwy postanowienia, o którym mowa w art. 106 § 5 kpa, i może ono zostać wpisane do protokołu posiedzenia. Organ właściwy może także wydać to postanowienie w określonym czasie, wskazanym podczas posiedzenia.

13. Nowe elementy definicji decyzji oraz zmiany w zakresie pouczenia - art. 107 § 1 kpa

Znowelizowany przepis art. 107 § 1 kpa, dotyczący elementów składowych decyzji, został uporządkowany poprzez wypunktowanie niezbędnych elementów decyzji oraz uzupełniony o dwa dodatkowe elementy.

Pierwszy z nich zawarty jest w pkt 7 i zgodnie z nim decyzja powinna zawierać pouczenie, czy i w jakim try-

bie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania. Uwagi poświęcone tej zmianie zostaną przedstawione w pkt. 16 dotyczącym zmian postępowaniu odwoławczym.

Natomiast drugi nowy element znowelizowanego przepisu zawarty jest w pkt. 9. Zgodnie z nim w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego – musi ona zawierać pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.

Norma ta służyć ma uświadomieniu stronie niezadowolonej z treści rozstrzygnięcia, iż postępowanie odwoławcze wiąże się z określonymi kosztami oraz możliwościami. W uzasadnieniu ustawy nowelizującej w następujący sposób umotywowano przedmiotową zmianę: „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 albo w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. 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.”³⁴

14. Modyfikacja instytucji ugody administracyjnej - art. 114, art. 116 § 1 i art. 117 kpa

Pierwsza ze zmian w ramach modyfikacji ugody administracyjnej polega na przekształceniu brzmienia przepisu art. 114 kpa. Do tej pory wskazywał on, iż w sprawie, w której toczy się postępowanie przed organem administracji publicznej, strony mogą zawrzeć ugodę jeżeli przemawia za tym charakter sprawy, przyczyni się to do uproszczenia lub przyspieszenia postępowania i nie sprzeciwia się temu przepis prawa. Omawiana zmiana

³³ Ibidem, s. 33

³⁴ Ibidem, s. 85

sprowadza się do rezygnacji z przesłanki „uproszczenia lub przyspieszenia postępowania”. W ocenie ustawodawcy, wskazana przesłanka ma „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.”³⁵

Druga zmiana, zawarta w znowelizowanym art. 116 § 1 kpa, sprowadza się do umożliwienia organowi administracji publicznej przed którym toczy się postępowanie wystąpienia z inicjatywą w przedmiocie zawarcia ugody. 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. Jeżeli organ zdecyduje się na taki krok, będzie zobligowany do pouczenia stron o trybie i skutkach zawarcia ugody.

Ostatnia ze zmian dotyczących instytucji ugody administracyjnej dotyczy przepisu art. 117 kpa i polega na:

- uporządkowaniu i wypunktowaniu niezbędnych elementów składowych ugody,
- umożliwieniu zawarcia ugody nie tylko w formie pisemnej, ale również w formie dokumentu elektronicznego z kwalifikowanymi podpisami elektronicznymi,
- wyłączeniu nakazu zawarcia ugody w obecności pracownika organu oraz obowiązku odczytania treści ugody przez pracownika organu w przypadku zawarcia ugody w formie dokumentu elektronicznego,
- wprowadzeniu konieczności włączenia treści ugody do akt sprawy.

15. Milczące załatwienie sprawy - art. 122a–122g, art. 151 § 3, art. 155a, art. 158 § 1, art. 163a kpa

15.1. Uwagi ogólne

Ustawa nowelizująca poprzez dodanie nowego rozdziału 8a w dziale II kpa, wprowadza do administracyjnego porządku prawnego instytucję milczącego załatwienia sprawy, stanowiącą alternatywę dla klasycznego modelu zakończenia postępowania administracyjnego decyzją. Jej celem jest przyspieszenie i uproszczenie postępowania administracyjnego, jak również zmniejszenie kosztów funkcjonowania administracji.

W uzasadnieniu ustawy nowelizującej wskazano, iż „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 liczbę spraw, stopień ich skomplikowania, standardowy czas ich załatwienia 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.”³⁶

Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 122a kpa, milczące załatwienie sprawy polega na wprowadzeniu pewnego rodzaju fikcji pozytywnego załatwienia sprawy przez organ administracji publicznej poprzez jego milczącą aprobatę treści żądania strony. Przepis stanowi bowiem, iż jeżeli w terminie miesiąca od dnia doręczenia żądania strony właściwemu organowi administracji publicznej albo innym terminie określonym w przepisie szczególnym organ ten:

- 1) nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (milczące zakończenie postępowania) albo
- 2) nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji (milcząca zgoda) sprawę uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony.

Tym samym, ustawodawca przyjął dwa rodzaje milczącego załatwienia sprawy. Pierwszy z nich - milczące zakończenie postępowania – jest rozwiązaniem mającym przeciwdziałać bezczynności organów administracyjnych. Po upływie określonego czasu, sprawa zostanie załatwiona w tym trybie, co nie musi stanowić wyraz świadomej woli organu. Wobec powyższego oraz wspomnianego ramowego charakteru nowej instytucji, to do ustawodawcy należy decyzja określająca do jakiej kategorii spraw mogłaby mieć ona zastosowanie, aby przeciwdziałać bezczynności, ale jednocześnie nie doprowadzać do automatycznego załatwienia pozytywnie w tym trybie spraw, które mają duże znaczenie dla interesu publicznego, bezpieczeństwa obrotu prawnego, a wymagających większego zaangażowania, również czasowego.

Drugi z nich, tj. milcząca zgoda, stanowi „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.”³⁷

³⁵ Ibidem, s. 51

³⁶ Ibidem, s. 45

³⁷ Ibidem, s. 47

Z uwagi na konstrukcję instytucji milczącego załatwienia sprawy, jej zastosowanie jest możliwe jedynie w postępowaniu przed organem pierwszej instancji – nie będzie ono mogło znaleźć zastosowania w postępowaniu odwoławczym (art. 138 § 1 i § 2 kpa w zw. z art. 122a § 1 kpa), a także w sprawach wszczętych w trybach nadzwyczajnych (art. 151 § 3, art. 155a, art. 158 § 1 zdanie 2, art. 163a).

15.2. Termin milczącego załatwienia sprawy - art. 122b–122d kpa

Przepis art. 122b kpa w sposób precyzyjny określa sposób w jak należy rozumieć wydanie decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (w przypadku gdy sprawa zostanie załatwiona w przed upływem terminu na milczące jej załatwienie – art. 122a § 2 pkt 1 kpa) lub wniesienie sprzeciwu (art. 122a § 2 pkt 2 kpa). W celu wyeliminowania potencjalnych rozbieżności w ustaleniu, jaką datę należy przyjąć za datę wniesienia sprzeciwu, wydania decyzji lub postanowienia, w ustawie nowelizującej wskazano, że dniem tym jest odpowiednio:

- 1) dzień nadania sprzeciwu, decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie za pokwitowaniem przez operatora pocztowego (gdy organ doręcza decyzję lub postanowienie za pośrednictwem poczty),
- 2) dzień doręczenia za pokwitowaniem sprzeciwu, decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby (w przypadku wyboru takiego sposobu doręczenia),
- 3) dzień wprowadzenia sprzeciwu, decyzji lub postanowienia do systemu teleinformatycznego (w przypadku doręczania drogą elektroniczną zgodnie z art. 391 kpa).

Zgodnie z intencją wyrażoną przez ustawodawcę w treści uzasadnienia ustawy zmieniającej: „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.”³⁸

Jak już wskazano, podstawowym terminem na milczące załatwienie sprawy jest termin miesiąca, z zastrzeżeniem możliwości wprowadzenia odmiennych terminów w przepisach szczególnych (art. 122a § 2 kpa).

Zgodnie z przepisem art. 122c § 1 kpa milczące załatwienie sprawy następuje w dniu następującym po dniu, w którym upływa termin przewidziany do wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu.

W przypadku zaś, gdy organ przed upływem terminu do załatwienia sprawy zawiadomi stronę o braku sprzeciwu, milczące załatwienie sprawy następuje w dniu doręczenia tego zawiadomienia.

Jeżeli podanie zawierające żądanie nie spełnia wymagań wskazanych w przepisach lub istnieje konieczność doprecyzowania żądania, organ wezwie wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni, zgodnie z dyspozycją art. 64 kpa. Wówczas termin, po którym następuje milczące załatwienie sprawy, biegnie od dnia uzupełnienia braków lub doprecyzowania treści żądania (art. 122c § 2 kpa). Takie rozwiązanie jest konieczne, bowiem milczące załatwienie sprawy oznacza uwzględnienie w całości żądania strony, o czym, zgodnie z nowym przepisem art. 122e kpa, adnotację należy uczynić w aktach sprawy wskazując treść rozstrzygnięcia oraz jego podstawę prawną – dopiero w przypadku złożenia precyzyjnego i kompletnego wniosku może zostać zatem prawidłowo zrealizowany cel instytucji milczącego załatwienia sprawy.

Przepis art. 122c § 3 kpa reguluje sytuację, w której w sprawie, która może być załatwiona milcząco, organ odwoławczy wydał decyzję na podstawie art. 138 § 2 kpa, tj. uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. Wówczas termin, po którym następuje milczące załatwienie sprawy, biegnie od dnia doręczenia organowi pierwszej instancji akt sprawy wraz z tą decyzją.

Zgodnie z przepisem art. 122d § 1 kpa, w sprawach załatwianych milcząco nie stosuje się art. 10 i art. 79a kpa. Ustawodawca uznał, że w przypadku trybu milczącego załatwienia sprawy, który dotyczy spraw o mniej skomplikowanym charakterze i sprowadza się do wydania rozstrzygnięcia w oparciu o materiał przedstawiony przez strony na etapie wszczęcia postępowania, nie jest wymagane stosowanie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, ani jej uszczegółowienia zawartego w nowym art. 79a kpa. W celu zapobieżenia skutkowi w postaci milczącego załatwienia sprawy w razie zaistnienia przesłanek do zawieszenia postępowania, przepis art. 122d § 1 kpa wprowadza zasadę, zgodnie z którą zawieszenie postępowania wstrzymuje bieg terminu, po którym następuje milczące załatwienie sprawy.

15.3. Zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy i jego zaskarżalność - 122f i 122g kpa

Potrzebie istnienia aktu administracyjnego potwierdzającego milczące załatwienie sprawy ustawodawca odpowiedział poprzez wykorzystanie formuły zaświadczenia, o którym mowa w dziale VII kpa, uzupełnionego jednak o szczególne zapisy wynikające z treści omawianego przepisu.

Zgodnie z przepisem art. 122f § 1 kpa, na wniosek strony organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, wydaje zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy albo odmawia wydania takiego zaświadczenia. Oznacza to, iż na przedmiotowe zaświadczenie służy zażalenie (art. 122f § 2 kpa).

W § 3 wskazano wszystkie konieczne elementy, jakie zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy powinny zawierać. Należą do nich:

³⁸ Ibidem, s. 49

- 1) oznaczenie organu administracji publicznej i strony lub stron postępowania;
- 2) data wydania zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy;
- 3) powołanie podstawy prawnej;
- 4) treść rozstrzygnięcia sprawy załatwionej milcząco;
- 5) data milczącego załatwienia sprawy;
- 6) pouczenie o możliwości wniesienia zażalenia;
- 7) podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania zaświadczenia, a jeżeli zaświadczenie zostało wydane w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowany podpis elektroniczny.

Ponadto, zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy doręcza się wszystkim stronom w sprawie załatwionej milcząco (art. 122f § 4 kpa). Taka regulacja służyć ma zabezpieczeniu interesów stron postępowania innych niż wnioskodawca oraz umożliwieniu im powzięcia wiedzy o milczącym załatwieniu sprawy, która dotyczy ich interesów lub obowiązków.

Z uwagi na swój szczególny charakter, zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy nie podlega zaskarżeniu na ogólnych zasadach kpa, ani też nie może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego. Zgodnie z przepisem art. 122g kpa do spraw załatwionych milcząco odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy kodeksu postępowania administracyjnego zawarte w rozdziale 12 i 13 działu II kpa, tj. dotyczące wznowienia postępowania, uchylenia, zmiany lub stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej. Milczące załatwienie sprawy zatem będzie mogło podlegać w postępowaniu nadzwyczajnym kontroli właściwych organów z punktu widzenia legalności działania organu I instancji. Komentowany przepis wskazuje, iż przyjmuje się, że skutek wydania decyzji ostatecznej powstał w terminie 14 dni od dnia milczącego załatwienia sprawy. Zgodnie z intencją ustawodawcy, ponowne rozpatrzenie sprawy załatwionej milcząco jest możliwe w razie spełnienia się przesłanek właściwych dla trybów nadzwyczajnych, a odpowiednio stosowanie tych przepisów umożliwić ma właściwym organom uchylenie, zmianę lub stwierdzenie nieważności rozstrzygnięcia sprawy, które nastąpiło w trybie milczenia organu administracji publicznej.

16. Zmiany dotyczące postępowania odwoławczego - art. art. 112, 127a, 130 § 4, art. 136 § 2-4 kpa, 138 § 2a-2b kpa

16.1. Zrzeczenie się prawa do odwołania - art. 127a kpa oraz art. 112 i 130 § 4 kpa

Jak już wskazano wyżej, zgodnie z znowelizowaną treścią przepisu art. art. 107 § 1 kpa, organ wydając decyzję administracyjną będzie zobowiązany zamieścić w niej

pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania.

Zgodnie z nowym art. 127a kpa w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona będzie mogła zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję. W konsekwencji z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja stanie się ostateczna i prawomocna. Zrzeczenie się prawa do odwołania powinno w korzystny sposób wpłynąć na przyspieszenie i uproszczenie postępowań administracyjnych.

Zgodnie z uzasadnieniem ustawy nowelizującej: „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). [...] 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. [...] 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.”³⁹

Konsekwencją wprowadzenia instytucji zrzeczenia się prawa do odwołania są zmiany:

- w art. 112 kpa, w myśl której błędne pouczenie w decyzji co do prawa odwołania lub skutków zrzeczenia się odwołania albo wniesienia powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego nie może szkodzić stronie, która zastosowała się do tego pouczenia,
- w art. 130 § 4 kpa, zgodnie z którą decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, jeżeli jest zgodna z żądaniem wszystkich stron lub jeżeli wszystkie strony zrzekły się prawa do wniesienia odwołania.

16.2. Nowe możliwości organu odwoławczego w zakresie przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego - art. 136 § 2-4 kpa

Zgodnie z intencją ustawodawcy, wprowadzone zmiany w treści art. 136 kpa zmierzają do skrócenia czasu trwania procedur administracyjnych oraz ograniczenia liczby

³⁹ Ibidem, s. 57

zapadających w sprawach administracyjnych rozstrzygnięć kasatoryjnych. „Wydanie decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a., powinien bowiem stanowić absolutny wyjątek – następować jedynie w sytuacji, gdy wydanie decyzji *in meriti* godziłoby w zasadę dwuinstancyjności (art. 15 k.p.a.).”⁴⁰

Zgodnie z obecnie obowiązującym przepisem art. 136 kpa 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 sytuacji, 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 do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 kpa w zw. z art. 136 kpa). Zmiany w zakresie wskazanej procedury podyktowane są założeniem, jakie przyjął ustawodawca, zgodnie z którym nie znajduje dostatecznego uzasadnienia realizowanie zasady dwuinstancyjności wbrew woli strony (lub zgodnej woli stron) postępowania administracyjnego. W związku z tym, nowy § 2 przepisu 136 kpa stanowi, iż jeżeli decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, na zgodny wniosek wszystkich stron zawarty w odwołaniu, organ odwoławczy przeprowadza postępowanie wyjaśniające w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy - chodzi tu o postępowanie wyjaśniające w zakresie okoliczności mających istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Ponadto, organ odwoławczy może zlecić przeprowadzenie określonych czynności postępowania wyjaśniającego organowi, który wydał decyzję, o ile przyczyni się to do przyspieszenia postępowania.

Wskazana zasada znajduje także zastosowanie 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 kpa, 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.

Organ jednak może odmówić przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w dodatkowym zakresie, koniecznym do wydania decyzji rozstrzygającej istotę sprawy, jeżeli przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy byłoby nadmiernie utrudnione. „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 rozpoznający ponownie sprawę (np. gdy konieczna jest opinia biegłego co do istotnych dla sprawy okoliczności, którą zlecić może każdy z organów), organ odwoławczy powinien uwzględnić wnioski, o którym mowa w art. 136 § 2 lub § 3 k.p.a.”⁴¹

16.3. Nowe wytyczne organu odwoławczego art. 138 § 2a–2b kpa

Dodane § 2a–2b w art. 138 kpa stanowią nowe wytyczne dla organu odwoławczego.

Pierwsza zmiana zawarta w § 2a dotyczy sytuacji, w której organ pierwszej instancji w decyzji dokonał błędnej wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie. Wówczas organ odwoławczy powinien także zawrzeć w decyzji kasatoryjnej wytyczne w zakresie wykładni przepisów prawa. Co prawda, jak wskazano w uzasadnieniu ustawy nowelizującej: „decyzja kasatoryjna jest wydawana w przypadku istotnych braków w zakresie ustalenia stanu faktycznego sprawy, niemniej 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 ponownienia 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 ustalenia 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.”⁴²

Druga zmiana zawarta w § 2b stanowi uzupełnienie zmian wprowadzonych

w art. 136 kpa. Sprowadza się ona do tego, iż organ drugiej instancji nie wydaje decyzji kasatoryjnej, o której mowa w art. 138 § 2, w przypadkach określonych w omawianym art. 136 § 2 lub 3 kpa. Wówczas, co jest logiczna

⁴⁰ Ibidem, s. 57

⁴¹ Ibidem, s. 59

⁴² Ibidem, s. 60

konsekwencją wprowadzonych w art. 136 kpa zmian, organ odwoławczy po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy wydaje decyzję, w której:

- 1) utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo
- 2) uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję - umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, albo
- 3) umarza postępowanie odwoławcze.

Organ odwoławczy może także uchylić decyzję i zobowiązać organ pierwszej instancji do wydania decyzji o określonej treści, jeżeli przepisy przewidują wydanie decyzji na blankiecie urzędowym, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a istnieją podstawy do zmiany zaskarżonej decyzji.

17. Administracyjne postępowanie uproszczone - art. 35 § 3a, art. 163b–163f kpa

17.1. Uwagi wstępne

Wprowadzenie administracyjnego postępowania uproszczonego służyć ma przyspieszeniu i usprawnieniu procedury administracyjnej, a także ograniczeniu formalizmu procesowego, co wpisuje się w europejskie dążenie do zapewnienia „dobrej i skutecznej” administracji publicznej. Element przyspieszenia procedury wyraża się m.in. w zmianie polegającej na dodaniu nowego § 3a w art. 35 kpa, zgodnie z którym załatwienie sprawy w postępowaniu uproszczonym powinno nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania. Długość tego terminu jest zasadna, bowiem w postępowaniu uproszczonym przewiduje się ograniczenie postępowania dowodowego, co do zasady tylko do dowodów zgłoszonych przez stronę w chwili wszczęcia postępowania – w podaniu.

Ustawodawca wprowadzając omawianą instytucję wskazał, że „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.”⁴³

17.2. Przesłanki załatwienia sprawy administracyjnej w postępowaniu uproszczonym art. 163b kpa

Przepis art. 163b kpa stanowi, iż organ administracji publicznej załatwia sprawę w postępowaniu uproszczo-

nym, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. Oznacza to, że – jak wskazano w cytowanym powyżej fragmencie uzasadnienia ustawy nowelizującej - o tym kiedy będzie można skorzystać z instytucji postępowania uproszczonego decydował będzie konkretny przepis prawa materialnego. Postępowanie uproszczone może dotyczyć interesu prawnego lub obowiązku tylko jednej strony, chyba że konkretny przepis szczególny będzie w tym zakresie stanowił inaczej. Do postępowania uproszczonego nie ma zastosowania przepis art. 62 kpa, dotyczący współuczestnictwa w postępowaniu administracyjnym, zgodnie z którym w sprawach, w których prawa lub obowiązki stron wynikają z tego samego stanu faktycznego oraz z tej samej podstawy prawnej i w których właściwy jest ten sam organ administracji publicznej, można wszcząć i prowadzić jedno postępowanie dotyczące więcej niż jednej strony.

W postępowaniu uproszczonym zasadniczo stosuje się przepisy o milczącym załatwieniu sprawy, o ile przepisy szczególne nie będą wykluczały takiej możliwości.

17.3. Procedura z wykorzystaniem urzędowego formularza – art. 163c kpa

Podanie w postępowaniu uproszczonym strona może wnieść w formie tradycyjnej, jak również na urzędowym formularzu, który powinien wskazywać okoliczności mające znaczenie dla sprawy oraz przedstawia dowody wraz z żądaniem wszczęcia postępowania.

Urzędowy formularz będzie mógł być wniesiony drogą elektroniczną. W takiej sytuacji zastosowanie znajdzie art. 63 § 3a kpa określający wymogi formalne względem podań wniesionych w formie dokumentu elektronicznego, do których należą:

- 1) opatrzenie kwalifikowanym podpisem elektronicznym albo podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP, lub uwierzytelniane w sposób zapewniający możliwość potwierdzenia pochodzenia i integralności weryfikowanych danych w postaci elektronicznej;
- 2) zawarcie danych w ustalonym formacie, zawartym we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru;
- 3) zawarcie adresu elektronicznego wnoszącego podanie.

W sprawie wszczętej na skutek podania złożonego z wykorzystaniem urzędowego formularza nie jest dopuszczalne późniejsze zgłaszanie przez stronę nowych żądań, o czym pouczenie powinno być zawarte w urzędowym formularzu – „rozwiązanie to uzasadnia dążenie do przyspieszenia postępowania i założenie, że w postępowaniu uproszczonym rozpoznawane będą sprawy nieskomplikowane polegające na rozpoznaniu jednego, typowego żądania. Dopuszczenie możliwości zgłaszania nowych żądań po wszczęciu postępowania wpłynęłoby niewątpliwie na czas jego trwania, wprowadziłoby zbędne komplikacje i w efekcie – niweczyłoby jego uproszczony charakter. Trzeba jednak podkreślić, że rozwiązanie to nie ogranicza prawa strony do wystąpienia z nowym żą-

⁴³ Ibidem, s. 65

daniem. Będzie to jednak możliwe w ramach odrębnego postępowania.”⁴⁴

17.4. Zasady dotyczące postępowania dowodowego, uzasadnienie decyzji wydanej w postępowaniu uproszczonym oraz postanowienia w postępowaniu uproszczonym – art. 163d – 163g kpa

Zgodnie z przepisem art. 163d kpa, jeżeli uwzględnienie nowych okoliczności powołanych przez stronę w toku postępowania jest istotne dla wyniku tego postępowania, a ich uwzględnienie doprowadzi do jego przedłużenia, organ administracji publicznej w dalszym ciągu prowadzi postępowanie z pominięciem przepisów dotyczących postępowania uproszczonego, o czym niezwłocznie informuje stronę. Zapis ten jest wynikiem założenia, zgodnie z którym postępowanie uproszczone ma dotyczyć spraw o nieskomplikowanym charakterze.

Postępowanie dowodowe w postępowaniu uproszczonym jest ograniczone do dowodów zgłoszonych przez stronę, łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania, oraz dowodów możliwych do ustalenia na podstawie danych, którymi dysponuje organ prowadzący postępowanie (art. 163e kpa). W sprawach rozpoznawanych w postępowaniu uproszczonym nie znajduje zastosowania przepis art. 81 kpa, zgodnie z którym okoliczności faktyczne mogą być uznana za udowodnione, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów. Takie rozwiązanie ma służyć uproszczeniu i przyspieszeniu postępowania uproszczonego.

Zgodnie z przepisem art. 163f kpa, uzasadnienie decyzji wydanej w postępowaniu uproszczonym może ograniczać się do wskazania faktów, które organ administracji publicznej uznał za udowodnione oraz przytoczenia przepisów prawa stanowiących podstawę prawną decyzji. Ma także służyć uproszczeniu samego postępowania. Zapis ten ma charakter fakultatywny, co oznacza, iż organ może w treści uzasadnienia zawrzeć dodatkowe elementy, takie jak wykładania określonych przepisów czy przytoczenie odpowiedniego orzecznictwa.

Postanowienia wydane w postępowaniu uproszczonym można zaskarżyć tylko w odwołaniu od decyzji, z wyjątkiem:

- postanowień wydanych po wydaniu decyzji,
- postanowień o zawieszeniu lub odmowie podjęcia zawieszzonego postępowania
- postanowień, w odniesieniu do których możliwość ich zaskarżenia przewidują przepisy szczególnie.

18. Administracyjne kary pieniężne - 189a – 189k kpa

18.1. Uwagi ogólne

Ustawa nowelizująca wprowadza do kpa nowy dział IVa „Administracyjne kary pieniężne”, którego przepisy określają ogólne zasady nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu.

Do tej pory w polskim systemie prawnym brakowało reguł ogólnych określających zasady ich nakładania i wymierzania, co skutkowało znaczącym zróżnicowaniem sytuacji podmiotów podlegających ukaraniu, co było m.in. wynikiem braku określenia lub zróżnicowania przesłanek branych pod uwagę przy szacowaniu wysokości kary pieniężnej. Co więcej, często nakładanie kar administracyjnych cechowane było automatyzmem oraz nieuwzględnianiem przyczyn i okoliczności dopuszczenia się naruszenia.

Zmiana w tym zakresie jest także podyktowana orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażającym pogląd, że administracyjna kara pieniężna powinna być karą sprawiedliwą, adekwatną do wagi naruszenia i odpowiadającą celom, 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.”⁴⁵

Nie bez znaczenia również pozostają gwarancje wynikające z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., szczególnie te polegające na konieczności poszanowania, w postępowaniach administracyjnych związanych z nałożeniem sankcji, prawa do obrony. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wielokrotnie wskazywało na konieczność uwzględnienia przewidzianych we wskazanym przepisie gwarancji podmiotom objętym wszelkiego typu postępowaniami sankcyjnymi – w tym postępowaniem administracyjnym związanym z nałożeniem kary, a więc postępowaniem quasi-karnym.

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

⁴⁴ Ibidem, s. 66

⁴⁵ Ibidem, s. 68

18.2 Definicja administracyjnej kary pieniężnej i zakres zastosowania - art. 189a–189b kpa

Wobec braku w polskim systemie prawnym ogólnej definicji administracyjnej kary pieniężnej, przepis art. 189b kpa określa ją jako określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej.

Zgodnie z założeniem ustawodawcy, zawarte w omawianym nowym dziale „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 poszczególnych aspektów materii dotyczącej kar administracyjnych, przepisów proponowanego działu nie będzie stosowało się w zakresie tych aspektów (art. 189a § 2 k.p.a.).”⁴⁶

Przepis art. 189a § 1 kpa wyraża właśnie ową ogólną zasadę, zgodnie z którą

w sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu stosuje się przepisy działu IVa kpa. Zasada ta doznaje licznych wyjątków. Zgodnie z § 2 wskazanego przepisu, w przypadku uregulowania w przepisach odrębnych:

- 1) przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej,
- 2) odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia,
- 3) terminów przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej,
- 4) terminów przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej,
- 5) odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej,
- 6) udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej

– przepisy dotyczące administracyjnych kar pieniężnych w tym zakresie nie znajdują zastosowania. Omawiane przepisy obejmujące ogólne zasady dotyczące administracyjnych kar pieniężnych mają być uzupełnieniem w tym zakresie, który nie został uregulowany odmiennie w przepisach odrębnych. Zgodnie z treścią uzasadnienia ustawy nowelizującej: „Jeżeli któryś z wskazanych aspektów regulacji dotyczącej kar (np. odstąpienie od nałożenia kary) nie został objęty regulacją ustawy odrębnej, „w to miejsce” stosowane będą przepisy k.p.a. Jednocześnie, jeśli przepisy szczególne regulują określoną kwestię, np. wskazują przesłanki wymiaru kary, to wyłączone zostaje zastosowanie wszystkich przepisów k.p.a. określających przesłanki wymiaru kary (tego aspektu objętego

jednym z punktów art. 189a § 2 k.p.a.). Skoro bowiem ustawodawca w przepisach odrębnych ustaw uregulował w przepisach odrębnych kwestię kar administracyjnych kompleksowo albo uregulował dany „wycinek” tematyki stosowania kar administracyjnych, w tym konkretnie zakresie zastosowanie przepisów k.p.a. powinno być wyłączone. Nie wyklucza to stosowania przepisów k.p.a. w zakresie aspektów wskazanych w art. 189a § 2 pkt 2–6.”⁴⁷

Ponadto, przepisów omawianego działu nie stosuje się w sprawach nakładania lub wymierzania przez organ administracji publicznej kar na podstawie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia, odpowiedzialności dyscyplinarnej, porządkowej lub z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, na co wskazuje 189a § 3 kpa.

18.3. Zasady i przesłanki nakładania administracyjnej kary pieniężnej – 189c-189e i 189i kpa

Wzorem regulacji obowiązującej przy odpowiedzialności karnej przepis art. 189c kpa wprowadza zasadę stosowania ustawy względniejszej dla sprawcy naruszenia, zgodnie z którą jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony.

Druga ogólna zasada dotyczy przypadku gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej (art. 189e kpa). Wówczas strona nie podlega ukaraniu. Podstawą wprowadzenia tej zasady jest założenie, zgodnie z którym przesłanką nałożenia administracyjnej kary pieniężnej powinno być wystąpienie subiektywnego elementu zawinienia. Przez siłę wyższą należy rozumieć:

- zdarzenie o charakterze przypadkowym lub naturalnym, ale zawsze o charakterze zewnętrznym w stosunku do człowieka,
- zdarzenie niemożliwe (lub prawie niemożliwe) do przewidzenia,
- zdarzenie, którego skutkiem nie można zapobiec⁴⁸.

Przepis art. 189d kpa wprowadza następujące dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej:

- 1) wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzebę ochrony życia lub zdrowia, ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czas trwania tego naruszenia;
- 2) częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszania zakazu tego samego rodzaju co niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być nałożona kara;

⁴⁷ Ibidem, s. 71

⁴⁸ Por. „Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych”, Barbara Adamiak, Janusz Borkowski, Wydawnictwo: Wolters Kluwer Polska SA, Rok publikacji: 2015

⁴⁶ Ibidem, s. 71

- 3) uprzednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe;
- 4) stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa;
- 5) działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa;
- 6) wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła;
- 7) w przypadku osoby fizycznej – warunki osobiste strony, na którą administracyjna kara pieniężna jest nakładana.

Organ nakładając na określony podmiot administracyjną karę pieniężną powinien kierować się ww. dyrektywami. Okoliczności te, podobnie jak ma to miejsce w przypadku odpowiedzialności karnej, mogą wpływać łagodząco albo obciążająco na odpowiedzialność strony, na którą ma być nałożona administracyjna kara pieniężna.

Zgodnie natomiast z przepisem art. 189i kpa zaległą administracyjną karą pieniężną jest kara niezapłacona w terminie, od której nalicza się odsetki za zwłokę w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

18.4. Przesłanki odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej

– art. 189f kpa

Przepis art. 189f § 1 kpa przewiduje przesłanki warunkujące odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Należą do nich sytuacje w których:

- 1) waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa lub
- 2) za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna.

Odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej powinno być dokonywane w formie decyzji – stanowi bowiem merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy. Ponadto, wiąże się ono z koniecznością udzielenia stronie pouczenia, co ma służyć zmniejszeniu ryzyka powtórnego naruszenia prawa przez stronę.

Natomiast w przypadkach innych niż wymienione powyżej, o ile pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna, organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, może wyznaczyć stronie termin do przedstawienia dowodów potwierdzających:

- 1) usunięcie naruszenia prawa lub
- 2) powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, określając termin i sposób powiadomienia (art. 189f § 2 kpa).

Przedstawienie przez stronę dowodów, potwierdzających wykonanie postanowienia wydanego przez organ, będzie powodowało odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Organ także w tym przypadku zobowiązany będzie do udzielenia stronie pouczenia.

18.5. Terminy dotyczące administracyjnych kar pieniężnych - art. 189g, 189h i art. 189j kpa

Przepis art. 189g kpa określa terminy przedawnienia nałożenia administracyjnych kar pieniężnych oraz ich ściągальności. W obydwu przypadkach jest to okres 5 lat. Zatem administracyjna kara pieniężna nie może zostać nałożona, jeżeli upłynęło pięć lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa i nie podlega ona egzekucji, jeżeli upłynęło pięć lat od dnia, w którym kara powinna być wykonana.

Niezależnie od tego, jeżeli przepisy odrębne przewidują inne terminy, omawiany przepis kpa nie będzie miał zastosowania. Ponadto przepisów o przedawnieniu nałożenia kary nie stosuje się do spraw, w przypadku których przepisy odrębne przewidują termin, po upływie którego nie można wszcząć postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub stwierdzenia naruszenia prawa, w następstwie którego może być nałożona administracyjna kara pieniężna (art. 189g § 2 kpa).

Ustawa nowelizująca przewiduje precyzyjne zasady dotyczące przerwania biegu terminu przedawnienia w przypadku ogłoszenia upadłości strony, a także zawieszenia biegu terminu przedawnienia, w tym wskutek wniesienia środka zaskarżenia do sądu.

Zgodnie z przepisem art. 189h kpa bieg terminu przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej przerywa ogłoszenie upadłości strony. Natomiast, po przerwaniu biegu terminu przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej biegnie on na nowo od dnia następującego po dniu uprawomocnienia się postanowienia o zakończeniu lub umorzeniu postępowania upadłościowego. Przepis ten stanowi pewnego rodzaju ulgę dla stron znajdujących się w krytycznie trudnej sytuacji, powodującej potrzebę ogłoszenia upadłości. Ponadto, w sytuacji kiedy ogłoszenie upadłości strony nastąpiło przed rozpoczęciem biegu terminu przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, bieg tego terminu rozpoczyna się od dnia następującego po dniu uprawomocnienia się postanowienia o zakończeniu lub umorzeniu postępowania upadłościowego.

Jeżeli chodzi o bieg terminu przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, to nie rozpoczyna się on, a rozpoczęty ulega zawieszeniu z dniem:

- 1) wniesienia środka zaskarżenia od decyzji w przedmiocie administracyjnej kary pieniężnej do sądu administracyjnego albo sądu powszechnego, albo skargi kasacyjnej od prawomocnego orzeczenia w przedmiocie administracyjnej kary pieniężnej;
- 2) wniesienia żądania ustalenia przez sąd powszechny istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa;

3) doręczenia zarządzenia zabezpieczenia w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jeżeli przepisy odrębne przewidują możliwość zarządzenia zabezpieczenia (art. 189h § 4 kpa).

Natomiast termin przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej rozpoczyna się, a po zawieszeniu biegnie dalej, od dnia następującego po dniu:

- 1) uprawomocnienia się orzeczenia sądu administracyjnego albo sądu powszechnego właściwego do rozpoznania odwołania od decyzji w przedmiocie administracyjnej kary pieniężnej, albo odmowy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania przez Sąd Najwyższy, oddalenia skargi kasacyjnej, albo uchylecia przez Sąd Najwyższy zaskarżonego wyroku i orzeczenia co do istoty sprawy;
- 2) uprawomocnienia się orzeczenia lub ogłoszenia prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego w sprawie ustalenia istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa;
- 3) zakończenia postępowania zabezpieczającego w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 189h § 5 kpa).

Bieg terminu przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej przerywa ogłoszenie upadłości strony. Po przerwaniu biegu terminu przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej biegnie on na nowo od dnia następującego po dniu uprawomocnienia się postanowienia o zakończeniu lub umorzeniu postępowania upadłościowego (art. 189j § 1 i 2 kpa).

Jeżeli natomiast ogłoszenie upadłości strony nastąpiło przed rozpoczęciem biegu terminu przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej, bieg tego terminu rozpoczyna się od dnia następującego po dniu uprawomocnienia się postanowienia o zakończeniu lub umorzeniu postępowania upadłościowego.

Jeżeli chodzi z kolei o bieg terminu przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej to nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega przerwaniu z dniem:

- 1) zastosowania środka egzekucyjnego, o którym zobowiązany został zawiadomiony;
- 2) doręczenia zarządzenia zabezpieczenia w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Natomiast bieg terminu przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej rozpoczyna się, a po przerwaniu biegnie na nowo, od dnia następującego po dniu, w którym:

- 1) zastosowano środek egzekucyjny, o którym zobowiązany został zawiadomiony;
- 2) doręczono zarządzenie zabezpieczenia w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 189j § 4 i 5 kpa).

kach uzasadnionych ważnym interesem publicznym lub ważnym interesem strony, może udzielić ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej poprzez:

- 1) odroczenie terminu wykonania administracyjnej kary pieniężnej lub rozłożenie jej na raty,
- 2) odroczenie terminu wykonania zaległej administracyjnej kary pieniężnej lub rozłożenie jej na raty,
- 3) umorzenie administracyjnej kary pieniężnej w całości lub części,
- 4) umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub części.

Umorzenie zaległej administracyjnej kary pieniężnej wiąże się z umorzeniem odsetek za zwłokę w całości lub takiej części, w jakiej została umorzona zaległa administracyjna kara pieniężna.

Przepisy zawarte w art. 189j § 3-5 kpa dotyczą ulg w wykonaniu administracyjnych kar finansowych udzielanych na wniosek strony prowadzącej działalność gospodarczą. Właściwy organ może udzielić takich ulg jeżeli:

- 1) nie stanowią one pomocy publicznej;
- 2) stanowią pomoc *de minimis* albo pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie – w zakresie i na zasadach określonych w bezpośrednio obowiązujących przepisach prawa Unii Europejskiej dotyczących pomocy w ramach zasady *de minimis*;
- 3) stanowią pomoc publiczną:

- a) mającą na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi,
- b) mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce,
- c) zgodną z zasadami rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, której dopuszczalność została określona przez właściwe organy Unii Europejskiej, udzielaną na przeznaczenie inne niż wymienione w lit. a i b.

W przypadku pomocy publicznej określonej pkt 3 lit. a i b powyżej ulgi, o których mowa w pkt 2 powyżej, mogą być udzielane, jeżeli w przepisach odrębnych zostały określone szczegółowe warunki udzielania tej pomocy, zapewniające jej zgodność z zasadami rynku wewnętrznego Unii Europejskiej.

Przepis § 5 omawianego artykułu stanowi, iż w zakresie przeznaczenia pomocy publicznej zgodnej z zasadami rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, której dopuszczalność została określona przez właściwe organy Unii Europejskiej (lit. c powyżej), udzielanej w formie ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej oraz szczegółowe warunki udzielania tych ulg określić ma Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, mając na uwadze dopuszczalność i warunki udzielania pomocy państwa określone przez właściwe organy Unii Europejskiej.

18.6. Ulgi w zakresie wykonania administracyjnej kary pieniężnej - art. 189k kpa

Organ administracji publicznej, który nałożył administracyjną karę pieniężną, na wniosek strony, w przypad-

19. Europejska Współpraca Administracyjna

- art. 260a–260g kpa

19.1. Uwagi ogólne

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 tworzy zasadę lojalnej współpracy w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów.

Wprowadzenie przez ustawodawcę do kpa działu VIIIa zatytułowanego „Europejska współpraca administracyjna” ustanawiającego w polskiej procedurze administracyjnej zasady współpracy organów i nadającego jej konkretną treść normatywną, motywowane jest potrzebą ustanowienia skutecznej i efektywnej współpracy administracyjnej.

Przepisy zawarte w nowym dziale kpa „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 i załatwianych milcząco. Przepisy te ustanawiają zespół norm zbliżonych do przepisów o międzynarodowej pomocy prawnej w sądowej procedurze cywilnej czy karnej. [...] 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).”⁴⁹

Odwołują się one do norm prawa unijnego, które zawierają konkretne rozwiązania dotyczące współdziałania organów administracji unijnej i organów państw członkowskich UE. Europejska współpraca administracyjna dochodzić będzie do skutku w przypadkach i w zakresie wskazanym w przepisach prawa UE. Regulacja kodeksowa zaś ma charakter subsydiarny i ramowy.

19.2. Zasady udzielania pomocy organom innych państw członkowskich Unii Europejskiej – art. 260a – 260g kpa

W myśl przepisu art. 260a kpa organy administracji publicznej udzielają pomocy organom innych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz organom administracji Unii Europejskiej, jeżeli przepisy prawa Unii Euro-

pejskiej tak stanowią i na zasadach określonych w tych przepisach.

Pomoc ta może być udzielona z urzędu albo na wniosek. Obejmuje ona w szczególności udostępnianie informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych oraz wykonywanie czynności procesowych w ramach pomocy prawnej. W związku z powyższym, udzielanie pomocy i zwracanie się o nią będzie dopuszczalne wyłącznie w przypadku, gdy przepisy prawa unijnego tak stanowią, i zgodnie z postanowieniami prawa UE. Z reguły udzielenie pomocy będzie wiązać się z przekazywaniem danych dotyczących stron postępowania lub innych osób – „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.”⁵⁰

Właściwość organów w przedmiocie udzielenia pomocy ustala się na podstawie przepisów kpa, jeżeli przepisy prawa Unii Europejskiej nie stanowią inaczej.

Zgodnie z założeniem ustawodawcy, czynności współpracy mają być odformalizowane.

W przypadku rozpatrywania wniosku o udzielenie pomocy złożonego organowi krajowemu, zgodnie z przepisem art. 260b kpa, powinien on zawierać uzasadnienie i być sporządzony w języku urzędowym Unii Europejskiej. Jeżeli zawiera on braki formalne, organ administracji publicznej będzie wzywał organ wnioskujący do ich uzupełnienia w terminie czternastu dni od dnia doręczenia wezwania. Jeżeli organ wnioskujący nie uzupełni w terminie braków formalnych lub brak będzie podstaw prawnych do udzielenia pomocy, wniosek o udzielenie pomocy nie będzie podlegał rozpatrzeniu i będzie zwracany organowi wnioskującemu. O ile wniosek będzie spełniał wszelkie warunki formalne i będą istniały podstawy prawne do udzielenia pomocy, rozpatrzenie wniosku będzie następowowało w terminie wynikającym z przepisów prawa Unii Europejskiej, a jeżeli brak będzie takiego terminu – bez zbędnej zwłoki.

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.

Zgodnie z przepisem art. 260d kpa, informacje między organami administracji publicznej powinny być przekazywane w szczególności drogą elektroniczną. Nie wyklucza to oczywiście innych sposobów komunikacji, niemniej ta wskazywana ma przyczynić się do ograniczenia kosztów oraz przyspieszyć uzyskiwania wnioskowanych informacji. Koszty udzielenia pomocy mają być rozliczane na podstawie odpowiednich regulacji prawa unijnego, a w ich braku organ będzie ponosił koszty swojego działania.

⁴⁹ Ibidem, s. 80

⁵⁰ Ibidem, s. 81

Zgodnie z przepisem art. 260f kpa, przepisy komentowanego działu stosuje się także w odniesieniu do organów państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz Konfederacji Szwajcarskiej, jeżeli przepisy prawa Unii Europejskiej znajdują zastosowanie do tych państw.

Komentowane 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). 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.”⁵¹

⁵¹ Ibidem, s. 82



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

Opinie i analizy NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl