

Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym

**w świetle nowelizacji
Kodeksu postępowania administracyjnego
z dnia 7 kwietnia 2017 roku**

**pod redakcją
Anny Gronkiewicz i Agnieszki Ziółkowskiej**



WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU ŚLĄSKIEGO
KATOWICE 2017

Nowe instytucje procesowe
w postępowaniu administracyjnym
w świetle nowelizacji
Kodeksu postępowania administracyjnego
z dnia 7 kwietnia 2017 roku

Prace Naukowe



Uniwersytetu Śląskiego
w Katowicach
nr 3634

Nowe instytucje procesowe
w postępowaniu administracyjnym
w świetle nowelizacji
Kodeksu postępowania administracyjnego
z dnia 7 kwietnia 2017 roku

pod redakcją
Anny Gronkiewicz i Agnieszki Ziółkowskiej

Redaktor serii: Prawo
Andrzej Matan

Recenzent
Robert Suwaj

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Przedmowa	13

Wprowadzenie

Anna Gronkiewicz Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego – uwagi wprowadzające	17
---	----

Zasady postępowania administracyjnego

Sandra Sekuła-Barańska Rozstrzygnięcie wątpliwości co do treści normy prawnej na korzyść strony	33
Tomasz Kosicki Zasada <i>in dubio pro libertate</i> w świetle nowelizacji Kodeksu postę- powania administracyjnego	49
Jakub Bryła, Paweł Szala Zasada równego traktowania w postępowaniu administracyjnym .	61
Magdalena Strożek-Kucharska, Klaudia Grochol Uгода administracyjna w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 roku	75
Alicja Drozd, Szymon Kittner Zasada bezstronności w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego	97
Jerzy Oppeln-Bronikowski Sytuacja prawna jednostki w kontekście proponowanych zmian za- sad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego, ze szcze- gólnym uwzględnieniem przepisów art. 7a oraz art. 81a k.p.a. . .	113

Ewa Śladkowska	
Wskazanie niespełnionych przesłanek do wydania decyzji zgodnej z żądaniem strony (art. 79a k.p.a.)	127

Nowe instytucje procesowe w Kodeksie postępowania administracyjnego

Bartosz Gliwiński	
Ponaglenie w systemie administracyjnoprawnych środków zaskarżenia	147
Katarzyna Surmiak	
Mediacja jako nowa instytucja w procedurze administracyjnej . . .	163
Agnieszka Kocot-Łaszczyca, Grzegorz Łaszczyca	
Dopuszczalność mediacji w ogólnym postępowaniu administracyjnym	179
Tomasz Diduch, Paweł Milion	
Usprawnienie współdziałania organów na przykładzie instytucji posiedzenia w trybie współdziałania z art. 106a k.p.a.	193
Szymon Łajszczak	
Posiedzenie w trybie współdziałania – uwagi krytyczne na tle prawnoporównawczym	213
Anna Gronkiewicz	
Milczące załatwienie sprawy jako nowa instytucja postępowania administracyjnego	223
Paulina Zadykowicz	
Instytucja administracyjnego postępowania uproszczonego w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego	243
Maciej Pleban	
Prognozowane praktyczne aspekty administracyjnego postępowania uproszczonego	257

Zmiany w procedurze odwoławczej w postępowaniu administracyjnym

Emilia Biel, Tomasz Mizioch	
Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego w świetle ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw	271

Agnieszka Ciesielska	
Wniosek o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy	287
Piotr Boczkowski	
Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej	299
Agnieszka Ziółkowska	
Decyzja kasacyjna powodująca przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji (art. 138 §2 k.p.a. i art. 138 §2a k.p.a.) w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku	313
Sylwia Łazuk	
Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej	333
Kary administracyjne i europejska współpraca	
Mateusz Strączek	
Kary administracyjne – analiza prawnoporównawcza stanu prawnego sprzed i po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 roku	345
Lucyna Staniszevska	
Dostosowanie administracyjnych kar pieniężnych do wymogów demokratycznego państwa prawnego	361
Dawid Gregorczyk	
Administracyjne kary pieniężne w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego	377
Dominik Styczyński	
Tryb europejskiej współpracy administracyjnej jako nowa instytucja prawna w znowelizowanym Kodeksie postępowania administracyjnego	391
Zakończenie	405
Bibliografia	407
Noty o Autorach	435

Wykaz skrótów

Akty prawne

- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.
- EKPCz – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 ze zm.
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 30 kwietnia 2004 r. Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/2.
- EKDA – Decyzja w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej z dnia 29 września 2011 r. Dz.U. UE C. 285.
- r.p.a. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym. Dz.U. 1928, nr 36, poz. 341.
- d.k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. nr 30, poz. 168.
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 23 ze zm.
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 459, 933, 1132.
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1822 ze zm.
- u.p.e.a. – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 599 ze zm.
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1137 ze zm.

- k.p.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1749 ze zm.
- o.p. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 201.
- p.f. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 2142 ze zm.
- p.u.s.a. – ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1066 ze zm.
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 718 ze zm.
- u.p.z.p. – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 778 ze zm.
- u.p. – ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Dz.U. 2004, nr 92, poz. 880.
- p.sz.w. – ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1842 ze zm.
- u.o.i.f. – ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1636.
- u.o.p.w. – ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1639.
- u.o.k.k. – ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 229.
- u.u.i.ś. – ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 353 ze zm.
- u.o.p. – ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim. Dz.U. 2012, poz. 161 ze zm.
- u.e.l. – ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 657.
- p.g.g. – ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1131 ze zm.
- u.k.a.s. – ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej. Dz.U. 2016, poz. 1947 ze zm.

Inne

- ADR – Alternative Dispute Resolution
- CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
- EFTA – Europejskie Porozumienie o Wolnym Handlu
- ETPCz – Europejski Trybunał Praw Człowieka
- GDDKiA – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad
- MSWiA – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
- PRL – Polska Rzeczpospolita Ludowa
- RP – Rzeczpospolita Polska
- SA – sąd apelacyjny
- SKO – samorządowe kolegium odwoławcze
- SN – Sąd Najwyższy
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- UE – Unia Europejska
- WSA – wojewódzki sąd administracyjny
- WUG – Wyższy Urząd Górniczy

Przedmowa

Kodeks postępowania administracyjnego stanowi swoisty „drogowskaz” dla działań administracji podejmowanych wobec obywateli i jednocześnie jest gwarantem praw jednostki w sferze prawa administracyjnego. Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego, wynikająca z ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, ma na celu przyspieszenie postępowania administracyjnego oraz jego uproszczenie, a także uporządkowanie sposobu oraz zasad nakładania kar administracyjnych.

Niniejsza publikacja odnosi się do założeń nowelizacji, przedstawiając zmiany przepisów, które w jej wyniku nastąpiły. Monografia składa się z czterech części. Autorzy pierwszej z nich skoncentrowali się na zagadnieniach związanych z zasadami procedury administracyjnej, które do tej pory nie zostały *expressis verbis* wyrażone w przepisach, niemniej były w praktyce stosowane przez organy administracji publicznej.

W części drugiej zaprezentowano wybrane nowe instytucje procesowe regulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego, takie jak: ponażenie, mediacja, posiedzenie w trybie współdziałania, milczące załatwienie sprawy czy postępowanie uproszczone.

Część trzecia dotyczy zmian w zakresie postępowania odwoławczego. Odniesiono się w niej do: zasady dwuinstancyjności, postępowania dowodowego prowadzonego przez organ drugoinstancyjny, decyzji kasacyjnej oraz omówiono nowe instytucje, tj. instytucję zrzeczenia się prawa do odwołania oraz sprzeciw od decyzji kasacyjnej.

Czwarta część publikacji traktuje o karach administracyjnych oraz europejskiej współpracy administracyjnej.

Należy zauważyć, że mimo tak dużego zakresu nowelizacji procedury administracyjnej regulowanej w Kodeksie postępowania administracyjnego, nie jest ona kompleksowa, czego wyrazem są dalsze prace nad tym aktem normatywnym, wynikające z Druku nr 1499 Sejmu VIII kadencji w zakre-

się umorzenia zawieszono postępowania administracyjnego (dodanie w art. 105 §3 k.p.a.).

Niniejsza monografia stanowi próbę przedstawienia problematyki wybranych instytucji procesowych w znowelizowanym Kodeksie postępowania administracyjnego. Poglądy i tezy prezentowane w pracy wyrażają stanowisko poszczególnych autorów.

Redaktorki

Wprowadzenie

Anna Gronkiewicz

Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego – uwagi wprowadzające

1. Wstęp

Kodeks postępowania administracyjnego przyjęty dnia 14 czerwca 1960 r.¹, był dotychczas nowelizowany ponad sześćdziesiąt razy². Należy zwrócić uwagę, że wśród rozlicznych zmian większe znaczenie miały nowelizacje z następujących lat: 1980³, 1990⁴, 1995⁵, 1997⁶, 1998⁷, 2004⁸, 2005⁹, 2010¹⁰,

¹ Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 23 ze zm.

² Podaję za System Informacji Prawnej Lex.

³ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. nr 4, poz. 8.

⁴ Ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. nr 34, poz. 201.

⁵ Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Dz.U. nr 74, poz. 368 ze zm.

⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa. Dz.U. nr 137, poz. 926.

⁷ Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa. Dz.U. nr 162, poz. 1126 ze zm.

⁸ Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. nr 162, poz. 1692.

⁹ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Dz.U. nr 64, poz. 565 ze zm. oraz ustawa z dnia 11 marca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. nr 78, poz. 682.

¹⁰ Ustawa z dnia 23 października 2009 r. o zmianie ustaw w zakresie uwierzytelniania dokumentów. Dz.U. nr 216, poz. 1676 ze zm. oraz ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. nr 40, poz. 230.

2011¹¹. Jak zauważa J. Borkowski, dostosowanie postępowania administracyjnego skodyfikowanego w jednej ustawie rangi kodeksu do zmiany zakresu czy warunków działania administracji publicznej nie zawsze wymaga ponownienia procedury kodyfikacyjnej. Jest to bowiem możliwe także w wyniku przeprowadzenia bezpośrednich zmian przepisów przez ich nowelizację bądź wprowadzenie w odrębnych aktach prawnych szczególnych postanowień¹². Zmiany przedstawione w niniejszej publikacji, podobnie jak wcześniejsze, zostały przeprowadzone z zastosowaniem drugiej z wymienionych metod, a mianowicie w wyniku uchwalenia ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw¹³. Ustawa nowelizująca z 2017 r., w przeciwieństwie do wcześniejszych ustaw tego typu, ma znacznie obszerniejszy charakter. Należy ją uznać za największą w ostatnich latach modyfikację prawa administracyjnego procesowego. Nowelizacja zakłada daleko idące zmiany, które można określić nie mianem ewolucji, lecz rewolucji. Inaczej rzecz ujmując, wprowadza ona zmiany w dotychczas obowiązujących instytucjach oraz ustanawia nowe instytucje dotąd nieznanne w postępowaniu administracyjnym.

Poglądy na temat potrzeby zmian procedury administracyjnej, prezentowane w doktrynie od lat, były i są zróżnicowane. Niektórzy jej przedstawiciele niejednokrotnie wskazywali na konieczność wprowadzenia nowych instytucji do już istniejącego Kodeksu¹⁴ czy też rekomendowali potrzebę opracowania nowego Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁵. Inni zaś przedstawiciele doktryny prezentowali poglądy, w których wysoko oceniali

¹¹ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Dz.U. nr 254, poz. 1700; ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dz.U. 2011, nr 6, poz. 18 ze zm. oraz ustawa z dnia 25 lutego 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców. Dz.U. nr 106, poz. 622 ze zm.

¹² J. BORKOWSKI, w: „System Prawa Administracyjnego”. Red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL. T. 9: *Prawo procesowe administracyjne*. Warszawa 2010, s. 69.

¹³ Dz.U. 2017, poz. 935 [dalej: ustawa nowelizująca, nowelizacja].

¹⁴ E. OCHENDOWSKI: *Kodeks procedury prawnej w administracji czy Kodeks postępowania administracyjnego?* W: *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu – Przyjaciele i Uczniowie*. Łódź 2004, s. 183 i nast.; P. PRZYBYSZ: *Prześlanki kodyfikacji postępowania administracyjnego (zagadnienia wybrane)*. W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.* Red. J. NICZYPORUK. Lublin 2010, s. 659–664.

¹⁵ Tak J. JENDROŚKA: *Potrzeba nowego modelu procedury prawnej w administracji*. „Państwo i Prawo” 2003, z. 3, s. 30; S. WACH: *Dezintegracja przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w praktyce organów administracji publicznej*. W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego...*, s. 874.

regulacje zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego¹⁶. Można też wskazać grupę autorów, którzy dostrzegali konieczność zmian, lecz opowiadali się za ich przemyślanym i umiarkowanym charakterem, tak aby nie obniżyć poziomu regulacji, jaką stanowi Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷. Równocześnie w dyskursie naukowym pojawiały się głosy krytyczne wobec problemu dekodyfikacji postępowania administracyjnego czy stanowiska negatywne względem kolejnych nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego. Dostrzegając problem dekodyfikacji, należy zgodzić się z H. Knysiak-Molczyk, która wskazuje „iż w obecnym stanie prawnym występuje wiele postępowań administracyjnych szczególnych (odrębnych), do których – w większym lub mniejszym stopniu – znajdują zastosowanie przepisy k.p.a. jako *legi generalis*, a ustawodawca nie czyni znaczących kroków w kierunku odwrócenia procesu dekodyfikacji postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego”¹⁸. Wyrazem dekodyfikacji jest między innymi odrębne uregulowanie postępowania podatkowego¹⁹ oraz wprowadzanie wielu regulacji proceduralnych do ustaw prawa materialnego administracyjnego. Co więcej, w tendencję tę wpisuje się także coraz częstsze uchwalanie specustaw, które regulują procedurę administracyjną w odmienny sposób, częstokroć ograniczając prawa stron czy uczestników postępowania niebędących inwestorami²⁰.

Również kolejne zmiany Kodeksu postępowania administracyjnego nie zawsze sprzyjały spójności prawa procesowego²¹. O ile część z nich była uzasadniona, o tyle niektóre, szczególnie te z ostatnich lat, zostały ocenio-

¹⁶ Zob. J. ZIMMERMANN: *Aksjomaty prawa administracyjnego*. Warszawa 2013, s. 125–126, 156 czy też A. Wróbel, który w wywiadzie dla „Gazety Prawnej” wskazuje, że Kodeks postępowania administracyjnego jest jednym z niewielu osiągnięć myśli prawniczej, które zachowało swoją aktualność w zmienionych warunkach ustrojowych, zob. U. WRÓBLEWKA: *Głęboka modernizacja KPA jest nieuzasadniona*. „Gazeta Prawna” z dnia 18.08.2015 r., <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/889203,gleboka-modernizacja-kpa-jest-nieuzasadniona.html> [Data dostępu: 11.05.2017 r.].

¹⁷ J.P. TARNO: *Psucie Kodeksu postępowania administracyjnego*. W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego...*, s. 847–855.

¹⁸ H. KNYSIAK-MOLCZYK: *Jednolitość procedury – mit, standard legislacyjny czy niezrealizowany postulat w sferze regulacji prawa administracyjnego? – dwugłos*. W: *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*. Red. M. BŁACHUCKI, T. GÓRZYŃSKA. Warszawa 2014, s. 39.

¹⁹ Na ten temat zob. A. GORGOL: *Dekodyfikacja postępowań administracyjnych w sprawach finansowych*. W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego...*, s. 189–198.

²⁰ R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI: *Przedmowa*. W: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI. Warszawa 2015, s. IX–X.

²¹ Z.R. KMIECIK: *O potrzebie uściślenia, korekty lub uzupełnienia niektórych regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego*. W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego...*, s. 325–335. W ocenie Z.R. Kmiecika, k.p.a. zawiera pewne dosyć liczne niedociągnięcia, choć zwinili tu nie tyle twórcy Kodeksu, ile jego nowelizatorzy.

ne negatywnie przez doktrynę prawa i postępowania administracyjnego. I tak według A. Korzeniowskiej-Polak, niektóre z dokonanych zmian Kodeksu ocenić należy jako zbędne czy wręcz „będące wynikiem ewidentnych błędów w interpretacji pojęć mających już swoje utrwalone w doktrynie i orzecznictwie znaczenia”, stanowiące w istocie przykład „niedbalstwa legislacyjnego”²². Można także przywołać stanowisko Z. Kmiecika, który zdecydowaną większość nowelizacji, czyli około 40 pochodzących z lat 1990–2015, ocenia negatywnie. Zdaniem tego autora, miały one charakter wycinkowy i mało przemyślany, co w jego ocenie, spowodowało „wzrost kazuistyki regulacji kodeksowej oraz stopnia formalizmu procesowego czynności podejmowanych w ramach postępowania administracyjnego i jego kosztów, będących jak wiadomo czynnikami sprzyjającymi zjawiskom mitręgi biurokratycznej, przewlekłości w załatwianiu spraw oraz swoiście pojmowanego »legalizmu urzędniczego« (w tym ukrywania się za parawanem procedury, stosowanej często bez zastanowienia się nad celem i skutkami podejmowanych działań)”²³.

2. Koncepcja nowelizacji oraz przebieg prac nad nowelizacją

Szczególnie ożywione w ostatnich latach dyskusje dotyczące modernizacji postępowania administracyjnego doprowadziły do utworzenia Zespołu do opracowania koncepcji modyfikacji postępowania administracyjnego. Zespół został powołany decyzją Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego nr 8 z dnia 10 października 2012 r. i obradował w latach 2012–2016. Członkowie przedmiotowego Zespołu opracowali raport, zawierający zarówno projekt nowego Kodeksu postępowania administracyjnego, jak i projekt zmian obowiązującego Kodeksu administracyjnego²⁴. W trakcie prac Zespołu jego członkowie przedstawiali swoje stanowiska w kwestii poszcze-

²² A. KORZENIOWSKA-POLAK: *Uwagi na temat uzasadniania projektów ustaw nowelizujących kodeks postępowania administracyjnego*. W: *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*. Red. M. BŁACHUCKI, T. GÓRZYŃSKA. Warszawa 2014, s. 44.

²³ Z. KMIECIAK: *Słowo wstępne*. W: *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016*. Red. Z. KMIECIAK. Warszawa 2017, s. 12; IDEM: *Dylematy reformy prawa o postępowaniu administracyjnym*. „Państwo i Prawo” 2016, z. 1, s. 3–4.

²⁴ *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*. Red. Z. KMIECIAK, <http://www.nsa.gov.pl/wydarzenia-wizyty-konferencje/seminarium-podsumowujace-wyniki-prac-zespołu-eksperskiego-do-spraw-modyfikacji-przepisow-o-postepowaniu-administracyjnym,news,24,387.php> [Data dostępu: 5.05.2017 r.].

gólnych problemów postępowania administracyjnego w kontekście jego nowelizacji. Można tu wskazać między innymi opracowania: J. Chlebnego²⁵, Z. Kmiecika²⁶, W. Piątka i A. Skoczylasa²⁷, W. Gurby²⁸, J. Wegner-Kowalskiej²⁹, E. Szewczyk i M. Szewczyk³⁰, H. Knysiak-Siudyki i L. Klat-Werteleckiej³¹ czy A. Krawczyk³². Prace Zespołu, szczególnie te obejmujące projekt zmian Kodeksu postępowania administracyjnego, stanowiły podstawę rządowego projektu, czyli ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Trzeba jednak odnotować, że projektodawca nie podzielił wszystkich koncepcji wypracowanych przez Zespół, w tym przede wszystkim nie zdecydował się na uchwalenie nowego Kodeksu postępowania administracyjnego, na co wskazywał jego przewodniczący. W ocenie bowiem Z. Kmiecika, zakres przedmiotowy oraz głębokość uznanych za niezbędne i postulowanych zmian przemawiały za zastąpieniem Kodeksu postępowania administracyjnego nową ustawą, a nie jego kolejną nowelizacją³³.

Prace nad ustawą nowelizującą rozpoczęły się od przedłożenia jej projektu do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych w dniu 4 lipca 2016 r. Podkreślenia wymaga, że końcowy projekt ustawy nowelizującej (tzw. listopadowy³⁴) różnił się od jej projektu pierwotnego (tzw. lipcowego³⁵). Finalnie rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania admi-

²⁵ J. CHLEBNY: *Odmowa dostępu do akt w sprawie administracyjnej*. „Państwo i Prawo” 2014, z. 10, s. 98–110.

²⁶ Z. KMIECIAK: *Koncepcja trybu uproszczonego w postępowaniu administracyjnym ogólnym*. „Państwo i Prawo” 2014, z. 8, s. 98–111; IDEM: *Dylematy reformy prawa...*, s. 3–17.

²⁷ W. PIĄTEK, A. SKOCZYLAS: *Decyzje generalne w kodeksie postępowania administracyjnego*. „Państwo i Prawo” 2015, z. 10, s. 100–112.

²⁸ W. GURBA: *Zwalczanie i zapobieganie beczynności oraz przewlekłości postępowania administracyjnego*. „Państwo i Prawo” 2015, z. 11, s. 94–110.

²⁹ J. WEGNER-KOWALSKA: *Czy należy zachować art. 163 w kodeksie postępowania administracyjnego?* „Państwo i Prawo” 2015, z. 3, s. 103–115.

³⁰ E. SZEWCZYK, M. SZEWCZYK: *O potrzebie ograniczenia wariantów rozstrzygnięć organu odwoławczego w trybie uproszczonym*. „Państwo i Prawo” 2016, z. 3, s. 108–122.

³¹ H. KNYSIAK-MOLCZYK, L. KLAT-WERTELECKA: *Model administracyjnego postępowania uproszczonego*. „Państwo i Prawo” 2016, z. 7, s. 93–108.

³² A. KRAWCZYK: *Umowa administracyjna w kodeksie postępowania administracyjnego (propozycja regulacji)*. „Państwo i Prawo” 2015, z. 2, s. 100–114.

³³ Z. KMIECIAK: *Słowo wstępne...*, s. 15; IDEM: *Dylematy reformy prawa...*, s. 16.

³⁴ Zob. *projekt ustawy z dnia 21 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363124/12363125/dokument258116.pdf> [Data dostępu: 29.03.2017 r.].

³⁵ Zob. *projekt ustawy z dnia 4 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363092/dokument229374.pdf> [Data dostępu: 29.03.2017 r.].

nistracyjnego oraz niektórych innych ustaw został złożony do Sejmu w dniu 29 grudnia 2016 r. (Druk sejmowy nr 1183³⁶). W dniu 25 stycznia 2017 r. na posiedzeniu Sejmu odbyło się pierwsze czytanie projektu³⁷, który został przekazany do Komisji Nadzwyczajnej do spraw Zmian w Kodyfikacjach w celu rozpatrzenia. Komisja rozpoznała niniejszy projekt na posiedzeniach w dniach 25 stycznia 2017 r. oraz 22 lutego 2017 r. i wniosła do Sejmu o jego uchwalenie³⁸. Następnie w dniu 8 marca 2017 r. miało miejsce drugie czytanie projektu³⁹, a w dniu 9 marca 2017 r. – trzecie czytanie projektu oraz jego głosowanie⁴⁰. Sejm przyjął ustawę w brzmieniu z Druku nr 1304. W głosowaniu udział wzięło 435 posłów – 434 głosowało za, 1 głosował przeciw, nikt się nie wstrzymał. W dalszej kolejności ustawa została przekazana Marszałkowi Senatu i Prezydentowi RP. W dniu 23 marca 2017 r. odbyło się posiedzenie komisji senackich w przedmiocie niniejszej ustawy⁴¹, a następnie Senat RP zajął się nią na 38. posiedzeniu Senatu RP, w dniach 29 i 30 marca 2017 r. Dyskusja podjęta w ramach debaty senackiej dotyczyła trzech kwestii, tj. mediacji, milczącego załatwienia sprawy oraz zmian w zakresie zasady dwuinstancyjności⁴². W dniu 30 marca 2017 r. Senat przegłosował niniejszą ustawę wraz z 6 poprawkami⁴³. W głosowaniu udział wzięło 86 senatorów – 86 głosowało

³⁶ Zob. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183> [Data dostępu: 29.03.2017 r.].

³⁷ Sprawozdanie stenograficzne z 34. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji w dniu 25 stycznia 2017 r., s. 45–54, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1304> [Data dostępu: 29.03.2017 r.].

³⁸ <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1304> [Data dostępu: 29.03.2017 r.].

³⁹ Sprawozdanie stenograficzne z 37. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji w dniu 8 marca 2017 r., s. 6–12, http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/A88E798299087A50C12580DE00052524/%24File/37_a_ksiazka_bis.pdf [Data dostępu: 29.03.2017 r.].

⁴⁰ Sprawozdanie stenograficzne z 37. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji w dniu 9 marca 2017 r., s. 218, http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/10B23EDC56DB7173C12580DF000F6ED5/%24File/37_b_ksiazka_bis.pdf [Data dostępu: 29.03.2017 r.].

⁴¹ Sprawozdanie Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności, Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisji Ustawodawczej (wraz z wnioskami mniejszości komisji) o uchwalonej przez Sejm w dniu 9 marca 2017 r. ustawie o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Druk senacki nr 439A), <http://www.senat.gov.pl/prace/senat/druki> [Data dostępu: 29.03.2017 r.].

⁴² Sprawozdanie stenograficzne z 38. posiedzenia Senatu RP IX kadencji, dzień pierwszy, 29 marca 2017 r., s. ?

⁴³ Uchwała Senatu RP z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F1878BFDEA87C5FDC12580F4004242D1/%24File/1438.pdf> [Data dostępu: 5.04.2017 r.].

za, nikt nie głosował przeciw, nikt się nie wstrzymał⁴⁴. Prezydent RP podpisał ustawę w dniu 27 kwietnia 2017 r.⁴⁵ Znowelizowane przepisy ogłoszono w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej” z dnia 12 maja 2017 r., a weszły one w życie z dniem 1 czerwca 2017 r.

Nowelizacja dokonana ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw wpisuje się w szerszy kontekst, a mianowicie stanowi element pakietu ułatwień dla przedsiębiorców *100 zmian dla firm*, który to z kolei wiąże się z realizacją I etapu Planu na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju⁴⁶. Założeniem projektodawcy jest poprawienie jakości działań administracji publicznej przez rozwiązanie trzech problemów, jakimi są: zbyt długi czas rozpatrywania spraw administracyjnych, nadmierny formalizm i bardzo rygorystycznie rozumiana władczość w stosowaniu procedur administracyjnych oraz automatyzm w stosowaniu kar administracyjnych. Wskazane cele mają być osiągnięte w efekcie zmiany niektórych rozwiązań oraz poprzez wprowadzenie nowych instytucji. I tak pierwszy z założonych celów, czyli sprawne i szybsze rozstrzyganie spraw, ma zostać osiągnięty przez możliwość rezygnacji przez stronę postępowania administracyjnego z pewnych jego etapów (stworzenie możliwości wyboru pomiędzy zastosowaniem postępowania odwoławczego administracyjnego a skierowaniem skargi do sądu administracyjnego), wprowadzenie uproszczonej ścieżki zaskarżania decyzji kasatoryjnych czy stworzenie nowych trybów załatwiania spraw, tj. trybu milczącego załatwienia sprawy i trybu postępowania uproszczonego oraz dokonanie zmian w zakresie doręczeń i wprowadzenie instytucji ponaglenia. Drugi cel, polegający na odformalizowaniu postępowania i wdrożeniu partnerskiego podejścia administracji do obywateli, ma zostać zrealizowany przez rozbudowanie katalogu zasad ogólnych postępowania administracyjnego oraz przez wykorzystanie polubownych metod rozwiązywania sporów (mediacja) oraz rozszerzenie koncyliacyjnego trybu załatwiania spraw (ugoda). Z kolei trzeci cel ma być osiągnięty przez wprowadzenie zasad nakładania kar, zasad udzielania ulg czy zasad odstępowania od ich wymierzenia⁴⁷.

⁴⁴ Za <http://www.senat.gov.pl/prace/senat/posiedzenia/glosowanie-drukuj,6480.html> [Data dostępu: 11.05.2017 r.].

⁴⁵ Za <http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/podpisane/art,21,kwiecien-2017-r.html> [Data dostępu: 11.05.2017 r.].

⁴⁶ Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.). Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r., https://www.mr.gov.pl/media/34298/SOR_2017_maly_internet_14072017_wstepPMM.pdf [Data dostępu: 29.03.2017 r.].

⁴⁷ Takie stanowisko zaprezentował M. Haładyj, podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju, przedstawiający uzasadnienie do ustawy w trakcie posiedzenia Sejmu. Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 34. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VIII ka-

3. Zakres zmian wynikających z nowelizacji

3.1. Zmiany w zakresie postępowania administracyjnego

Jak już wcześniej wskazano, zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego obejmują zarówno wprowadzenie nowych instytucji, jak i zmianę regulacji dotychczas obowiązujących.

Nowe instytucje wprowadzone ustawą nowelizującą to: prawomocność decyzji administracyjnej (art. 16 §3 k.p.a.), ponaglenie (art. 37 k.p.a. w nowym brzmieniu), mediacja (rozdział 5a, art. 96a–96n k.p.a.), milczące załatwienie sprawy (rozdział 8a, art. 122a–122g k.p.a.), zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania (art. 127a k.p.a.), uproszczony tryb postępowania administracyjnego (rozdział 14, art. 163a–163f k.p.a.), zasady nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych oraz udzielanie ulg w ich wykonaniu (dział IVA, art. 189a–189k k.p.a.), europejska współpraca administracyjna (dział VIIIA, art. 260a–260g k.p.a.).

Z kolei zmiany dotyczące dotychczas obowiązujących regulacji obejmują między innymi modyfikacje w przedmiocie: zasad ogólnych postępowania administracyjnego, czynności materialno-technicznych oraz toku postępowania odwoławczego.

Zmiany zasad polegają na ustanowieniu nowych zasad (tj.: zasada przyjaznej interpretacji przepisów/*in dubio pro libertate* – art. 7a §1 k.p.a., zasada współdziałania organów dla dobra postępowania – art. 7b k.p.a., zasada pewności prawa – art. 8 §2 k.p.a., zasada rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść strony – art. 81a k.p.a.), obejmują sprecyzowanie i uściślenie zasad już obowiązujących (m.in.: zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, którą uzupełniono o zasady równości, bezstronności czy proporcjonalności – art. 8 §1 k.p.a., zasada ugodowego załatwiania spraw – art. 13 k.p.a. w nowym brzmieniu) oraz polegają na ograniczeniu niektórych z nich (tj. zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego – art. 15 k.p.a. w nowym brzmieniu).

Modyfikacje w przedmiocie czynności materialno-technicznych postępowania dotyczą między innymi: doręczeń (wprowadzenie doręczeń elektronicznych pomiędzy podmiotami publicznymi – art. 39(2) k.p.a., zwiększenie przypadków umożliwiających doręczenie przez obwieszczenie – art. 49 k.p.a. w nowym brzmieniu, art. 49a k.p.a., art. 49b k.p.a., art. 91 §3 k.p.a. w nowym brzmieniu) oraz terminów (zmiany w zakresie terminów załatwiania spraw – art. 35 k.p.a. i 36 k.p.a., wprowadzenie ponaglenia

w miejsce zażalenia na niezafatwienie sprawy w terminie, sprecyzowanie sposobu liczenia terminów – art. 57 §3a k.p.a., art. 57 §4 k.p.a. w nowym brzmieniu) czy wnoszenia podań (art. 64 §2 k.p.a. w nowym brzmieniu, art. 76a k.p.a. w zmienionym brzmieniu).

Przeobrażenia w zakresie toku postępowania odwoławczego, oprócz wskazanego zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania, obejmują możliwość przeprowadzenia przez organ II instancji postępowania wyjaśniającego (art. 136 §2–4 k.p.a.) oraz dotyczą nowego środka zaskarżenia w postaci sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej. Jednakże największą zmianą wydaje się zniesienie dwuinstancyjności w niektórych postępowaniach administracyjnych. Według przepisów przejściowych ustawy nowelizującej, a dokładnie na podstawie art. 15, ministrowie kierujący działami administracji rządowej w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie niniejszej nowelizacji dokonają w zakresie swojej właściwości przeglądu aktów prawnych regulujących postępowania administracyjne w zakresie zasady dwuinstancyjności postępowań. W konsekwencji przedłożą ministrowi właściwemu do spraw gospodarki oraz ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej odpowiednie zestawienia, z których wynikać będzie konieczność zachowania dwuinstancyjności postępowań bądź też odwrotnie – możliwość odstąpienia od tej zasady. W dalszej kolejności minister właściwy do spraw gospodarki oraz minister właściwy do spraw administracji publicznej przedstawią zbiorczy raport Radzie Ministrów, która podejmie decyzje co do dalszych prac w zakresie dwuinstancyjności postępowań administracyjnych.

Reasumując, należy odnieść się do kwestii intertemporalnych, a zatem do obowiązywania znowelizowanych regulacji w czasie. Zgodnie z art. 16 ustawy nowelizującej, do postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych ostateczną decyzją lub postanowieniem przed dniem wejścia ustawy nowelizującej należy stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w wersji sprzed nowelizacji, z wyjątkiem przepisów dotyczących mediacji (art. 96a–96n k.p.a.), które znajdują zastosowanie także do postępowań wszczętych, a niezakończonych przed dniem 1 czerwca 2017 r. Inaczej rzecz ujmując, zmienione przepisy, z wyjątkiem mediacji, obejmą wyłącznie postępowania wszczynane od dnia 1 czerwca 2017 r.

3.2. Zmiany w zakresie postępowania sądownoadministracyjnego

Modyfikacje w procedurze sądownoadministracyjnej wynikają ze zmian postępowania przed organami administracji publicznej i mają one zdecydowanie mniejszy zakres. Obejmują one w niezbędnym zakresie nowelizację

ustawy z dnia 20 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁸. Wśród zmian należy wskazać:

- 1) możliwość wniesienia skargi bezpośrednio do sądu administracyjnego wskutek rezygnacji z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 52 §3 p.p.s.a., art. 54a p.p.s.a.);
- 2) wprowadzenie sprzeciwu od decyzji jako nowego środka wnoszonego zamiast skargi na decyzję kasacyjną; w wyniku wniesienia tego środka sąd będzie orzekać wyłącznie w odniesieniu do istnienia lub nieistnienia przesłanek umożliwiających wydanie decyzji kasacyjnej (art. 3 §2a p.p.s.a., art. 64a–64e p.p.s.a.);
- 3) zmianę postępowania mediacyjnego przez uwzględnienie jej profesjonalnego charakteru i wprowadzenie instytucji mediatora (nowe brzmienie art. 116 p.p.s.a., art. 116a–116e p.p.s.a.).

Wymienione zmiany dotyczące postępowania przed sądami administracyjnymi, podobnie jak zmiany procedury administracyjnej – na podstawie art. 17 ustawy nowelizującej – weszły w życie z dniem 1 czerwca 2017 r., z wyjątkiem przepisów dotyczących mediacji (art. 116–116e p.p.s.a.), która może być stosowana do postępowań wszczętych przed dniem wejścia w życie opisywanej nowelizacji.

3.3. Zmiany obejmujące inne akty prawne

Poza zmianami w Kodeksie postępowania administracyjnego (art. 1 ustawy nowelizującej) oraz zmianami w ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 9 ustawy nowelizującej), na mocy ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw dokonano niezbędnych korekt w przepisach ustaw samorządowych (art. 2, 6, 7 ustawy nowelizującej) oraz Ordynacji podatkowej (art. 5 ustawy nowelizującej) czy innych ustawach szczególnych prawa administracyjnego (art. 3, 4, 8, 10, 11, 12, 13, 14 ustawy nowelizującej). Celem niniejszych modyfikacji jest dostosowanie tych regulacji do funkcjonowania Kodeksu postępowania administracyjnego w zmienionym kształcie.

⁴⁸ Dz.U. 2016, poz. 718 ze zm.

4. Podsumowanie

W toku prac nad nowelizacją na poszczególnych etapach zgłaszane były przez różne środowiska rozmaite uwagi i opinie do projektu, zarówno popierające wprowadzane zmiany, jak i przeciwnie – kwestionujące niektóre nowe regulacje i rozwiązania. Podkreślenia wymaga, że w ustawie nowelizującej nie uwzględniono wszystkich propozycji sporządzonych przez Zespół powołany do opracowania koncepcji modyfikacji postępowania administracyjnego. Nie przyjęto między innymi regulacji dotyczących: umowy administracyjnej, konstrukcji postępowania masowego – czyli postępowania z udziałem znacznej liczby stron, propozycji zmian postępowania w sprawie skarg i wniosków czy instytucji decyzji generalnych.

Co do zasady, idea zmiany Kodeksu postępowania administracyjnego – obejmująca odformalizowanie postępowania administracyjnego, skrócenie czasu jego trwania czy wypracowanie partnerskiego podejścia administracji do obywateli – została oceniona pozytywnie zarówno przez przedstawicieli organów administracji publicznej uzgadniających i konsultujących projekt, jak i przez większość parlamentarzystów głosujących ustawę nowelizującą. Niemniej jednak niektóre konkretne zmiany poddawane były krytyce na etapie konsultacji ustawy czy już w trakcie prac nad projektem ustawy w parlamencie.

Szczególnie krytyczne uwagi wskazywano w kontekście zmian w zakresie zasady dwuinstancyjności postępowania. Kwestia ta była krytykowana zarówno przez parlamentarzystów w toku prac sejmowych, jak i przez przedstawicieli organów administracji publicznej. Jako przykład można przywołać stanowisko M. Globik, która wskazała, że „Dopuszczenie możliwości skrócenia procedury administracyjnej do jednej instancji wcale nie musi oznaczać skrócenia czasu trwania całego procesu załatwienia sprawy. Ograniczenie obywatelowi prawa zaskarżenia w drodze administracyjnej niewątpliwie spowoduje wzrost liczby skarg składanych do sądu administracyjnego. Postępowanie sądowe jest postrzegane przez obywatela jako dolegliwe [...]. Tym bardziej pozbawia się obywatela w miarę prostego, taniego i sprawdzonego mechanizmu kwestionowania wydanych przez organy władzy państwowej rozstrzygnięć”⁴⁹. Podobne było zapatrywanie M. Pułło, Prezesa SKO w Gdańsku, według którego „konieczność sięgania po środki ochrony sądowej w miejsce środków typowo administracyjnych bywa w powszechnym odbiorze uznawane przez obywateli jako dolegliwość (np. konieczność ponoszenia kosztów, potrzeba korzystania z usług

⁴⁹ Sprawozdanie stenograficzne z 37. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji w dniu 8 marca 2017 r., s. 10.

profesjonalnego pełnomocnika, wyższy formalizm pism, znaczna odległość od siedzib sądów, zwłaszcza stopnia wojewódzkiego, itp.), a wymóg opłacenia wpisu zwłaszcza dla najuboższych może stanowić przeszkodę w efektywnym zaskarżaniu rozstrzygnięć⁵⁰. Co więcej, M. Pułło uznał, że „Brak jest uzasadnienia dla nowelizacji art. 15 k.p.a. i dokonywania generalnego przeglądu ustawodawstwa pod kątem zachowania prawa do wniesienia odwołania od organów I instancji”⁵¹.

W dyskursie dotyczącym nowelizacji prezentowano także stanowiska bardziej ogólne, wskazujące na brak korelacji pomiędzy wprowadzonymi zmianami a poglądami doktryny prawniczej czy praktyką orzecniczą organów administracji publicznej. W ocenie M. Woźniaka, Prezesa SKO w Łodzi, „Proponowana nowelizacja k.p.a. nie gwarantuje w żaden sposób, że »kodeks będzie panował i rządził«, zwłaszcza że częstokroć zmiany nie obejmują kwestii istotnych dla praktyki orzecniczej, wręcz przeciwnie, pozostają one w oderwaniu nie tylko od dotychczasowych poglądów doktryny, lecz również od rzeczywistości i wypracowanej praktyki”⁵².

W podsumowaniu, uwzględniając założenia, które legły u podstaw nowelizacji, należy zwrócić uwagę na kilka kwestii. Po pierwsze, nie można wykluczyć sytuacji, że niektóre z wprowadzonych zmian mogą okazać się neutralne z punktu widzenia zasady szybkości postępowania (np. milcząca załatwienie sprawy czy postępowanie uproszczone wskutek braku przepisów szczególnych odnoszących się do tych rozwiązań), a inne zwyczajnie postępowanie to wydłużą (np. mediacja). Po drugie, partnerskie relacje obywateli z urzędem mogą nie zostać osiągnięte przez wzgląd na wzajemne stereotypowe postrzeganie się urzędników i obywateli.

Co więcej, sam fakt, że nowo przyjęte instytucje pochodzą z innych systemów prawnych, w których się sprawdziły, nie gwarantuje, że sprawdzą się w polskim administracyjnym prawie procesowym, co wynika z różnych przyczyn. Pierwszą z nich jest to, że w codziennej pracy urzędników o wiele większym problemem są regulacje prawa materialnego niż normy prawa procesowego. To właśnie bowiem przepisy materialnoprawne są często niejasne oraz wzajemnie się wykluczają, co przekłada się na stosowanie

⁵⁰ *Uwagi do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*. Druk sejmowy nr 1183 z dnia 19 stycznia 2017 r., sporządzone przez Prezesa SKO w Gdańsku Mikołaja Pułło, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/1741C8002AE310EBC12580BB0046B77A/%24File/1183-001.pdf> [Data dostępu: 28.03.2017 r.], s. 5.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Uwagi do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*. Druk sejmowy nr 1183, sporządzone przez Prezesa SKO w Łodzi Marka Woźniaka, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/1741C8002AE310EBC12580BB0046B77A/%24File/1183-001.pdf> [Data dostępu: 28.03.2017 r.].

prawa procesowego, odgrywającego rolę służebną wobec norm prawa materialnego administracyjnego. Bez wątplenia prawo materialne jest przeregulowane, a ponadto podlega nieustannym zmianom, w przeciwieństwie do przepisów procesowych, które dotychczas, mimo kolejnych nowelizacji, charakteryzowała pewna stałość oraz zwięzłość. Dodatkowo recypowanie rozwiązań prawnych z innych systemów prawnych może być skuteczne tylko z uwzględnieniem całości, czyli również odpowiedniej kultury administrowania, wynikającej z kultury prawnej społeczeństwa danego kraju. Należy pamiętać, że „poziom etyczny kadr administracji publicznej jest ściśle związany z prawną i moralną kulturą całego społeczeństwa”⁵³, a ta, jak powszechnie wiadomo, w naszym kraju nie jest wysoka. Jest to konsekwencją instrumentalnego traktowania prawa przez polityków kolejnych kadencji oraz następstwem niskiej świadomości prawnej społeczeństwa, skutkującej nierzadko nieuzasadnioną postawą roszczeniową. Wszystko to nie służy budowaniu zaufania do prawa, a tym samym budowaniu zaufania do organów administracji, które to prawo muszą stosować. Z tego też względu dla zrealizowania postulatu bardziej partnerskiego podejścia administracji do jednostki niewystarczające mogą być zmiany przepisów postępowania administracyjnego, gdyż w pierwszej kolejności lub równocześnie powinno się dążyć do zwiększenia kultury prawnej w społeczeństwie. Wydaje się bowiem, że to ona w dużym stopniu kształtuje wzajemne relacje na linii administracja – obywatel. Nawet najlepsze regulacje prawne nie mogą wykluczyć niewłaściwych zachowań zarówno po stronie administrujących, jak i administrowanych. Administracja składa się bowiem z dwóch filarów: prawa i ludzi. W tym kontekście jakość prawa, w tym prawa administracyjnego (zarówno procesowego, jak i materialnego), jest oczywiście istotna, jednak niemniej ważne są komunikacja i wzajemne zaufanie wynikające między innymi z szeroko pojętej kultury prawnej.

Wbrew pozorom, problemem dla realizacji założeń nowelizacji może być też czas, a mianowicie zbyt krótkie *vacatio legis* dotyczące tak rozległych zmian, co sygnalizują sami urzędnicy zobligowani do stosowania nowych przepisów. Wydaje się bowiem, że ustawodawca, dążąc do szybkiego urzeczywistnienia wprowadzonych modyfikacji, nie uwzględnił tej kwestii, podobnie jak problemu braku przepisów szczególnych, umożliwiających obowiązywanie niektórych nowo wprowadzonych instytucji.

⁵³ B. KUDRYCKA: *Elementy infrastruktury etycznej w życiu publicznym*. W: *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*. Red. E. URA. Rzeszów 2002, s. 478.

Anna Gronkiewicz

Amendment of the Administrative Procedure Code –
introductory remarks

Summary

The following article constitutes an introduction to changes made in the Administrative Procedure Code by an act amending the act from 7th April 2017 – Administrative Procedure Code and some other bills. The author describes the legislative works and presents objectives of the act amending the act and its range. The author points to new institutions to administrative procedures and describes changes which took effect from 1st June 2017.

Zasady postępowania administracyjnego

Sandra Sekuła-Barańska

Rozstrzygnięcie wątpliwości co do treści normy prawnej na korzyść strony

1. Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza instytucji zawartej w art. 1 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw¹, polegającej na rozstrzygnięciu wątpliwości co do treści normy prawnej na korzyść strony, jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia², oraz omówienie, jak należy rozumieć zawarte w ustawie nowelizującej wyłączenia od tej zasady.

¹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2017, poz. 935 [dalej: ustawa nowelizująca], uchwalona na podstawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 28 grudnia 2016 r. Druk nr 1183, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183> [Data dostępu: 27.05.2017 r.], [dalej: projekt].

² Pełna treść art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej brzmi następująco:
„po art. 7 dodaje się art. 7a w brzmieniu:
»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«”.

W związku z tym, że wymieniona instytucja jest pewnym *novum* w ustawie Kodeks postępowania administracyjnego³, a jej doniosłość wynika nie tylko z charakteru sprawy administracyjnej (jaką jest w projekcie „nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnień”), ale również z zakresu samej wątpliwości, a mianowicie „wątpliwości co do treści normy prawnej”, a więc wątpliwości co do prawa (co do interpretacji danej normy prawnej), z jej wprowadzeniem wiąże się wiele problemów prawnych, które wymagają przeprowadzenia pogłębionej analizy tej instytucji.

2. *Ratio legis* projektowanego przepisu

Niewątpliwie celem wymienionego przepisu jest wprowadzenie normy interpretacyjnej, nakazującej – we wskazanej sytuacji administracyjnej oraz wobec określonego podmiotu będącego stroną danego postępowania administracyjnego – rozstrzygnięcie wątpliwości co do treści normy prawnej na korzyść strony. Przepis ten znajduje się w części Kodeksu postępowania administracyjnego [dalej: k.p.a.] dotyczącej zasad ogólnych postępowania administracyjnego, jest więc wprowadzeniem nowej zasady⁴ do Kodeksu postępowania administracyjnego działającej na korzyść strony i w swej istocie – co do zasady – przypomina art. 2a ustawy – Ordynacja podatkowa⁵, który nakazuje niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego rozstrzygać na korzyść podatnika.

W uzasadnieniu projektu wskazuje się, że wprowadzenie nowych zasad prawnych, w tym wymienionej nowej zasady prawnej, ma za zadanie wdrożyć nowe standardy i stworzyć ramy prawne w zakresie „partnerskiego podejścia administracji publicznej do obywateli poprzez mniej restrykcyjne i formalistyczne korzystanie z władczości oraz z możliwości rozstrzygnięcia spraw niezgodnie ze słusznymi interesami stron” oraz przybliżyć się do realizacji zasad europejskiego *soft law* w sprawie dobrej administracji, wyrażonych między innymi w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej. Podkreśla się, że „zasady powinny być interpretowane i stosowane z uwzględnieniem innych zasad ogólnych postępowania administracyjnego i uszczegóławiających je przepisów k.p.a. Wymagają one jednak od organów

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 23 ze zm. [dalej: k.p.a.].

⁴ Przepis ten wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2017 r.

⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 201 ze zm.

administracji publicznej dokonywania wykładni i wyważenia pozostałych zasad”⁶. W zakresie wymienionej normy interpretacyjnej wspomniana zasada ma służyć ochronie i pogłębianiu zaufania obywateli w stosunku do państwa i prawa oraz ochronie słusznego interesu obywateli przed „negatywnymi skutkami tworzenia niejasnych przepisów prawa i związanej z tym niepewności”⁷. Co więcej, według projektodawcy, „Zasada *in dubio pro libertate* stanowi [...] 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.”⁸.

W związku z tym *ratio legis* nowego przepisu k.p.a. wydaje się stanowić podejście wychodzące naprzeciw interesom stron postępowań administracyjnych i tworzące normę interpretacyjną, będącą wyrazem partnerskiego podejścia administracji publicznej.

3. Wątpliwość co do treści normy prawnej

Przedmiotem zastosowania przepisu art. 7a jest interpretacja – w określonych sytuacjach i na korzyść podmiotów będących stroną postępowania z zastrzeżeniem przewidzianych w przepisie wyjątków – wątpliwości co do treści danej normy prawnej.

W interpretacji tego przepisu nasuwają się pytania niemalże oczywiste: co oznacza „wątpliwość co do treści normy prawnej”, kto ją będzie identyfikował (stwierdzał, że istnieje), interpretował, wyjaśniał, zważywszy na fakt, że w większości pracownicy organów administracji nie posiadają wykształcenia prawniczego, co najwyższej przeszkolenie z prawoznawstwa lub z elementów prawa.

Należy zauważyć, że wątpliwość co do prawa z natury rzeczy nie jest prostym zagadnieniem; wątpliwości co do prawa bywają bowiem niejed-

⁶ Zob. na s. 42 projektu, w części 2. *Zakres projektowanych zmian, I. Zmiany dotyczące zasad ogólnych postępowania administracyjnego (art. 7a, art. 8 §2, art. 8a, art. 13, art. 15 i art. 16 §3 k.p.a.)*, 1. *Uwagi ogólne*.

⁷ Zob. na s. 43–44 projektu, w części 2. *Zakres projektowanych zmian, I. Zmiany dotyczące zasad ogólnych postępowania administracyjnego (art. 7a, art. 8 §2, art. 8a, art. 13, art. 15 i art. 16 §3 k.p.a.)*, 2. *Przyjazna interpretacja przepisów („in dubio pro libertate” – art. 7a k.p.a., zmiana w ustawie o ochronie informacji niejawnych)*.

⁸ Zob. na s. 46 projektu, w części 2. *Zakres projektowanych zmian, I. Zmiany dotyczące zasad ogólnych postępowania administracyjnego (art. 7a, art. 8 §2, art. 8a, art. 13, art. 15 i art. 16 §3 k.p.a.)*, 2. *Przyjazna interpretacja przepisów („in dubio pro libertate” – art. 7a k.p.a., zmiana w ustawie o ochronie informacji niejawnych)*.

nokrotnie przedmiotem ostrych sporów w doktrynie i rozbieżności w judykaturze. To, co dla jednego podmiotu jest jasnym przepisem, w drugim może budzić wątpliwości interpretacyjne. Ustawa – Kodeks postępowania cywilnego⁹ w art. 390 przewiduje nawet instytucję poddania zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości prawnej ocenie Sądu Najwyższego, przy czym udzielenie odpowiedzi może nastąpić tylko w uzasadnionych przypadkach¹⁰. Stwierdzenie istnienia wątpliwości co do treści normy prawnej wymaga niejednokrotnie posiadania wiedzy prawniczej, wycucia i rozległej praktyki.

W uzasadnieniu projektu wskazuje się, że: „Przepis art. 7a k.p.a. znajdzie zastosowanie w sytuacji, gdy można przyjąć więcej niż jeden wynik wykładni przepisów. Dopiero w przypadku, gdy kilka wyników wykładni przepisów prawa może – z obiektywnego punktu widzenia – zostać uznanych za prawidłowe, zajdzie sytuacja, w której pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej”¹¹. Zatem stosownie do wyjaśnienia projektodawcy, wątpliwość co do treści normy prawnej ma polegać na istnieniu więcej niż jednej możliwej wykładni treści danej normy prawnej.

Z treści wprowadzonego do k.p.a. nowego przepisu wynika, że wątpliwości co do treści normy prawnej mają być rozstrzygane przez organ administracji prowadzący określoną sprawę administracyjną, w której te wątpliwości się pojawiają. Wniosek ten jest zbieżny z uzasadnieniem projektu, w którym podnosi się, że: „Projektowana zasada dotyczy sytuacji, w których wykładnia mających zastosowanie w sprawie przepisów prawa materialnego, dokonana zgodnie z zasadami i dyrektywami wykładni wynikającymi

⁹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1822 ze zm.

¹⁰ Zob. m.in. postanowienie SN z dnia 5 października 2016 r., III CZP 50/16. Legalis nr 1507558, w którym SN wskazał, że: „Uregulowana w art. 390 §1 k.p.c. instytucja pytań prawnych, jako odstępstwo od konstytucyjnej zasady niezawisłości orzeczniczej sędziów w sprawowaniu swojego urzędu, którzy podlegają jedynie Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji), wymaga ścisłej wykładni. Dlatego też udzielenie odpowiedzi na zagadnienie prawne, które prowadzi do merytorycznego związania sądu drugiej instancji w zakresie sposobu interpretacji danego zagadnienia (art. 390 §2 k.p.c.), jest uzasadnione jedynie wtedy, gdy zachodzi rzeczywista potrzeba wyjaśnienia poważnych wątpliwości o decydującym znaczeniu dla rozstrzygnięcia sprawy oraz pozostaje z tym rozstrzygnięciem w związku przyczynowym. Jeśli taka zależność nie zachodzi, albo jej wystąpienie nie jest pewne w świetle dotychczasowych ustaleń faktycznych, lub przedstawione zagadnienie nabierze decydującego znaczenia, tylko w razie przyjęcia jednego z kilku możliwych stanowisk prawnych, co do których sąd pytający się nie ustosunkował, nie jest dopuszczalne podjęcie uchwały przez Sąd Najwyższy”.

¹¹ Zob. na s. 46 projektu, w części 2. *Zakres projektowanych zmian, I. Zmiany dotyczące zasad ogólnych postępowania administracyjnego (art. 7a, art. 8 §2, art. 8a, art. 13, art. 15 i art. 16 §3 k.p.a.)*, 2. *Przyjazna interpretacja przepisów („in dubio pro libertate” – art. 7a k.p.a., zmiana w ustawie o ochronie informacji niejawnych)*.

z prawoznawstwa, prowadzi do kilku możliwych rezultatów. Odnosi się ona zatem do przypadków, w których organ – dokonując analizy i obiektywnej oceny możliwych procesów oraz wyników wykładni – stwierdza, że kilka wyników wykładni może być uznanych za prawidłowe. Prowadzą bowiem do nich równorzędne zasady oraz metodologicznie poprawny i logiczny proces wykładni przepisów¹².

W uzasadnieniu projektu wskazuje się na konieczność aktywności strony, która będzie poddawać organowi argumenty przemawiające za istnieniem wątpliwości co do prawa: „Zasada ta wymaga rozważenia przez organ wyniku wykładni postulowanego przez stronę; nie nakłada jednak na organ obowiązku automatycznego jej uwzględniania. Jeżeli zatem wskazywany przez stronę sposób interpretacji przepisów będzie sprzeczny z jasnym ich brzmieniem, będzie jednoznacznie naruszał zasady logiki lub metodologię wykładni przepisów, zasada z art. 7a k.p.a. nie znajdzie zastosowania”¹³, a także: „O tym, który wynik wykładni jest korzystny (a w razie kilku potencjalnie odpowiadających interesom strony sposobów interpretacji przepisów – najbardziej korzystny), powinno decydować stanowisko strony, wynikające z treści jej żądania lub wskazane w toku postępowania, nie zaś dowolna ocena organu”¹⁴. Projektodawca zakłada zatem w pewnej mierze aktywność strony, która będzie wskazywać organowi wątpliwości co do treści normy prawnej. Pojawia się zatem wątpliwość, czy rzeczywiście przyjąwszy ten model w kształcie zaproponowanym przez projektodawcę, strona będzie realnie mogła skorzystać z wymienionej zasady interpretacyjnej; nie zawsze bowiem strona może być świadoma istnienia wątpliwości co do treści normy prawnej (samego faktu istnienia różnych możliwości interpretacji prawa) i móc postulować dany sposób wykładni lub odpowiednio formułować swoje żądanie. Ponadto, w ocenie autorki, ze względu na to, że stwierdzenie istnienia wątpliwości co do treści normy prawnej wymaga niejednokrotnie posiadania wiedzy prawniczej, wycucia i rozległej praktyki, by móc stwierdzić, że ona istnieje, również organ administracji nie zawsze będzie dostrzegał (chciał lub mógł dostrzec) istnienie wątpliwości co do treści nor-

¹² Zob. na s. 44–45 projektu, w części 2. *Zakres projektowanych zmian, I. Zmiany dotyczące zasad ogólnych postępowania administracyjnego (art. 7a, art. 8 §2, art. 8a, art. 13, art. 15 i art. 16 §3 k.p.a.)*, 2. *Przyjazna interpretacja przepisów („in dubio pro libertate” – art. 7a k.p.a., zmiana w ustawie o ochronie informacji niejawnych)*.

¹³ Zob. na s. 45 projektu, w części 2. *Zakres projektowanych zmian, I. Zmiany dotyczące zasad ogólnych postępowania administracyjnego (art. 7a, art. 8 §2, art. 8a, art. 13, art. 15 i art. 16 §3 k.p.a.)*, 2. *Przyjazna interpretacja przepisów („in dubio pro libertate” – art. 7a k.p.a., zmiana w ustawie o ochronie informacji niejawnych)*.

¹⁴ Zob. na s. 46 projektu, w części 2. *Zakres projektowanych zmian, I. Zmiany dotyczące zasad ogólnych postępowania administracyjnego (art. 7a, art. 8 §2, art. 8a, art. 13, art. 15 i art. 16 §3 k.p.a.)*, 2. *Przyjazna interpretacja przepisów („in dubio pro libertate” – art. 7a k.p.a., zmiana w ustawie o ochronie informacji niejawnych)*.

my prawnej. Chodzi tu przede wszystkim o dostrzeżenie przez organ lub w ogóle dopuszczenie możliwości istnienia więcej niż jednej wykładni danych przepisów na etapie ich interpretacji, najczęściej podczas wydawania rozstrzygnięcia w sprawie, choć w niektórych przypadkach będzie to możliwe już na wcześniejszym etapie postępowania administracyjnego. Wydaje się zatem, że w nowo przyjętym modelu art. 7a paremia *ignorantia iuris nocet* może nabrać większego znaczenia, jeżeli bowiem w przypadku, o którym mowa powyżej, strona nie wskaże organowi istnienia korzystniejszej dla siebie wykładni przepisów, niż ta, której dokonał organ, ucierpi na tym jej interes.

4. Możliwość zastosowania zasady interpretacji wątpliwości co do treści normy prawnej na korzyść strony oraz wyjątki od tej zasady

4.1. Uwagi ogólne

Zasada polegająca na interpretacji wątpliwości co do treści normy prawnej na korzyść strony, choć nie była wprost ujęta w k.p.a. przed dniem 1 czerwca 2017 r., należała ona do powszechnie stosowanych dyrektyw zasady praworządności przy interpretacji przepisów przez organy administracji publicznej i była stosowana przez te organy w prowadzonych postępowaniach administracyjnych. Dopiero ustawodawca w 2016 r. zdecydował się niejako „sformalizować” tę zasadę i umieścić ją trwale w k.p.a., w art. 7a, na mocy ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r., która weszła w życie z dniem 1 czerwca 2017 r. Zatem można powiedzieć, że w zakresie stosowania tej zasady przez organy administracji publicznej niewiele się zmieniło, poza tym, że została ona ujęta wprost w ustawie – Kodeks postępowania administracyjnego.

I tak przepis art. 7a k.p.a. przewiduje, że możliwość rozstrzygnięcia wątpliwości co do treści normy prawnej na korzyść strony może nastąpić wyłącznie w określonej sytuacji oraz wobec określonych stron postępowania. Mianowicie pozostająca w sprawie wątpliwość co do treści normy prawnej ma wystąpić w postępowaniu administracyjnym, którego przedmiotem jest:

- nałożenie na stronę obowiązku,
- ograniczenie stronie uprawnień,
- odebranie stronie uprawnień.

- Wyjątkami od możliwości zastosowania wyżej wymienionej zasady są:
- sprzeczność ze spornymi interesami stron albo interesami osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ;
 - wzgląd na ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego;
 - sprawy osobowe funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.

Pojawiają się zatem pytania, jak należy interpretować wyjątki od wymienionej zasady, w tym czy przypadkiem takie ich szerokie uregulowanie w projekcie *de facto* nie wpłynie negatywnie na możliwość jej zastosowania.

4.2. Przedmiot postępowania

Ustawodawca ograniczył możliwość zastosowania zasady interpretacji wątpliwości co do treści normy prawnej na korzyść strony do trzech sytuacji, mianowicie gdy przedmiotem postępowania administracyjnego jest:

- nałożenie na stronę obowiązku,
- ograniczenie stronie uprawnienia,
- odebranie stronie uprawnienia.

Wydaje się, że ograniczenie to jest jasne i nie wymaga interpretacji. Możliwość zastosowania omawianej zasady nie będzie bowiem dotyczyć tych postępowań, w których np. stronie wydaje się pozytywną decyzję administracyjną, uwzględniającą jej interesy w całości lub części¹⁵, czy też decyzję dotyczącą umorzenia postępowania. Projektodawca uzasadnia, że w tych postępowaniach, w których na stronę nakłada się obowiązek czy też ogranicza lub odbiera uprawnienie, strona wymaga szczególnej ochrony: „W takich postępowaniach dochodzi bowiem do bezpośredniego bądź pośredniego ograniczenia sfery wolności jednostki. W tym obszarze szczególnie uzasadniona jest ochrona strony przed negatywnymi skutkami braku jednoznaczności przepisów”¹⁶.

¹⁵ Ograniczenie stronie uprawnienia dotyczy bowiem uprawnienia, które strona już uzyskała. Stąd, w ocenie autorki, sytuacja, gdy stronie przyznawane jest uprawnienie, ale pod pewnymi warunkami, nie mieści się w katalogu określonym w art. 7a §1 k.p.a.

¹⁶ Zob. na s. 46 projektu, w części 2. *Zakres projektowanych zmian, I. Zmiany dotyczące zasad ogólnych postępowania administracyjnego (art. 7a, art. 8 §2, art. 8a, art. 13, art. 15 i art. 16 §3 k.p.a.)*, 2. *Przyjazna interpretacja przepisów („in dubio pro libertate” – art. 7a k.p.a., zmiana w ustawie o ochronie informacji niejawnych)*.

4.3. Wyjątki

Pierwszym z przewidzianych wyjątków od możliwości zastosowania nowej zasady ogólnej jest sprzeczność ze spornymi interesami stron albo interesami osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. Ten wyjątek wydaje się, w ocenie autorki, uzasadniony ze względu na fakt, że nie powinno się faworyzować żadnej ze stron postępowania administracyjnego ani też negatywnie wpływać na uprawnienia stron trzecich, których wynik postępowania dotyczy bezpośrednio. Jest to zbieżne z zamiarem projektodawcy, który tłumaczy, że „samo występowanie w postępowaniu stron o spornych interesach nie przesądza *per se* o wyłączeniu zastosowania omawianej zasady. Wykładnia niektórych przepisów może być bowiem neutralna dla interesów stron i osób trzecich”¹⁷.

Drugim wyjątkiem jest wzgląd na ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego. Jak podkreśla projektodawca, są to „szczególne przypadki, w których mimo niejednoznaczności przepisu i spełnienia ogólnych warunków zastosowania art. 7a k.p.a., prymat należy przyznać interesowi publicznemu, w tym istotnemu interesowi państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwu, obronności lub porządkowi publicznemu. Wyłączać zastosowanie zasady *in dubio pro libertate* powinien jednak [móc – S.S.B.] jedynie ważny, czyli „kwalifikowany” interes publiczny”¹⁸. W zakresie interesu publicznego projektodawca odwołuje się do interpretacji tego pojęcia w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie autorki, ten wyjątek nie powinien znaleźć się w omawianym przepisie, doprowadza bowiem do sytuacji, w której wątpliwości co do treści normy prawnej nie będą interpretowane na korzyść strony, lecz państwa (ustawodawcy), które je stworzyło. Niewątpliwie projektodawca porównał tu dwie wartości: wartość interesu jednostki i wartość interesu publicznego, w tym interesu państwa, przechylając szalę na korzyść tego drugiego. Nie można jednak zapominać o istocie postępowania administracyjnego, w którym występuje nierównorzędność podmiotów tego postępowania – organ administracji nie ma równorzędnej pozycji ze stroną, nie jest jej partnerem. Wprowadzając ten wyjątek, projektodawca stworzył niejako „podwójną przewagę” na rzecz organu administracji w stosunku do strony postępowania. Dodatkowo wrażenie to potęguje fakt, że „interes publiczny” jest bardzo nieostrym i bardzo szerokim pojęciem, które w toku postępowania będzie

¹⁷ Zob. na s. 47 projektu, w części 2. *Zakres projektowanych zmian*, I. *Zmiany dotyczące zasad ogólnych postępowania administracyjnego* (art. 7a, art. 8 §2, art. 8a, art. 13, art. 15 i art. 16 §3 k.p.a.), 2. *Przyjazna interpretacja przepisów („in dubio pro libertate” – art. 7a k.p.a., zmiana w ustawie o ochronie informacji niejawnych)*.

¹⁸ Zob. *ibidem*.

interpretowane przez organ, stwarzając tym samym wiele możliwości do odmowy zastosowania omawianej zasady interpretacyjnej. Co prawda, projektodawca podkreśla, że: „W pełni aktualne pozostaje także stanowisko, zgodnie z którym wyważenie interesów strony i interesu publicznego musi znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji. W każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli [...] i osób prawnych, wyłączając zastosowanie zasady *in dubio pro libertate*”¹⁹. Niemniej jednak, w ocenie autorki, takie sformułowanie art. 7a znacząco ogranicza możliwości jego zastosowania w praktyce²⁰. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, „treść pojęcia »interes publiczny« jest zmienna w czasie i zależna od kontekstu, okoliczności i innych warunków. Nie brakowało [...] poglądów, które wskazywały na pewne stałe cechy zjawiska, zaliczając do nich nawet zmienność sytuacji i okoliczności, a także reguły ustalania treści tego pojęcia. [...] W przypadku rozbieżnych interesów interpretacja klauzuli generalnej dokonana przez każdego z uczestników sporu zwykle uwzględnia odmienne wartości. Zwraca się również uwagę na dążenie aparatu administracyjnego do zapewnienia sobie maksymalnej swobody przy podejmowaniu decyzji odnoszących się do obywateli”²¹. Podkreśla się, że współcześnie, w przeciwieństwie do okresu PRL, dominują poglądy traktujące oba interesy jako podlegające jednakowej ochronie, gdzie rolą administratora jest umiejętne ich zbalansowanie i wyważenie. Kluczowe w tym względzie znaczenie przypisuje się orzeczeniu Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1993 r.²², w którym ten stwierdził: „»W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu

¹⁹ Zob. s. 49 projektu, w części 2. *Zakres projektowanych zmian, I. Zmiany dotyczące zasad ogólnych postępowania administracyjnego (art. 7a, art. 8 § 2, art. 8a, art. 13, art. 15 i art. 16 § 3 k.p.a.), 2. Przyjazna interpretacja przepisów („in dubio pro libertate” – art. 7a k.p.a., zmiana w ustawie o ochronie informacji niejawnych).*

²⁰ Autorka jest radcą prawnym, posiada ponad siedmioletnie doświadczenie zawodowe, zdobyte w sądach powszechnych oraz międzynarodowych kancelariach prawnych w zakresie praktyki administracyjnej.

²¹ Tak A. MEDNIS: *Prawo do prywatności a interes publiczny*. Kraków 2006, rozdz. 1.2. *Pojęcie interesu publicznego*.

²² Wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93. OSNCP 1994, nr 9, poz. 181.

publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej»²³. A. Mednis wskazuje, że: „Interes publiczny jest wyrażony przede wszystkim w obowiązującym obecnie prawie. Występuje pod postacią wartości uznawanych za podstawowe i wspólne dla całego społeczeństwa (bezpieczeństwo państwa, ochrona zdrowia itp.). Ponieważ jednak prawo nie zawsze jest w stanie opisać, co jest interesem publicznym, często odwołuje się do samego pojęcia interesu publicznego (społecznego, ogólnego), pozostawiając administracji swobodę decyzyjną (uznanie administracyjne). O tym, co jest interesem publicznym, decyduje również wola polityczna (przejaw rządzenia) wyrażana w ramach prawa. [...] Jeśli ustawodawca posługuje się pojęciem nieostrym, takim jak interes publiczny, oznacza to, że obejmuje regulacją pewną kategorię sytuacji, nie będąc w stanie lub nie chcąc opisywać ich w sposób precyzyjny, nadanie zaś odpowiedniego sensu pojęciu nieostremu pozostawia się podmiotom stosującym prawo. Pozwala to na elastyczne stosowanie prawa w zależności od zmieniających się okoliczności (warunków społecznych, technicznych i innych), systemu wartości oraz realizowanej polityki”²⁴. Interesem indywidualnym będą z kolei „relacje pomiędzy jakimś stanem obiektywnym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, jaką on przynosi lub może przynieść jednostce. [...] chodzi tu o interes jednostkowy w takim sensie, że służy on realizacji dobra, przysparza korzyści lub dodaje wartości określonej jednostce”. Mowa tu o interesie prywatnym²⁵. Autorka zgadza się z zaprezentowanymi poglądami judykatury i doktryny. Wspomniany w art. 7a k.p.a. interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego, są bardzo szerokimi pojęciami, które umożliwiają organom administracji publicznej stosunkowo szeroką interpretację (zastosowanie wykładni rozszerzającej), co nie powinno mieć miejsca w postępowaniu administracyjnym.

Ustawodawca w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej rozumie pod pojęciem interesu publicznego wartości wspólne dla całego społeczeństwa lub danej społeczności lokalnej, na które składają się między innymi: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny czy istotne interesy gospodarcze państwa; powołuje się na wartości wspólne w postaci sprawiedliwości, bezpieczeństwa, bezpieczeństwa prawnego, porządku publicznego, zaufania obywatela do organów władzy publicznej, ochrony środowiska, ochrony zdrowia publicznego, ochrony moralności publicznej, wolności

²³ Tak J.P. SUWAJ: *Konflikt interesów w administracji publicznej*. Warszawa 2009, rozdz. 3. *Relacje interesów: prywatnego i publicznego w wykonywaniu administracji publicznej*.

²⁴ Tak A. MEDNIS: *Prawo do prywatności...*, rozdz. 5.2. *Sposób formułowania interesu publicznego*.

²⁵ Tak J.P. SUWAJ: *Konflikt interesów w administracji...*, rozdz. 2.2. *Interes indywidualny, interes prywatny*.

i praw innych osób, jednocześnie wskazując, że interes publiczny, jako pojęcie niedookreślone, może przybrać na gruncie indywidualnych spraw różne znaczenie, a wyważenie interesów strony i interesu publicznego musi znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji²⁶. Jak widać, takie rozumienie interesu publicznego odwołuje się do dalszych pojęć nieokreślonych, które mogą w okolicznościach danej sprawy administracyjnej uzyskać różne znaczenie; ustawodawca nie odniósł się do rozumienia pojęć użytych w art. 7a §2 k.p.a., tj.: istotnych interesów państwa, bezpieczeństwa państwa, obronności, porządku publicznego. Choć pojęcia te zawsze powinny zostać skonkretyzowane przez organ administracji publicznej w okolicznościach danej sprawy administracyjnej i znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji administracyjnej (lub w innym akcie indywidualnym), mimo wszystko wydaje się, że organy administracji publicznej uzyskały dzięki takiemu ustawowemu uregulowaniu §2 art. 7a k.p.a. znaczny luz decyzyjny.

Trzeci wyjątek od możliwości zastosowania nowej zasady ogólnej dotyczy spraw osobowych²⁷ funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych. Projektodawca tłumaczy go „koniecznością zapewnienia sprawnego realizowania przez właściwe służby przewidzianych dla nich zadań” ze względu na stosunki kształtowane władczo przez szefów służb specjalnych²⁸. W ocenie autorki, trzeci wyjątek wiąże się z drugim wyjątkiem w zakresie ochrony interesów państwa, w tym obronności i bezpieczeństwa. Jednakże zdaniem autorki, sprawy osobowe pracowników służb również nie powinny stanowić wyjątku od możliwości interpretacji wątpliwości co do treści normy prawnej na korzyść strony, w tym przypadku funkcjonariusza czy żołnierza zawodowego. Po pierwsze, bardzo wielu innych pracowników administracji pełni równie ważne funkcje w zakresie obronności i bez-

²⁶ Zob. s. 11–13 projektu, w części 2. *Zakres projektowanych zmian*, I. *Zmiany dotyczące zasad ogólnych postępowania administracyjnego* (art. 7a, art. 8 §2, art. 8a, art. 13, art. 15 i art. 16 §3 k.p.a.), 2. *Przyjazna interpretacja przepisów* („in dubio pro libertate” – art. 7a k.p.a., zmiana w ustawie o ochronie informacji niejawnych).

²⁷ Sprawy osobowe są to co do zasady: sprawy związane z nawiązaniem, zmianą i rozwiązaniem lub wygaśnięciem stosunku służbowego, a także wynikające z jego treści obowiązki i prawa funkcjonariuszy, w tym dotyczące związku zwolnienia od zajęć służbowych z czynami o charakterze bohaterskim, sprawy związane z okresową zmianą warunków służby, w tym pełnienie obowiązków służbowych na innym stanowisku służbowym oraz delegowanie do czasowego pełnienia służby w innej miejscowości, a także sprawy związane ze sprawowaną przez przełożonego właściwego w sprawach osobowych kontrolą w zakresie prawidłowości wykorzystania zwolnienia lekarskiego i spełnienia wymogów formalnych zaświadczeń lekarskich itp.

²⁸ Zob. s. 49 projektu, w części 2. *Zakres projektowanych zmian*, I. *Zmiany dotyczące zasad ogólnych postępowania administracyjnego* (art. 7a, art. 8 §2, art. 8a, art. 13, art. 15 i art. 16 §3 k.p.a.), 2. *Przyjazna interpretacja przepisów* („in dubio pro libertate” – art. 7a k.p.a., zmiana w ustawie o ochronie informacji niejawnych).

pieczeństwa, jak funkcjonariusze i żołnierze zawodowi, stąd kryterium wyboru akurat tych pracowników administracji wydaje się niezrozumiałe. Po drugie, zastosowanie kryterium spraw osobowych w stosunku do tych pracowników administracji również wydaje się niezrozumiałe. Niewątpliwie nałożenie obowiązku czy ograniczenie lub odebranie uprawnień w sprawach osobowych – z racji pełnionych przez funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych funkcji – leży w zakresie interesów państwa. Jednakże w przypadku rzeczywistego pojawienia się w sprawie wątpliwości co do treści normy prawnej – a więc według projektodawcy, w przypadku istnienia wielu równorzędnych możliwości interpretacyjnych – wydaje się niesprawiedliwe pozbawianie tej kategorii podmiotów w ich sprawach osobowych możliwości skorzystania z wymienionej zasady interpretacyjnej i poddanie pod całkowicie władcze rozstrzygnięcia przełożonych. Oceniając to rozwiązanie, należy mieć również na względzie konstytucyjną zasadę równości wobec prawa.

5. Ocena skutków regulacji

Próbując ocenić, jakie mogą być potencjalne konsekwencje (skutki) funkcjonowania tego przepisu, należy stwierdzić, że uregulowanie zawarte w art. 7a §1 k.p.a. to niewątpliwie krok w dobrym kierunku, wyjście naprzeciw oczekiwaniom społeczeństwa w zakresie bardziej proobywatelskiego podejścia administracji państwowej, szczególnie ważne dzisiaj, w dobie nadregulacji²⁹ oraz pojawiających się wątpliwości interpretacyjnych co do prawa.

W ocenie autorki, drugi wyjątek od możliwości zastosowania omawianej zasady (tj. przez wzgląd na ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego) może prowadzić do znacznego ograniczenia jej zastosowania. Uregulowanie zawarte w art. 7a §2 pkt 1 k.p.a. należy ocenić negatywnie, jako że wprowadza ono legalną możliwość dokonywania rozszerzającej wykładni przepisów prawa materialnego w sferze porządku publicznego i bezpieczeństwa, a w konsekwencji stoi w sprzeczności z zasadą praworządności (ze względu na możliwość dokonywania przez organy

²⁹ Polska jest jednym z państw Unii Europejskiej, które przodują w wydawaniu nadmierniej liczby przepisów, zob. raport firmy badawczej Grant Thornton z 2016 r. pt. *Polska liderem produkcji prawa w Unii Europejskiej. Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce*, http://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2016/02/BarometrPrawa_GT_luty2016.pdf [Data dostępu: 27.05.2017 r.].

administracji publicznej wykładni rozszerzającej przepisów prawa, mającej wpływ na prawa i wolności stron postępowania) i jako takie nie zapewnia ochrony stronom postępowania administracyjnego. Również trzeci wyjątek od możliwości zastosowania omawianej zasady, uregulowany w art. 7a §2 pkt 2 k.p.a. (tj. sprawy osobowe funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych), należy ocenić negatywnie, narusza bowiem konstytucyjną zasadę równości wobec prawa, a jego wprowadzenie nie znajduje dostatecznego uzasadnienia w obowiązującym porządku prawnym; nie gwarantuje również ochrony tym stronom postępowań administracyjnych. W ocenie autorki, uregulowanie zawarte w art. 7a §2 k.p.a. należałoby usunąć z treści omawianej ustawy, ze względu na poszanowanie zasady praworządności i państwa prawa; niesie ono bowiem z sobą ryzyko dokonywania przez organy administracji publicznej rozszerzającej wykładni przepisów prawa i dokonywania naruszeń praw niektórych stron postępowania (tj. funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych w ich sprawach osobowych)³⁰.

Na marginesie należy wspomnieć, że stosowanie w praktyce wymienionej zasady może napotkać znaczne trudności i opór ze strony pracowników administracji, którzy w większości nie posiadają wykształcenia prawniczego, zatem mogą mieć trudności z identyfikacją wątpliwości co do treści norm prawnych, a także obawiać się możliwości uchylecia przez organ wyższej instancji wydanej przez nich decyzji. Obrazuje to np. funkcjonowanie art. 2a ustawy – Ordynacja podatkowa. Według cytowanego przez „Rzeczpospolitą” raportu firmy doradczej Grant Thornton, która przeanalizowała wydane interpretacje podatkowe w 2016 r. (w liczbie 33,7 tys.), w 262 wnioskach o ich wydanie podatnicy apelowali o zastosowanie klauzuli interpretacyjnej z art. 2a ustawy – Ordynacja podatkowa, wskazując między innymi na niejednolite orzecznictwo sądowe. Tylko do 7 z nich organ się odniósł i to zawsze negatywnie. Sytuację tę skomentował pracownik Krajowej Izby Gospodarczej, twierdząc, że jedynymi osobami w Polsce, które nie mają wątpliwości co do interpretacji prawa podatkowego, są urzędnicy aparatu skarbowego³¹. Dowodzi to, że chociaż przepis ten istnieje od 1 stycznia 2016 r., praktycznie nie był stosowany.

³⁰ Jak podkreśla się w zarówno w judykaturze, jak i w doktrynie, sytuacja taka nie powinna mieć miejsca. „Każdy przepis powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. [...] przepis powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewnione były jego jednolita wykładnia i jednolite stosowanie. [...] przepis powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw”. Zob. wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2009 r., K 50/07. Legalis nr 126072.

³¹ Zob. informacje na ten temat P. WOJTASIK: *Urzędnicy skarbowi nie rozstrzygają wątpliwości na korzyść podatników*. „Rzeczpospolita” z dnia 15 marca 2017 r., <http://www.rp.pl/>

6. Podsumowanie

Reasumując, nowa zasada, polegająca na rozstrzygnięciu wątpliwości co do treści normy prawnej na korzyść strony, jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia z zastrzeżeniem wyjątków co do jej stosowania, jest pozytywnym krokiem z zakresie budowania zaufania obywateli do państwa i prawa oraz tworzenia partnerskiego podejścia administracji publicznej do obywateli.

Autorka niniejszego artykułu postuluje usunąć z treści przepisu §2, który wprowadza wyjątki od możliwości zastosowania tej zasady w postaci względu na ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego oraz w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych. Przewidziane w nim wyjątki pozwalają na zbytne ograniczenie możliwości zastosowania omawianej zasady i nie znajdują należytego uzasadnienia co do ich wprowadzenia.

Jednocześnie autorka wyraża obawy co do stosowania omawianej zasady przez organy administracji, ze względu na złożoność zagadnienia, jakim jest wątpliwość co do treści normy prawnej (wątpliwość co do prawa) i jej identyfikacji przez organ, oraz z uwagi na ponadroczne (negatywne) doświadczenia w funkcjonowaniu podobnego w swej istocie art. 2a ustawy – Ordynacja podatkowa.

Postepowanie-podatkowe/303159873-Urzednicy-skarbowi-nie-rozstrzygaja-watpliwosci-na-korzysc-podatnikow.html#ap-1 [Data dostępu: 27.05.2017 r.]. Sama autorka nie prowadziła badań naukowych w tym zakresie, nie dysponuje również żadnymi danymi naukowymi na ten temat.

Sandra Sekuła-Barańska

The settlement of doubts
about the content of the legal norm for the benefit of the party

Summary

The article titled *The settlement of doubts about the content of the legal norm for the benefit of the party* analyses the new institution set forth in the Art. 2 Sec. 1 of the Act on the amendment of the code of administrative procedure and other acts which comes into force on June 1, 2016 and on the basis of which any doubts about the content of the legal norm (with some exceptions) shall be interpreted for the benefit of the party

to the administrative procedure in which an obligation is imposed upon the party or a right (an entitlement) is being restricted or withdrawn.

The new institution is a good step towards building citizens' confidence in the state and the law as well as towards creating a partnership approach of public administration to the citizens.

The author proposes to amend the Art. 7a by erasing the Sec. 2 from the Art. 7a which introduces two exceptions from applying this institution due to the important public interest, including important public interests, in particular safety, security or public order and in cases regarding personal matters of officers and professional soldiers. The author thinks that these exceptions could spoil the application of the new institution and are not sufficiently justified.

The author expresses also fear that the new institution might not be applied due to the complexity and difficulty in determining the doubts about the content of the legal norm as well as due to over one year of (negative) experiences in functioning of the similar institution set forth in the Art. 2a of the Tax Ordinance.

Tomasz Kosicki

Zasada *in dubio pro libertate* w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego

1. Wprowadzenie

Nowelizacja ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹ ma w założeniu wpłynąć na prowadzone przez organy administracji publicznej postępowania administracyjne, ale przede wszystkim wzmocnić pozycję stron w procesie konkretyzacji generalno-abstrakcyjnych norm prawa materialnego, w indywidualno-konkretne postanowienia indywidualnych aktów administracyjnych (decyzji lub postanowień administracyjnych). Nowe rozwiązania zostały wprowadzone do powyższego aktu prawnego ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw², którą w dniu 27 kwietnia 2017 r. podpisał Prezydent RP³. Uchwalona regulacja w znacznym stopniu opiera się na rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z projektami aktów wykonawczych z listopada 2016 r.⁴

W uzasadnieniu do projektu z listopada 2016 r. projektodawca twierdził, że za wprowadzeniem zmian w Kodeksie postępowania administracyjnego przemawia fakt, że postępowania na podstawie tej ustawy są prowadzone

¹ Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 23 ze zm. [dalej: k.p.a.].

² Dz.U. 2017, poz. 935 [dalej: ustawa nowelizująca].

³ <http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/podpisane/art,21,kwiecien-2017-r-.html> [Data dostępu: 29.04.2017 r.].

⁴ <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363123/dokument254450.docx> [dalej: projekt z listopada 2016 r.].

w sposób przewlekły. Jego zdaniem, w wielu przypadkach doprowadziło to do nieuzasadnionego wydłużenia czasu na wydanie stosownego indywidualnego rozstrzygnięcia. Projektodawca wskazywał także na inne przyczyny uzasadniające przyjęcie nowych regulacji, jak: nadmierny formalizm i zbyt rygorystycznie przestrzegana władczość, w którą wyposażony jest organ, czy „piętrowość” procedur administracyjnych⁵. Ową „piętrowość” projektodawca rozumie „jako konieczność zaskarżenia decyzji w trybie administracyjnym przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego, który z kolei kontroluje treść rozstrzygnięcia i, zasadniczo, może jedynie uchylić zaskarżoną decyzję, pozostawiając merytoryczne rozstrzygnięcie organowi administracji”⁶.

Jednym z nowych rozwiązań, które powinno przyczynić się do rozwikłania wskazanych wyżej problemów, ma być nowa zasada ogólna postępowania administracyjnego – zasada rozstrzygania niedających się usunąć wątpliwości na korzyść strony (*in dubio pro libertate*)⁷. Jako uzasadnienie konieczności wprowadzenia art. 7a do k.p.a. wymienia się przede wszystkim rozrost prawa administracyjnego (inflację tej gałęzi prawa), który doprowadził do sytuacji, w której stosowanie tego prawa w praktyce napotyka na daleko idące trudności. Twierdzi się ponadto, że rodzące się w ten sposób wątpliwości w wielu przypadkach powodowały i nadal powodują nieuzasadniony uszczerbek po stronie obywateli (zwłaszcza przedsiębiorców⁸). Zdaniem twórców projektu z listopada 2016 r., nowa zasada ogólna postępowania administracyjnego ma uchronić wskazane podmioty przed negatywnymi skutkami tworzenia niejasnych przepisów prawa i związanej z nim niepewności.

Zasadniczym celem przytoczonych rozważań jest krótkie i syntetyczne scharakteryzowanie zasady przyjaznej interpretacji przepisów, ujętej w art. 7a ustawy nowelizującej, którego treść jest następująca: „§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 strony albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpo-

⁵ Uzasadnienie do projektu ustawy z listopada 2016 r., <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183-uzasadnienie.docx> [Data dostępu: 29.04.2017 r.], s. 3–4.

⁶ Ibidem, s. 4.

⁷ Zasada ta nazywana jest także zasadą przyjaznej interpretacji przepisów. W niniejszym artykule nazewnictwo nowej zasady będzie stosowane zamiennie.

⁸ Projektodawca wyraźnie artykułuje, że rozrost prawa administracyjnego wręcz hamuje rozwój polskiej przedsiębiorczości, ale również negatywnie wpływa na odbiór naszej kraju przez przedsiębiorców zagranicznych.

średni 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, oraz 2) w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych". W końcowej części niniejszego opracowania wskazano na liczne wątpliwości, które rodzą się i nadal mogą się rodzić po analizie przedstawionego przepisu.

2. Zasada *in dubio pro libertate* jako nowa zasada ogólna postępowania administracyjnego

Artykuł 7a k.p.a. zyskał rangę nowej zasady ogólnej postępowania administracyjnego. Zasady ogólne w powszechnej opinii przedstawicieli doktryny traktowane są jako zasady prawa, jednakże termin ten jest bardzo niejednoznaczny i różnie w polskiej doktrynie definiowany. Ogólnie rzecz ujmując, jest to pewna reguła lub powinność zachowania. Zasady ogólne postępowania administracyjnego mogą być rozumiane jako normy bądź konsekwencje norm prawa pozytywnego albo jako reguły, które nie są konsekwencjami prawa pozytywnego (postulaty systemu prawa)⁹. Zdaniem L. Żukowskiego, „zasady prawa [...] powinny się pojmować jako obowiązujące normy prawa pozytywnego, od których należy konsekwentnie odróżniać wszelkie inne reguły niebędące takimi normami, są to tzw. »postulaty systemu prawa«. Zasadami prawa będą tylko normy wypowiedziane wprost w przepisach lub dające się wyinterpretować przy pomocy prostych reguł wykładni językowej”¹⁰.

Bardzo trafne spostrzeżenia na temat zasad prawa wyraża K. Samulska, która zauważa, że „doniosłość roli zasad w systemie norm prawnych jest bodaj jedynym elementem, co do którego panuje powszechna zgoda”¹¹. Autorka ta uważa, że „to właśnie zasady prawa spajają rozliczne normy prawne w jednolite całości, ułatwiając ich systematyzację i czyniąc tym samym możliwymi kodyfikacje”¹². Wskazuje także, że dzięki zasadom prawa system prawa jest bardziej przejrzysty oraz ułatwia stosowanie prawa

⁹ J. WRÓBLEWSKI: *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*. Łódź 1965, s. 18, cyt. za: A. MARIAŃSKI: *Rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść podatnika. Zasada prawa podatkowego*. Warszawa 2009, s. 39.

¹⁰ L. ŻUKOWSKI, w: L. ŻUKOWSKI, R. SAWUŁA: *Postępowanie administracyjne*. Przemysłów-Rzeszów 2012, s. 67.

¹¹ K. SAMULSKA: *Zasada szybkości postępowania administracyjnego w prawie polskim*. Warszawa 2017, s. 6.

¹² *Ibidem*.

w praktyce¹³. Z kolei według Z. Kmiecika, zasadami prawa są obowiązujące normy prawne o znaczeniu podstawowym dla systemu prawa¹⁴.

Samo pojęcie „zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego” jest, co do zasady, ujmowane w literaturze przedmiotu jednolicie, jako zagadnienie, które porządkuje całą toczącą się procedurę¹⁵. Zasady te są właściwe dla całego postępowania administracyjnego. Jako prekursora takiego podejścia w piśmiennictwie wskazuje się S. Rozmaryna¹⁶, który stwierdził, że zasady ogólne należy traktować jako postanowienia wyciągnięte przed nawias innych postanowień ujętych w przedmiotowej ustawie procesowej¹⁷. Jak zauważa H. Knysiak-Molczyk, zasady ogólne ujęte w rozdziale II k.p.a. należy traktować jako normy prawne, które można stosować samodzielnie lub w połączeniu z innymi przepisami cytowanej ustawy¹⁸. Zdaniem P. Daniela, zasady ogólne „stanowią [...] obowiązujące przepisy prawne, które muszą być bezwzględnie przestrzegane przez organy administracji publicznej w toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego”¹⁹. Ten sam autor dodaje, że ich znaczenie widoczne jest zwłaszcza w postępowaniu sądownoadministracyjnym, w którym sąd może badać, czy zasady ogólne zostały zastosowane prawidłowo, a także czy ich naruszenie miało jakikolwiek negatywny wpływ na wydane rozstrzygnięcie²⁰.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Z. KMIĘCIAK: *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*. Warszawa 2000, s. 35.

¹⁵ A. MARIAŃSKI: *Rozstrzygnięcie...*, s. 100.

¹⁶ K. SAMULSKA: *Zasada...*, s. 7.

¹⁷ S. ROZMARYN: *O zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*. „Państwo i Prawo” 1961, z. 12, s. 81, cyt. za: ibidem.

¹⁸ H. KNYSIAK-MOLCZYK, w: *Postępowanie administracyjne*. Red. T. Woś. Warszawa 2015, s. 109.

¹⁹ P. DANIEL: *Administracyjne postępowanie dowodowe*. Wrocław 2013, s. 71. Niektóre zasady postępowania administracyjnego nakładają na organy administracji publicznej liczne obowiązki także po zakończeniu całego postępowania administracyjnego. Przykładem jest tu chociażby zasada ogólna informowania, unormowana w art. 9 k.p.a. Przepis ten wskazuje, że strona ma wgląd w akta postępowania administracyjnego zarówno na każdym etapie jego trwania, jak również po jego zakończeniu, tj. po wydaniu stosownego aktu administracyjnego (decyzji lub postanowienia administracyjnego) kończącego postępowanie w sprawie. Obowiązek wynikający z tej normy, skierowany do organu administracji publicznej, obowiązuje, co istotne, nie tylko w stosunku do stron postępowania administracyjnego, ale także – w odrębnym zakresie – do podmiotów trzecich, które nie były zainteresowane bezpośrednio rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej. Por. szerzej na ten temat: H. KNYSIAK-MOLCZYK: *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*. Warszawa 2013, s. 152 i n.; EADEM, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. H. KNYSIAK-MOLCZYK. Warszawa 2015, s. 79 i n. oraz A. WIKTOROWSKA: *Zasada ogólna informowania w k.p.a. W: Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*. Red. J. SUPERNAT. Wrocław 2000, s. 781–785.

²⁰ P. DANIEL: *Administracyjne...*, s. 71.

Niezwykle trafne ujęcie prezentuje A. Wiktorowska, która analizując teoretyczno-prawną koncepcję zasad ogólnych k.p.a., wskazuje, że „zasada ogólna k.p.a. to sformułowana wprost w przepisach ogólnych i przejawiająca się w przepisach szczegółowych k.p.a. norma prawna, wyznaczająca sposób zachowania się uczestników postępowania administracyjnego oraz prawodawcy. Jako norma prawna składa się z hipotezy, dyspozycji i sankcji”²¹. Przy czym dyspozycją, zdaniem wspomnianej autorki, jest reguła pewnego powinnego lub dozwolonego zachowania się, hipotezą – okoliczności, w których dopuszczalne jest to zachowanie się, a sankcją – system gwarancji wzmacniających generalny nakaz lub zakaz płynący z dyspozycji zasady ogólnej²². Katalog zasad ogólnych ujętych w rozdziale II Kodeksu postępowania administracyjnego nie ma charakteru zamkniętego. Spora część zasad, np. zasada legalizmu czy zasada informowania, ma swoje istotne umocowanie w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.²³

Zasada przyjaznej interpretacji przepisów powinna być stosowana w powiązaniu z innymi zasadami ogólnymi Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie powinno się jej jednak przyznawać przymiotu samodzielności w stosunku do pozostałych zasad ogólnych. Nie może mieć ona w stosunku do nich charakteru nadrzędnego. Interpretator winien traktować ją jako pewnego rodzaju uzupełnienie, którego zastosowanie wchodzi w grę dopiero wtedy, gdy inne wykorzystane metody wykładni nie przynoszą jednoznacznego rezultatu.

3. Zakres podmiotowy i przedmiotowy zasady *in dubio pro libertate*

Analizując niniejsze zagadnienie, należy wskazać na jego zakres podmiotowy oraz przedmiotowy. Głównym adresatem zasady *in dubio pro libertate* będzie przede wszystkim organ administracji publicznej, który w danej sprawie jest właściwy do prowadzenia postępowania administracyjnego. To organ, jako gospodarz postępowania zmierzającego do nałożenia na stronę obowiązku bądź ograniczenia lub odebrania stronie uprawnienia, w przypadku wystąpienia wątpliwości interpretacyjnych powinien badać z urzę-

²¹ A. WIKTOROWSKA: *Teoretyczno-prawna koncepcja zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*. „Studia Prawa Publicznego” 2013, nr 2, s. 17.

²² Ibidem, s. 17–18.

²³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm. [dalej: Konstytucja RP]. Por. L. ŻUKOWSKI, w: L. ŻUKOWSKI, R. SAWUŁA: *Postępowanie...*, s. 78 i n. oraz 92 i n.; P. DANIEL: *Administracyjne...*, s. 71–72.

du możliwość zastosowania omawianej zasady. Winien przy tym możliwie szeroko korzystać z instytucji przewidzianych w ustawie procesowej. Nie stoi jednak na przeszkodzie, aby organ badał możliwość zastosowania zasady *in dubio pro libertate* w związku ze złożonym przez stronę postępowania żądaniem. Przy czym, jak wskazuje się w projekcie ustawy z listopada 2016 r., postulowane przez stronę zastosowanie w jej sprawie omawianej zasady nie może powodować po stronie organu administracji publicznej automatyzmu w jej zastosowaniu. Z uwagi na to, że w podobny sposób uregulowano zasadę przyjaznej interpretacji przepisów w prawie podatkowym, znamienne będą tutaj słowa A. Mariańskiego, który twierdzi, że organ administracji publicznej powinien przystąpić do zastosowania normy wynikającej z zasady przyjaznej interpretacji przepisów dopiero po dogłębnym przeprowadzeniu postępowania dowodowego z wykorzystaniem możliwie szerokich środków, aby ustalić stan prawny i faktyczny w sprawie²⁴. Pośrednim adresatem nowej zasady będzie także sama strona postępowania administracyjnego, która będzie mogła powoływać się na nią, a jej wtórnym adresatem – sąd administracyjny.

Jeżeli natomiast chodzi o zakres przedmiotowy zasady *in dubio pro libertate*, to należy wskazać, że stanowi ona regułę interpretacyjną, zgodnie z którą, w razie wystąpienia wątpliwości co do treści normy prawnej, należy ją rozstrzygać na korzyść strony lub stron postępowania. Przy czym będzie to możliwe wtedy, gdy w wyniku działań interpretatora wykładni językowa, a następnie systemowa i funkcjonalna (zwłaszcza celowościowa) nie przyniosą jednoznacznego rezultatu. Innymi słowy, gdy na tle rozpatrywanego konkretnego stanu faktycznego można będzie zastosować co najmniej dwie normy prawne. Jak zauważają twórcy projektu, zasada ta będzie dotyczyła przypadków, w których organ prowadzący postępowanie po analizie i obiektywnej ocenie możliwych procesów oraz wyników wykładni dojdzie do wniosku, że kilka wyników pracy interpretatora będzie można uznać za prawidłowe i możliwe do zastosowania²⁵. Analiza treści art. 7a k.p.a. wysuwa ponadto na pierwszy plan dość enigmatycznie brzmiące sformułowanie: „wątpliwości co do treści normy prawnej”. Jak się wydaje, jest ono jednak wysoce nieprecyzyjne i może stanowić podstawę nadmiernej swobody ze strony organów administracji publicznej. Wątpliwości te będą dotyczyły przede wszystkim przepisów prawa administracyjnego materialnego, z których w drodze przyjętych zasad wykładni nie da się rozstrzygnąć jednej zasadniczej normy prawnej. Warto też odnieść się do wątpliwości zgłaszanych w związku z wprowadzeniem do Ordynacji podat-

²⁴ A. MARIAŃSKI: *Rozstrzyganie...*, s. 100.

²⁵ *Uzasadnienie do projektu ustawy z listopada 2016 r.*, s. 8–9.

kowej²⁶ zasady rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść podatnika (*in dubio pro tributario*). W trakcie prac legislacyjnych doktryna zgłaszała wiele uwag krytycznych. Jak się wydaje, odnośnie do charakteryzowanego sformułowania mogą znaleźć zastosowanie słowa H. Dzwonkowskiego. Wspomniany autor, wypowiadając się na temat zwrotu „niedające się usunąć wątpliwości”, podnosił, że ma on charakter subiektywny²⁷. Wywodził, że „subiektywizm oceny powoduje, że zaniechanie dalszej (głębszej) wykładni może następować u różnych osób oceniających prawo w różnym momencie – zależnym od wiedzy, umiejętności, doświadczenia, a swoboda w taki sposób stworzona daje pole do woluntaryzmu. W konsekwencji może generować nierówności wobec prawa”²⁸. Innymi słowy, może to być przyczyną różnicowania podobnych stanów faktycznych obywateli i wydawania w tych sprawach zupełnie różnych od siebie rozstrzygnięć. Z kolei A. Gomułowicz wywodził, że takie rozumienie przepisu prowadzi do powstania swoistego błędu metodologicznego, gdyż odpowiednie ukształtowanie procesów wykładni zawsze prowadzi do ustalenia treści normy prawnej²⁹.

Rozstrzygnięcie, czy mamy do czynienia z wątpliwościami co do treści normy prawnej powinno nastąpić po przeprowadzeniu odpowiedniego procesu wykładni, stanowiąc ostatni jego etap. Jak zauważa A. Gomułowicz, proces ten jest koniecznością i oznacza odkodowanie z przepisu prawnego normy prawnej³⁰. Pierwszą wybieraną przez interpretatora, a zarazem podstawową metodą wykładni przepisu jest wykładnia językowa³¹, w której ten odwołuje się do reguł i znaczeń języka polskiego³². W trakcie jej stosowania dokonujący wykładni podmiot ustala znaczenie poszczególnych słów, zwrotów, sformułowań użytych w przepisie. Dopiero gdy uzyskane w ten sposób wyniki zastosowania wykładni językowej nie przyniosą satysfakcjonujących rezultatów (będą budziły wątpliwości), interpretator powinien sięgnąć do reguł wykładni systemowej. W ten sposób powinien skonfrontować wynik pierwszego etapu interpretacji przepisu prawnego i ewentualnie potwierdzić

²⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 201 [dalej: o.p.].

²⁷ H. DZWONKOWSKI: *Opinia prawna w sprawie oceny zgodności z Konstytucją RP przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw*. „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2015, nr 2, s. 68.

²⁸ Ibidem.

²⁹ A. GOMUŁOWICZ: *Ekspertyza na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa w zakresie propozycji ujęcia art. 2a*. „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2015, nr 2, s. 51.

³⁰ Ibidem, s. 50 oraz cytowana tam literatura.

³¹ Tak zauważa L. MORAWSKI: *Zasady wykładni prawa*. Toruń 2010, s. 97.

³² A. GOMUŁOWICZ: *Ekspertyza...*, s. 53. Autor ten zauważa, że stosując wykładnię językową i odnosząc się do reguł znaczeniowych języka polskiego, przyjmuje się założenie, że „prawodawca jest racjonalnym użytkownikiem języka polskiego”.

go innymi metodami wykładni prawa³³. Zdaniem A. Gomułowicza, „pod względem systemowym dokonuje się sprawdzenia, czy rezultat wykładni językowej nie powoduje niespójności w systemie prawnym, a więc czy nie wystąpi sprzeczność albo przeciwieństwo norm”³⁴. Kolejnym krokiem, który powinien podjąć interpretator, jest sprawdzenie wyniku wykładni językowej z dyrektywami wykładni funkcjonalnej (zwłaszcza celowościowej). Interpretując w ten sposób przepis prawny, należy odwoływać się do wartości aksjologicznych, które są reprezentowane przez przepisy i normy konstytucyjne, ale również wszystkie te, które funkcjonują w systemie prawnym i danej kulturze prawnej. Warto jednak pamiętać o wyrażonej w art. 6 i 7 k.p.a., mającej swoje umocowanie w art. 7 Konstytucji RP, zasadzie praworządności, która nakazuje organom administracji publicznej działanie na podstawie przepisów prawa i w granicach prawa. Wprowadza ona pewne ograniczenia w stosunku do zasięgu dokonywanej wykładni normy prawnej, widoczne zwłaszcza wtedy, gdy przy wydawaniu rozstrzygnięcia organ jest związany prawem. Podmioty stosujące prawo materialne powinny przede wszystkim wziąć pod uwagę konieczność stosowania właśnie tej zasady na każdym etapie postępowania administracyjnego, gdyż jej naruszenie może doprowadzić do daleko idących skutków. Jak stanowi bowiem art. 156 § 1 k.p.a., organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Także interpretacja terminu „korzyść strony” wydaje się bardzo nieprecyzyjna, podobnie jak zwrot „wątpliwości co do treści normy prawnej”. Projektodawca nie wskazuje, jakie kryteria powinien przyjąć organ administracji publicznej jako bezpośredni adresat tej zasady, by w konkretnej sytuacji faktycznej móc uzasadnić to pojęcie. W uzasadnieniu do projektu czytamy, że pod pojęciem tym „należy rozumieć optymalne dla [strony – T.K.] rozwiązanie prawne spośród tych, które zarysowały się w trakcie wykładni przepisu. O tym, który wynik wykładni jest korzystny (a w razie kilku potencjalnie odpowiadających interesom strony sposobów interpretacji przepisów – najbardziej korzystny), powinno decydować stanowisko strony, wynikające z treści jej żądania lub wskazane w toku postępowania, nie zaś dowolna ocena organu”.

³³ L. MORAWSKI: *Zasady...*, s. 97.

³⁴ A. GOMUŁOWICZ: *Ekspertyza...*, s. 53; por. L. MORAWSKI: *Zasady...*, s. 125 i n.

4. Wyłączenia w stosowaniu zasady *in dubio pro libertate*

Nie należy również zapominać o wyłączeniach zastosowania zasady *in dubio pro libertate*. Zgodnie z cytowanym wcześniej przepisem, charakteryzowanej zasady nie stosuje się, gdy wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, w szczególności jego bezpieczeństwo, obronność lub porządek publiczny. Pod pojęciem interesu publicznego należy rozumieć przede wszystkim wartości wspólne dla całego społeczeństwa lub danej społeczności lokalnej³⁵. Warto także odwołać się do przywoływanego przez autorów uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 lipca 2015 r., który stwierdził, że „interes publiczny to dyrektywa postępowania nakazująca mieć na uwadze respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa lub danej społeczności lokalnej, takich jak: sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywatela do organów władzy publicznej”³⁶. Wspomniani autorzy słusznie dalej wywodzą, że pojęcie to ma charakter nieostry, nieprecyzyjny i to właśnie organ prowadzący postępowanie powinien nadać mu, przy okazji toczącego się postępowania, odpowiednie znaczenie³⁷. Przy czym prawidłowe nadanie znaczenia będzie mogło nastąpić tylko wtedy, gdy organ w sposób właściwy i wyczerpujący ustali stan faktyczny w sprawie.

Zasady tej nie stosuje się także w sprawach funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych. W uzasadnieniu projektu ustawy z listopada 2016 r. stwierdzono, że „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 (w stosunkach kształtowanych władczo przez szefów służb specjalnych)”³⁸. Zdaniem twórców projektu, ewentualna dopuszczalność stosowania tej zasady w sprawach kadrowych wobec funkcjonariuszy służb mundurowych wprowadziłaby niepotrzebny chaos. Rozpatrywanie wielu spraw trwałoby o wiele dłużej, a sam proces zarządzania zasobami osobowymi byłby nieefektywny i nie spełniałby funkcji wynikającej z administracyjnego stosunku służbowego, którego jednym z istotnych elementów jest właśnie możliwość władczego kreowania pozycji funkcjonariusza przez właściwych przełożonych.

³⁵ Uzasadnienie do projektu ustawy z listopada 2016 r., s. 11.

³⁶ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 lipca 2015 r., I SA/Go 270/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

³⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy z listopada 2016 r., s. 12.

³⁸ Ibidem, s. 13. Mowa tu o sprawach dotyczących nawiązania, rozwiązania i wygaśnięcia.

Zasada *in dubio pro libertate* nie znajdzie także zastosowania, gdy w sprawie będą występowały strony o spornych interesach. Twórcy projektu zdają sobie sprawę z tego, że specyfika wielu postępowań administracyjnych polega na tym, że występują w nich strony o rozbieżnych interesach, rywalizujące między sobą o jak najbardziej przychylną dla jednej z nich interpretację przepisów, a w konsekwencji – rozstrzygnięcie. W uzasadnieniu projektu ustawy z 2016 r. czytamy, że zasada *in dubio pro libertate* nie będzie miała zastosowania, gdy „kolizja interesów uniemożliwi wybór jednej, korzystnej dla wszystkich stron (i osób trzecich bezpośrednio zainteresowanych wynikiem postępowania) wykładni”³⁹.

5. Podsumowanie

Można zatem wyprowadzić kilka wniosków końcowych na temat nowej zasady ogólnej postępowania administracyjnego – zasady *in dubio pro libertate*.

I tak zasada przyjaznej interpretacji przepisów ma stanowić regułę interpretacyjną skierowaną do organów administracji publicznej, zgodnie z którą w razie wystąpienia wątpliwości co do treści normy prawnej należy je rozstrzygać na korzyść strony. Takie działanie ze strony dokonującego interpretacji przepisu będzie możliwe wtedy, gdy w wyniku podjętych przezeń czynności wykładnia językowa, a następnie systemowa i funkcjonalna nie przyniosą jednoznacznego rezultatu, tj. gdy na tle rozpatrywanego konkretnego stanu faktycznego można będzie zastosować co najmniej dwie normy prawne (kilka wyników wykładni będzie można uznać za prawidłowe i możliwe do zastosowania). Powyższej wskazywano również, że zasada ta powinna być stosowana w powiązaniu z innymi zasadami ogólnymi k.p.a., a także że nie może mieć ona w stosunku do nich charakteru nadrzędnego, interpretator zaś powinien traktować ją jako uzupełnienie, gdy wykorzystane podstawowe metody wykładni nie przyniosą jednoznacznego rezultatu.

Wprowadzenie zasady *in dubio pro libertate* może też budzić wiele wątpliwości, które z całą pewnością pojawiają się na tle wykładni art. 7a. W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że samo jej wprowadzenie, mimo

³⁹ Ibidem, s. 10. Warto wskazać, że w początkowej fazie procesu legislacyjnego środowiska prawnicze zgłaszały konieczność uwzględnienia możliwości wystąpienia spornych interesów stron. Zob. np. Opinię Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych o projekcie nowelizacji ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 4 lipca 2016 r.), s. 4.

możliwego pozytywnego odbioru ze strony społeczeństwa, może doprowadzić do tego, że podzieli ona los zasady *in dubio pro tributario* z ordynacji podatkowej. Choć przedmiotowa zasada została uregulowana w art. 2a o.p., do tej pory organy administracji publicznej właściwe w sprawach podatkowych zasadniczo nie powoływały się na nią, argumentując to brakiem wątpliwości co do treści normy prawnej⁴⁰. Podstawowe trudności w stosowaniu zasady *in dubio pro libertate* w praktyce może wywołać sposób jej redakcji. Przede wszystkim problemy mogą stwarzać niedookreślone zwroty użyte w art. 7a, których interpretacja może zależeć od wiedzy czy doświadczenia (życiowego i zawodowego) osób zajmujących się stosowaniem prawa administracyjnego. Również dla stron w praktyce trudne może okazać się przekonanie organu prowadzącego postępowanie, że w ich sprawie zachodzi wątpliwość co do prawa, którą powinno się rozstrzygnąć na ich korzyść. Ustawodawca nie dostarcza pomocy w postaci wskazówek ułatwiających stosowanie tej zasady.

Krytycznie należy ocenić krótkie *vacatio legis*. Uchwalona ustawa z dnia 9 kwietnia 2017 r. zaczyna obowiązywać od dnia 1 czerwca 2017 r. Tak krótki okres na wejście w życie nowej regulacji sprawił, że niewiele było czasu na przygotowanie licznej kadry urzędniczej do stosowania znowelizowanego Kodeksu postępowania administracyjnego, to zaś nie koresponduje z postulatami i stwierdzeniami wyrażonymi w projekcie ustawy z listopada 2016 r.

Pomimo nasuwających się wątpliwości i sceptycyzmu co do zasadności i samego uregulowania zasady *in dubio pro libertate* w Kodeksie postępowania administracyjnego, jej właściwe funkcjonowanie w sferze stosowania prawa będzie można ocenić dopiero w przyszłości. Niemniej jednak wyraźne wyartykułowanie tej zasady (wywodzonej z zasady praworządności), która w założeniu ma ochronić obywateli przed nadmiernym rozrostem prawa administracyjnego i związanej z tym niespójności i niejasności przepisów prawa, nie znajduje wystarczającego i przekonywającego uzasadnienia. Ustawodawca nie powinien przerzucać odpowiedzialności za swoje działania legislacyjne na organy stosujące prawo oraz – pośrednio – na obywateli. Z całym przekonaniem należy stwierdzić, że winę za zły stan polskiego prawodawstwa powinien ponosić przede wszystkim ustawodawca.

⁴⁰ Źródła internetowe wskazują, że od momentu, w którym zasada rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść podatnika została wprowadzona do ordynacji podatkowej, organy administracji skarbowej zastosowały ją jedynie w 41 przypadkach, co w skali ogólnopolskiej wydaje się znikome. Zob. tekst *Ekspertów nie dziwi, że fiskus nie korzysta z „in dubio pro tributario”*, <http://www.rp.pl/Postepowanie-podatkowe/305079980-Ekspertow-nie-dziwi-ze-fiskus-nie-korzysta-z-in-dubio-pro-tributario.html> [Data dostępu: 7.05.2017 r.].

Tomasz Kosicki

The principle *in dubio pro libertate* in the light for amending
the Administrative Procedure Code

Summary

The subject of the analysis presented in the article is an attempt to characterise the proposed – new – general rule of the administrative procedure, i.e. the rule of settling doubts that cannot be removed to the advantage of the citizen (in dubio pro libertate). The study makes also an attempt at indicating the personal and material scope of this rule; explaining, what is to be understood under „advantage of the party”; when the application of this rule will be permitted, as well as at indicating reasoning behind the introduction of this rule contained in the explanatory note on the draft Act. In the article, concerns which may arise in connection to the analysis of the proposed rule as presented by the project originator are also indicated. Considerations presented in the study are based on Polish literature on administrative law and procedure and tax proceeding.

Jakub Bryła, Paweł Szala

Zasada równego traktowania w postępowaniu administracyjnym

1. Wprowadzenie

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹ jest podstawowym aktem normatywnym regulującym procedurę wydawania przez organy administracyjne decyzji i postanowień w sprawach indywidualnych. W ostatnich latach nastąpiła zmiana w postrzeganiu administracji publicznej oraz europejskich standardów w niej obowiązujących. W doktrynie podkreśla się, że procedura administracyjna powinna dążyć do eliminacji nadmiernego formalizmu oraz restrykcyjnego korzystania z władczości przez organy władzy publicznej². Realizacja wymienionych postulatów ma na celu usunięcie podstawowych wad w rozpoznawaniu i rozstrzyganiu spraw administracyjnych, takich jak: przewlekłość, brak adekwatności czy brak spójności w działaniu administracji publicznej³. Z tego też względu zaistniała potrzeba znowelizowania k.p.a. w taki sposób, aby polska administracja publiczna funkcjonowała zgodnie z europejskimi standardami oraz była nastawiona na szerszą współpracę z obywatelami.

W ustawie o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁴ zaproponowano wiele nowelizacji mających na celu: usprawnienie postępowania administracyjnego, zmniejszenie licz-

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 23 [dalej: k.p.a.].

² W. WYTRĄŻEK: *Decentralizacja administracji publicznej*, <https://www.kul.pl/files/42/Decentralizacja.pdf> [Data dostępu: 18.04.2017 r.].

³ Ibidem.

⁴ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 935.

by rozstrzygnięć kasatoryjnych, przyczynienie się do bardziej partnerskiego podejścia administracji do obywatela.

Jedną z postulowanych zmian jest poszerzenie kodeksowego katalogu zasad ogólnych. Terminem tym określa się, po pierwsze, normy obowiązującego prawa lub ich logiczne konsekwencje oceniane jako podstawowe dla systemu prawa⁵. Po drugie, pojęcie zasad prawa jest łączone z uogólnieniami pewnych rozwiązań prawnych, a nawet wzorcami zachowania nieunormowanymi wyraźnie przez prawo, lecz uznanymi za wiążące⁶. Należy jednak podkreślić, że nie można traktować zasad ogólnych jako przepisów będących uniwersalną podstawą prawną. W literaturze wskazuje się, że odwoływanie się do wzorców formułujących zasady ogólne jest uzasadnione tylko w sytuacji, w której nie istnieją normy prawne o większym stopniu szczególności⁷.

Jedną z zasad wprowadzanych do k.p.a. będzie zasada równego traktowania. Należy zaakcentować, że ten wzorzec zachowania nie stanowi *novum* w postępowaniu administracyjnym. W stanie prawnym sprzed nowelizacji zasada ta była stosowana na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁸, wykładni art. 8 k.p.a. oraz orzecznictwa sądowego. Ustawodawca zaproponował wzmocnienie realizacji obowiązku prowadzenia postępowania przez organy administracji publicznej w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej za pomocą zasad: bezstronności, równego traktowania stron oraz proporcjonalności.

Problematyka rozszerzenia kodeksowego katalogu o zasadę równego traktowania jest interesująca z tego względu, że proponuje się normatywne ujęcie istniejącej już zasady, która stosowana jest przez organy administracji publicznej na podstawie innych aktów prawnych oraz praktyki sądów. Analizując zasadę równego traktowania w postępowaniu administracyjnym, nasuwa się pytanie, czy zasadę tę należy wprost wyrazić w k.p.a. Należy również odnieść się do procedury karnej, cywilnej oraz sądownoadministracyjnej, by móc odpowiedzieć na pytanie, czy ustawowe wskazanie zasady równego traktowania wpływa na rzetelniejsze rozstrzyganie sporów i spraw oraz na poczucie zaufania jednostek do organów.

⁵ Z. KMIĘCIAK: *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*. Warszawa 2000, s. 35.

⁶ S. WRONKOWSKA, M. ZIELIŃSKI, Z. ZIEMBIŃSKI: *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa 1974, s. 64, 116.

⁷ P. KRZYKOWSKI: *Funkcje zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*. W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego: na 50-lecie k.p.a.* Red. J. NICZYPORUK. Lublin 2010, s. 445.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Tekst jedn. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 [dalej: Konstytucja RP].

2. Zasada równego traktowania w dotychczasowym stanie prawnym

Punktem wyjścia analizy omawianej problematyki jest próba zdefiniowania pojęcia zasady równego traktowania. W znaczeniu formalnym termin ten należy rozumieć jako obowiązek wydawania decyzji tej samej treści dla tego samego stanu faktycznego, a odstępianie od jednolitej treści może nastąpić tylko na skutek uzasadnionej przyczyny⁹. Natomiast w znaczeniu materialnym zasada ta nakłada obowiązek powstrzymywania się od wszelkich przejawów dyskryminacji ze względu na indywidualne cechy jednostki, takie jak: narodowość, płeć, przekonania polityczne itd.¹⁰ Powyższe znaczenie zasady równego traktowania potwierdza Europejski Kodeks Dobrej Administracji, który w art. 5 podkreśla, że przy rozpatrywaniu i rozwiązywaniu spraw urzędnik organu administracji publicznej zapewni porównywalne traktowanie w znaczeniu formalnym oraz materialnym¹¹.

Przytoczone znaczenia zasady równego traktowania należy odnieść do ogólnej definicji stosunku administracyjnoprawnego, który charakteryzuje się władczą działalnością administracji publicznej. Organ może jednostronnie zdecydować o treści danego stosunku. Jednak należy wskazać, że obywatel może skorzystać z przysługujących mu środków odwoławczych, ale co do zasady stosunek administracyjnoprawny cechuje się brakiem równorzędności podmiotów¹². Istotą postępowania administracyjnego jest niekontryktoryjność, której przejawem jest to, że adresatami zasad ogólnych, w tym również zasady równego traktowania, są nie tylko organy, ale przede wszystkim jednostki, dla których owe zasady stanowią gwarancję właściwej ochrony ich uprawnień w kontakcie z administracją publiczną¹³. W tym kontekście wydaje się konieczne rozróżnienie braku równości podmiotów stosunku administracyjnoprawnego i równości stron w postępowaniu administracyjnym. W pierwszym przypadku stosunek następuje na płaszczyźnie wertykalnej, a zatem brak równości zachodzi pomiędzy organem administracji publicznej a obywatelem, natomiast w drugim przypadku równość występuje w stosunku horyzontalnym, pomiędzy obywatelami. Należy zatem wysnuć wniosek, że równe traktowanie wszystkich jednostek nie istnieje. Funkcjonuje bowiem prawna możliwość uzasadnionego różnicowania

⁹ Z. KMIĘCIAK: *Ogólne...*, s. 108.

¹⁰ *Ibidem*, s. 109.

¹¹ Decyzja w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej z dnia 29 września 2011 r. Dz.U. UE C. 285 [dalej: EKDA].

¹² E. OCHENDOWSKI: *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Toruń 2013, s. 48.

¹³ P. KRZYKOWSKI: *Funkcje...*, s. 440.

swoich adresatów, gdyż rezygnacja ze zróżnicowania z punktu widzenia jednego kryterium oznacza zróżnicowanie traktowania z punktu widzenia innego kryterium¹⁴.

Rozważania na temat dotychczasowej podstawy prawnej zasady równego traktowania stron w postępowaniu administracyjnym należy rozpocząć od analizy przepisów Konstytucji RP. Podstawowym jej źródłem jest art. 32 Konstytucji RP, który do polskiego porządku prawnego wprowadza równość wobec prawa oraz obowiązek równego traktowania przez władze publiczne. Według W. Sadurskiego, równość podmiotów polega na ich przynależności do co najmniej jednej i tej samej klasy, wyróżnionej ze względu na określoną cechę¹⁵. W kontekście przedstawionego poglądu należy wyprowadzić ogólną normę, że podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji prawnej powinny być traktowane w sposób podobny, a podmioty znajdujące się w sytuacji odmiennej – w sposób odmienny¹⁶. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 lipca 2010 r. podkreślił, że istnieje nakaz równego traktowania przez organy administracji publicznej w indywidualnych przypadkach adresatów norm prawnych uznanych przez prawodawcę za podmioty podobne¹⁷. Należy przez to rozumieć pomijanie w procesie stosowania przepisów prawa cech, które są nieistotne dla rzetelności postępowania.

Omawiając konstytucyjne rozumienie zasady równego traktowania, należy zaznaczyć, że art. 32 Konstytucji RP odnosi się tylko do prawnej równości jednostek, a zatem równość faktyczna nie jest zagwarantowana przez ustawę nadrzędną. Konstytucja RP nie nakazuje absolutnej równości, ponieważ przewiduje odstępianie od tej zasady z przyczyn uzasadnionych¹⁸. Zakaz różnicowania sytuacji podmiotów na podstawie cech nieistotnych z punktu widzenia konkretnej normy prawnej stanowi fundamentalną właściwość zasady równego traktowania. Co ważne, zakaz arbitralności ma również zastosowanie, gdy przepis prawa pozostawia organowi określony luz decyzyjny¹⁹. Należy podkreślić, że zasada równego traktowania jest trwale zakorzeniona w polskim porządku konstytucyjnym, na co wskazuje wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 października 2004 r., w którym sąd przyjął, że „zasada równego traktowania zawarta w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wyraża się w sferze prawa administracyjnego tym, że podmioty o tym samym statusie prawnym mogą na gruncie tych samych przepisów ocze-

¹⁴ Z. KMIĘCIAK: *Ogólne...*, s. 109.

¹⁵ W. SADURSKI: *Równość wobec prawa*. „Państwo i Prawo” 1978, z. 8–9, s. 52.

¹⁶ *Konstytucja RP. Komentarz*. T. 1. Red. M. SAFJAN, L. BOSEK. Warszawa 2016, s. 831.

¹⁷ Wyrok TK z dnia 15 lipca 2010 r., K63/07. Legalis nr 235775.

¹⁸ *Konstytucja RP. Komentarz*. T. 1..., s. 832.

¹⁹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. T. 3 Red. L. GARLICKI. Warszawa 2003, s. 8.

kiwać takich samych rozstrzygnięć o przyznaniu lub odmowie przyznania uprawnień, które z tych przepisów wynikają. Tym bardziej jest oczywiste, że ten sam podmiot, działając na podstawie tych samych przepisów, w tej samej sytuacji prawnej, może oczekiwać wydania tożsamych co do istoty decyzji administracyjnych²⁰.

Istotnym źródłem zasady równego traktowania stron jest również art. 8 k.p.a. Obowiązująca dotychczas regulacja nakładała obowiązek prowadzenia postępowania przez organy administracji publicznej w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. W doktrynie przyjmuje się, że przepis ten wprowadza zasadę zaufania, która stanowi swoistą klamrę, spinającą wszystkie pozostałe zasady ogólne postępowania administracyjnego²¹. Należy zaznaczyć, że z zasady zaufania można wyinterpretować zasadę praworządności²², która wraz z zasadą zaufania wprowadza wymóg sprawiedliwego prowadzenia i rozstrzygnięcia postępowania przez organy władzy publicznej²³. Postulat realizacji wymogu sprawiedliwego prowadzenia postępowania jest ściśle związany z zasadą równego traktowania. Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 26 października 1984 r., zauważył, że społeczeństwo polskie jest mocno wyczulone na przestrzeganie zasady równości, dopatrując się w niej podstawowej gwarancji realizacji idei sprawiedliwości²⁴.

Uwzględniając przytoczone stwierdzenia, należy podkreślić, że brak kodeksowej regulacji zasady równego traktowania nie wiąże się z brakiem jej wykorzystania w postępowaniu administracyjnym. Konstytucja RP wraz z art. 8 k.p.a. oraz orzecznictwem sądów utrwały w procedurze administracyjnej obowiązek traktowania obywateli w sposób podobny, jeśli znajdują się w tej samej sytuacji prawnej. Uregulowały również zakaz podejmowania rozstrzygnięć związanych z jednostkowymi cechami adresatów, niemających znaczenia dla hipotezy danej normy²⁵.

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 października 2004 r., II SA 3196/03. Legalis nr 1134224.

²¹ *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. R. HAUSNER, M. WIERZBOWSKI. Warszawa 2016, s. 92.

²² S. ROZMARYN: *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*. „Państwo i Prawo” 1961, z. 12, s. 903.

²³ *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz...*, s. 93.

²⁴ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 października 1984 r., II SA 1161/84. Legalis nr 41905.

²⁵ A. SKÓRA: *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2009, s. 109.

3. Zasada równego traktowania w projekcie nowelizacji ustawy

W znowelizowanej ustawie zasada równego traktowania została wprowadzona do art. 8 §1 k.p.a. Ustawodawca poszerzył dotychczasowy przepis o obowiązek kierowania się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. W uzasadnieniu do omawianej ustawy podkreśla się wartość zasady równego traktowania jako gwarancji zapewnienia porównywalnego traktowania obywateli znajdujących się w takiej samej sytuacji prawnej, bez jakichkolwiek przejawów dyskryminacji²⁶. Legislador wskazuje, że ustawowe ujęcie zasady równego traktowania zostało oparte na regulacji EKDA, który stanowi konkretyzację obywatelskiego „prawa do dobrej administracji” wobec administracji unijnej i narodowej, wyrażonego w art. 41 Karty Praw Podstawowych²⁷. Przepis art. 5 EKDA zawiera regulację dotyczącą zasady niedyskryminowania, polegającą na nałożeniu obowiązku porównywalnego traktowania osób będących w tej samej sytuacji, powstrzymywania się przez urzędnika od nieusprawiedliwionego, nierównego traktowania ze względu na indywidualne cechy. Ponadto przepis ten umożliwia odstąpienie od równego traktowania z powodu usprawiedliwionych, obiektywnych i istotnych dla danej sprawy okoliczności. Polski ustawodawca w znowelizowanej ustawie, w art. 8 §2, zawarł przepis podobny, gdyż przewidział, że organy administracji publicznej ze względu na charakter rozwiązywanych spraw mogą odstąpić od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym.

Jak zauważono w komentarzu do EKDA, stosowanie zasady równego traktowania stron w postępowaniu administracyjnym odnosi się głównie do spraw, w których administracja publiczna działa w ramach luzów decyzyjnych²⁸. Są to sprawy, w których organ władzy publicznej jest wyposażony w prawo swobody podejmowania decyzji w procesie stosowania prawa. Luz decyzyjny oznacza również sytuację, w której sądy administracyjne, badając zgodność z prawem, nie wnikają w celowość wydania decyzji i rozstrzyg-

²⁶ *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*. Druk sejmowy nr 1183, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183-uzasadnienie.docx1183> [Data dostępu: 29.03.2017 r.].

²⁷ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 14 grudnia 2007 r. Dz.U. UE C 303.

²⁸ J. ŚWIĄTKIEWICZ: *Europejski kodeks dobrej administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*. Warszawa 2007, s. 21.

nięcia w niej zawartego²⁹. Z tego też powodu zasada równego traktowania jest elementem istotnym z punktu widzenia kontroli swobody organów administracji publicznej w podejmowaniu decyzji.

Włączenie zasady równego traktowania do katalogu zasad k.p.a. jest uzasadniane brakiem spójnego i kompleksowego zbioru skodyfikowanych zasad prawa administracyjnego, który wpływałby na przejrzystość stosowania procedur administracyjnych³⁰. Autorzy raportu eksperckiego podkreślają, że zasada ta ma charakter uniwersalny i nadrzędny, ponieważ wyznacza obowiązki organu administracji publicznej w zakresie respektowania uprawnień jednostki wynikających z prawa administracyjnego w celu ochrony tej jednostki przed nadmiernym czy nieuprawnionym działaniem państwa³¹.

W trakcie prac legislacyjnych ustawowe ujęcie zasady równego traktowania zostało poddane krytyce. Ośrodek Badań Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych zauważył, że wymienione zasady w nowelizowanym art. 8 k.p.a. nie wyczerpują zasobu zasad wynikających z szerokiego ukształtowania istniejącej już zasady zaufania. Wymienienie tylko niektórych z nich może doprowadzić do pomijania pewnych zasad przez ścisłą wykładnię przepisu³². Na etapie konsultacji projektu nowelizacji uwagi wniósł również Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, podkreślając, że realizacja zasady równego traktowania w toku postępowania administracyjnego jest wątpliwa, ponieważ może ona dotyczyć tylko spraw z udziałem wielu stron postępowania³³. Trafną opinię wyraziła także Izba Zarządzających Funduszami i Aktywami, twierdząc, że proponowane zmiany w przepisach dotyczących zasad ogólnych postępowania administracyjnego znajdują potwierdzenie w utrwalonych poglądach judykatury, a tym samym ich wprowadzenie do przepisów k.p.a. ma jedynie charakter porządkujący³⁴.

Zaprezentowane opinie dowodzą, że wprowadzenie do k.p.a. zasady równego traktowania jest potwierdzeniem stanu istniejącego, a ponadto sposób zredagowania tego przepisu może prowadzić do złej interpretacji intencji ustawodawcy.

²⁹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 2 sierpnia 2012 r., I OSK 223/12. Legalis nr 543088.

³⁰ L. KLAT-WERTELECKA, Z. KMIECIAK, A. KRAWCZYK, R. SAWUŁA: *Zasady ogólne postępowania administracyjnego (art. 8, 8a, 13–16 k.p.a.)*. W: *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego*. Red. Z. KMIECIAK. Warszawa 2016, s. 62–63.

³¹ Ibidem.

³² *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> [Data dostępu: 30.03.2017 r.].

³³ Ibidem.

³⁴ Ibidem.

W celu przeprowadzenia pełnej analizy problematyki zasady równego traktowania należy odnieść się do postępowań administracyjnych w Europie. Autorzy raportu eksperckiego często podkreślają konieczność europeizacji polskiej procedury administracyjnej, wskazując jako przykład procedurę fińską³⁵. Należy podkreślić, że ustawowa regulacja zasady równego traktowania w aktach o randze ustawy nie jest częsta. Państwa Unii Europejskiej w większości opierają stosowanie omawianej zasady na przepisach ustaw zasadniczych lub na orzecznictwie sądów³⁶. Przykładem państwa, w którym zdecydowano się na normatywne ujęcie niniejszej zasady, jest Republika Czeska³⁷. Ustawa o postępowaniu administracyjnym (Správni rad)³⁸ w przepisach § 7 ust. 1 i 2 wyraża obowiązek zapewnienia równouprawnienia dwu (lub więcej) zainteresowanym osobom występującym w danej sprawie.

Podsumowując, należy stwierdzić, że nowelizacja w kwestii zasady równego traktowania nie okazała się nowatorska. Jak już wspomniano, niniejsza zasada istnieje i jest stosowana w procedurze administracyjnej, na co wskazują opinie zgłoszone w trakcie konsultacji projektu nowelizacji. Istotne jest również to, że ustawowe ujęcie zasady może spowodować zniweczenie zasad nieujętych w art. 8 k.p.a., lecz wynikających z ogólnej zasady zaufania. Uzasadniając zmiany w przepisach k.p.a., ustawodawca podkreśla, że jest to konieczne ze względu na zmianę standardów europejskich procedur administracyjnych. Jednak w kontekście zasady równości traktowania państwa Unii Europejskiej w większości postanowiły oprzeć jej stosowanie na judykaturze, a zatem ustawowa regulacja nie wydaje się konieczna do usprawnienia polskiej procedury administracyjnej.

4. Komparatystyczne ujęcie równości stron na tle różnych postępowań

Wszelkie prawne regulacje mają tę właściwość, że nigdy nie pozostają w próżni, stając się elementem złożonej całości unormowań. Dlatego też perspektywa i analiza ustawowa nie mogą być oderwane od swego kontekstu porównawczego. Aby dostrzec istotę zasady równości stron w zakresie postępowania administracyjnego, nieodzowne wydaje się porównanie jej funkcjonowania na tle innych postępowań. Oceniając tak pojemne sformu-

³⁵ Z. KMIĘCIAK: *Słowo wstępne*. W: *Reforma...*, s. 3.

³⁶ A. SKÓRA: *Współuczestnictwo...*, s. 110.

³⁷ *Postępowanie administracyjne w Europie*. Red. Z. KMIĘCIAK. Warszawa 2010, s. 88.

³⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., Správni rád.

łowanie, jak równość stron, trudno jednoznacznie przyjąć jedną i określoną jego interpretację. W kontekście prawotwórczym równość sama w sobie jest nacechowana problematyką aksjologiczną. Z tego też względu tym trudniej uchwycić cechy konstytutywne równości stron procesowych.

Szersze spojrzenie na wiele postępowań polskiego systemu prawnego i wyodrębnienie z nich elementów przedmiotowo istotnych dla występowania równości stron jest konieczne, by zrozumieć podstawy funkcjonowania omawianej zasady. Za pomocą różnorodnych ujęć można bowiem porównać ją w zależności od kontekstu, specyfiki określonej gałęzi prawa oraz – co dla nas nie mniej istotne – wskazać *differentia specifica* równości stron w postępowaniu administracyjnym względem innych postępowań.

Porównując postępowanie administracyjne z postępowaniami sądowymi, należy zwrócić uwagę na podstawowe rozróżnienie w rozumieniu równości: równość stron i równość w stosunku administracyjnoprawnym. O ile pierwsza z nich wykazuje bliższe powiązanie z zasadą kontrydiktoryjności, o tyle druga bliższa jest postępowaniom o charakterze inkwizycyjnym.

Pierwszym postępowaniem, które z uwagi na powiązania z postępowaniem administracyjnym należy przedstawić w analizie prawnoporównawczej, jest postępowanie sądoadministracyjne. Zasada równości stron wynika w nim przede wszystkim z przepisów o randze konstytucyjnej oraz może być wyinterpretowana z regulacji pośrednio na nią wskazujących³⁹. Równość stron w postępowaniu sądoadministracyjnym oznacza, że każda strona ma zagwarantowane identyczne środki ochrony oraz jednakową możliwość korzystania z nich – i w konsekwencji wpływania na prowadzone czynności procesowe. Strony w postępowaniu przed sądami administracyjnymi dysponują równym dostępem do posługiwania się środkami prawnymi. Dowodem na nieprzeciętne znaczenie omawianej zasady jest fakt, że naruszenie zasady równego traktowania może stanowić podstawę uchylecia orzeczenia przez Naczelnego Sądu Administracyjnego, a nawet prowadzić do nieważności postępowania. W interpretacji aktów prawnych nadzwyczaj istotne jest znaczenie używanych w nich słów. Biorąc to pod uwagę, nie można przejść obojętnie wobec faktu, że ustawodawca w art. 12 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jednoznacznie wskazuje, że przez stronę rozumie się również uczestnika postępowania, a następnie, konstruując prawa i obowiązki, posługuje się terminami „strona”, „strony”⁴⁰. Tak szerokie rozumienie stron procesowych pozwala na podkreślenie ich równości.

Postępowaniem, na które bezwzględnie należy zwrócić uwagę podczas

³⁹ J.P. TARNO, w: W. CHRÓŚCIELEWSKI, J.P. TARNO: *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*. Warszawa 2016, s. 364–365.

⁴⁰ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Tekst jedn. Dz.U. 2002, nr 153, poz. 1270 ze zm.

analizy zasady równości stron, jest postępowanie karne. Problematyka ta jest o tyle nietuzinkowa, że w ciągu ostatnich lat ustawodawca dokonuje gruntownych przemian procedury karnej, zwłaszcza w zakresie zasady kontradiktoryjności, której z kolei nie sposób nie wiązać z zasadą równości stron⁴¹. Choć wielu autorów podkreśla, że nie jest konieczne wyodrębnianie zasady równości stron z zasady kontradiktoryjności, z uwagi na zaznaczenie formalnej pozycji stron warto to uczynić. Punktem wyjścia analizy szczegółowych rozstrzygnięć Kodeksu postępowania karnego⁴² – po uwzględnieniu Konstytucji RP – są zawarte w nim art. 4, 5 i 6, regulujące kolejno zasadę obiektywizmu, domniemania niewinności i prawa do obrony.

W kontekście każdego z procesów występujących na gruncie prawa polskiego niezwykle istotne jest odróżnienie równości faktycznej od równości „broni”. Ta pierwsza bowiem – zwłaszcza w postępowaniu karnym – jest absolutnie niemożliwa do zrealizowania, podczas gdy realizacja tej drugiej jest obowiązkiem i jednocześnie prawem uczestników procesu. Sąd może dopuścić do nierówności stron w tym kontekście jedynie w sytuacji zaistnienia przyczyn niezależnych od niego, czego przykładem może być brak zgody państwa trzeciego na przyjazd świadka. W innym wypadku złamania zasady równości proces traci walor rzetelności⁴³.

W przypadku szczegółowej analizy konkretnych uregulowań k.p.k. należy zwrócić uwagę zwłaszcza na art. 167 k.p.k. i art. 9 k.p.k., czyli przepisy związane bezpośrednio z inicjatywą dowodową stron oraz sądu (z urzędu). Zakres kompetencji podmiotowych w ciągu ostatnich kilku lat ulegał zmianom, lecz nie sposób nie uznać tej kwestii za fundamentalną dla rozumienia równości stron procesowych. Niemniej jednak istotne pozostają kwestie dotyczące: informowania i pouczenia uczestników postępowania przez sąd (art. 16 k.p.k.), odwołania (art. 427 k.p.k.) czy również pozycji pokrzywdzonego (art. 54 k.p.k.). Ponadto k.p.k. wyróżnia także środki specyficzne dla obrony oskarżonego, jak: *in dubio pro reo*, materialny ciężar dowodu spoczywający na oskarżycielu czy *favor defensionis* w postaci możliwości zabrania głosu przez oskarżonego jako ostatniego⁴⁴.

Przytoczony wywód zmierza ostatecznie do wskazania możliwości, jakimi dysponują strony postępowania karnego, gdyż przepisy postępowania karnego – jak już wcześniej wyjaśniono – regulować mogą wyłącznie kwestie dotyczące równości broni. Efektywne skorzystanie przez stronę z przysługujących jej praw występuje bowiem na poziomie potencjalności,

⁴¹ P. Rogoziński: *Instytucja ulaskawienia w prawie polskim*. Warszawa 2009, s. 17.

⁴² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego. Tekst jedn. Dz.U. 1997, nr 89, poz. 555 ze zm. [dalej: k.p.k.].

⁴³ *Rzetelny proces karny w orzecznictwie sądów polskich i międzynarodowych*. Red. P. Wiliński. Warszawa 2009, s. 15–18.

⁴⁴ *Proces karny. Przebieg postępowania*. Red. K. Marszał. Katowice 2012, s. 161.

a nie obligatoryjności, w związku z czym pozycja strony jest także pochodną realizacji przyznaných uprawnień⁴⁵.

Warto jednakże zaznaczyć, że zasada równości nie ma na gruncie k.p.k. charakteru bezwzględny. Przykładem częściowego odejścia od niej może być art. 5 k.p.k., który wprowadza zasadę domniemania niewinności. Zgodnie z tym przepisem, to oskarżyciel ma obowiązek dowodzenia winy oskarżonego, podczas gdy oskarżony nie ma obowiązku wykazania swej niewinności.

Komparatystyka procesowa nie byłaby pełna, gdyby zabrakło w niej – kluczowego dla rozumienia zasady równości stron – postępowania cywilnego⁴⁶. Z analizowanych w niniejszym opracowaniu procedur wydaje się ona mieć budowę najbliższą klasycznemu rozumieniu zasady równości stron. Strony bowiem, występując w różnych rolach procesowych, mają sprzeczne interesy, lecz pozostają na jednakowej płaszczyźnie.

Postępowanie cywilne opiera się również na wspomnianych wcześniej przepisach Konstytucji RP, czyli art. 32 i art. 45. Stanowią one punkt wyjścia, gdyż k.p.c. – podobnie jak k.p.a. czy k.p.k. – nie wyraża zasady równego traktowania wprost, a jedynie pozwala ją wyinterpretować na podstawie innych zasad pryncypialnych oraz ogólnego obrazu sytuacji procesowej, wynikającego ze zbiorczej analizy szczegółowych przepisów⁴⁷.

Przede wszystkim na gruncie przepisów postępowania cywilnego należy dokonać rozgraniczenia równości wobec prawa (nakaz równego traktowania przez organy władzy publicznej w procesie stosowania prawa) i równości w prawie (nakaz uwzględnienia zasady równości w kształtowaniu treści obowiązującego prawa). Strony wobec tego muszą być równouprawnione, a ponadto wolne od wszelkiej dyskryminacji i nieuzasadnionej faworyzacji⁴⁸.

Zasada równości stron na gruncie postępowania cywilnego jest na tyle szczególna, że w sposób o wiele bardziej widoczny każda zmiana procedury czy zakresu uprawnień wpływa na jej obraz i ocenę. Zwiększenie możliwości dowodowych powoda lub pozwanego, przedłużenie lub skrócenie terminów odpowiedzi na pozew czy inne szczegółowe elementy znajdują w tej zasadzie bezpośrednio odzwierciedlenie.

Jednakże z uwagi na ich doniosłość prawną względem równości stron należy wymienić także niektóre regulacje szczegółowe. Przytoczyć można zatem: zasadę wysłuchania drugiej strony, to, że jedna strona nie jest upo-

⁴⁵ P. HOFMAŃSKI, S. ZABŁOCKI: *Elementy metodyki pracy sędziego w sprawach karnych*. Warszawa 2011, s. 25.

⁴⁶ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1822 ze zm. [dalej: k.p.c.].

⁴⁷ M. KLIMAS: *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*. Warszawa 2013, s. 19.

⁴⁸ A. ŁAZARSKA: *Rzetelny proces cywilny*. Warszawa 2012, s. 37–38.

ważniona do tego, do czego nie jest upoważniona druga strona – *non debet actori, quo reo non permittitur*, regulacje dotyczące udzielania pouczeń (art. 5 k.p.c.), możliwość wniesienia odpowiedzi na pozew (art. 207 k.p.c.), ściśle określony przebieg rozprawy (210 k.p.c.), obowiązek zawiadomienia stron (naruszenie stanowi podstawę ewentualnego zarzutu z art. 379 k.p.c.). Konsekwencje naruszenia zasady równości stron wskazał między innymi Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku, w którym stwierdził: „Naruszenie zasady równości stron poprzez pozbawienie strony możliwości działania w postępowaniu cywilnym prowadzi do nieważności postępowania”⁴⁹. Co ciekawe, k.p.c. zawiera również przepisy odnoszące się do zasady równości pośrednio w postępowaniu przedprocesowym (art. 514 k.p.c.) oraz bezpośrednio w postępowaniu arbitrażowym (art. 1183 k.p.c.).

Z kolei z tematyką uprawnień sądu do ingerowania w toczący się proces wiąże się kolizja omawianej zasady równości stron oraz zasady bezstronności. Powstaje bowiem pytanie: Czy działanie sądu z urzędu może być próbą urealnienia rzeczywistej równości stron? Zagadnienie to jest dzisiaj przedmiotem ożywionej dyskusji naukowej⁵⁰, a w orzecznictwie zdania na ten temat są podzielone. Jednak z uwagi na cel działania sądu (dążenie do słusznego rozstrzygnięcia) wydaje się, że jest ono sprzeczne z zasadą równości stron, gdyż równość ta polega – jak wcześniej wskazano – na potencjalnej możliwości, a nie obowiązku skorzystania z konkretnych środków procesowych⁵¹. Dla sędziego ingerującego równość stron stanowi w tym momencie jedynie środek do osiągnięcia celu w postaci słusznego rozstrzygnięcia. Środek, który można poświęcić.

Oceniając analizowane postępowania pod kątem równości stron, niewątpliwie występują w nich w równej mierze tak podobieństwa, jak i różnice. Procedura administracyjna eksponuje równość w kontekście uprawnień każdorazowej strony znajdującej się w analogicznej sytuacji do innej. Procedura karna w tym zakresie w odniesieniu do oskarżonego jest nieco zbliżona do osoby biorącej udział w postępowaniu administracyjnym, lecz różnice występują na poziomie treści, a wyjątek stanowi pozycja pokrzywdzonego. Są to więc postępowania urzeczywistniające zasadę równości stron wobec prawa i w prawie. Natomiast odmiennie kwestię tę reguluje postępowanie cywilne, odwołując się do podstawowego rozumienia równości stron.

⁴⁹ Wyrok SA w Gdańsku z dnia 31 marca 2014 r., III Aua 376/14. Legalis nr 831254.

⁵⁰ I. ADRYCH-BRZEZIŃSKA: *Ciężar dowodu w prawie i procesie cywilnym*. Warszawa 2015, s. 60–62.

⁵¹ P. RYLSKI: *Działanie sądu z urzędu a podstawa faktyczna wyroku cywilnego*. Warszawa 2009, s. 22–24.

5. Ocena zmian w zakresie równego traktowania stron w postępowaniu administracyjnym

Podsumowując rozważania na temat zasady równego traktowania w postępowaniu administracyjnym, można stwierdzić, że zmiany mają raczej charakter ewolucyjny aniżeli rewolucyjny. Normatywne ujęcie tej zasady stanowi zmaterializowanie jej powszechnego stosowania, wynikające z regulacji o randze konstytucyjnej oraz orzecznictwa. To, co do tej pory w postępowaniu administracyjnym było niepisaną, podstawową zasadą procesową, znajdzie swoje potwierdzenie oraz uszczegółowienie w konkretnej regulacji kodeksowej. Niełatwo jednoznacznie stwierdzić, czy istnieje potrzeba włączenia tej zasady do k.p.a., gdyż z jednej strony wynika już ona z regulacji innych aktów prawnych, a z drugiej strony może stanowić wartościowe źródło potwierdzenia oraz sprecyzowania uprawnień procesowych i – w konsekwencji – pozycji strony w postępowaniu. Odpowiadając na pytania postawione we wstępie na podstawie pozostałych analizowanych procedur, wydaje się jednak, że zmaterializowanie zasady równego traktowania w k.p.a. nie wpłynie znacząco na jej urzeczywistnienie. Może natomiast zmodyfikować jej rangę oraz wpłynąć w dalszej perspektywie na przeprowadzane zmiany.

Zasada jest odzwierciedleniem zmiany pojmowania stosunku administracyjnoprawnego proceduralnego z perspektywy wertykalnej na *quasi*-horyzontalną. Dbłość o relację obywatela z organami administracyjnymi jest przyczyną, a jednocześnie celem przeprowadzanej nowelizacji, która w założeniach dąży do większego upodmiotowienia uczestników postępowania. Opinia obydwu stron w relacji organ – obywatel ma być dostatecznie uwzględniana i brana pod uwagę w toku prowadzonych postępowań.

Co równie ważne, nowelizacja ma na celu także kontynuację procesu eliminowania z postępowania administracyjnego wszelkich rodzajów i przejawów dyskryminacji czy nieuzasadnionej faworyzacji strony. Stanowi próbę wprowadzania do polskiego porządku prawnego europejskich standardów.

Spojrzenie na procedurę administracyjną przez pryzmat postępowania przed sądami administracyjnymi, postępowania cywilnego i postępowania karnego pozwala na wyodrębnienie konstytutywnych cech zasady równego traktowania, a także zauważenie szczegółów wyróżniających procedurę administracyjną na tle porównawczym.

Rozważania dotyczące równego traktowania stron w postępowaniu administracyjnym, sądowoadministracyjnym i karnym umożliwiają dostrzeżenie wielu podobieństw dotyczących ujęcia pozycji stron jako równości wobec prawa oraz równości w prawie. Określenie równości (bądź

nierówności) następuje w ich zakresie w odniesieniu do konkretnych kompetencji zagwarantowanych ustawowo oraz analizy porównawczej sytuacji analogicznych wobec innych uczestników postępowań. Zasadnicze różnice są przede wszystkim związane z naturą poszczególnych postępowań oraz sytuacją prawną uczestników danych procedur. Natomiast procedura cywilna, realizująca zasadę równości stron w klasycznym jej rozumieniu, jako położenie prawne obydwu stron stosunku prawnego, jest już zgoła odmienna. W przyjętej kontrydiktoryjności przejawia ona w kontekście omawianej zasady największe różnice względem postępowania administracyjnego.

Jakub Bryła, Paweł Szala

A principle equality of parties in an administrative process

Summary

Prescriptively included in the amendment to the codex of administrative process, the equality of parties rule embodies the widespread use of this directive based on constitutional rules and the courts' judicature. The equality of parties rule is a necessary element for the development of citizens' trust towards the public administrative bodies. The directive showcases the shift from vertical to quasi-horizontal perspective of understanding the administrative relationship, that is towards more partnership. The amendment aims to introduce european standards to the polish legal order. The equality of parties rule facilitates the above by requiring the public authority to consider the opinion of the other side while settling cases and eliminating any signs of discrimination or unfair treatment of either side from the relationship. Per theoretical analysis of the directive to be introduced, a comparative treatment seems compulsory. Analysing the administrative procedure through the prism of civil and criminal proceedings allows the crystallisation of constitutional traits of the equality of parties rule. Moreover, it reveals the details distinguishing the administrative procedure on a comparative background.

Magdalena Strożek-Kucharska, Klaudia Grochol

Uгода administracyjna w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 roku

1. Wprowadzenie

Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. w rządowym projekcie ustawy nowelizującej między innymi Kodeks postępowania administracyjnego [dalej: k.p.a.]¹, które weszły w życie z dniem 1 czerwca 2017 r.², obejmują również ugodę administracyjną uregulowaną w art. 114–122 k.p.a.

Mimo stworzonej przez ustawodawcę możliwości korzystania w ogólnym postępowaniu administracyjnym z ugody administracyjnej, jest ona wykorzystywana sporadycznie i nie stanowi prognozowanej alternatywy dla decyzji administracyjnej, będącej najczęściej stosowanym sposobem rozstrzygnięcia przez organ administracji indywidualnych spraw administracyjnych. Wydaje się zatem, że wprowadzone wymienioną nowelą zmiany w zakresie przesłanek pozwalających na posługiwanie się ugodą administracyjną mają na celu przede wszystkim stworzenie warunków do jej szerszego stosowania. To, czy taki skutek w rzeczywistości zostanie osiągnięty, zweryfikują najbliższe lata.

Sposób uregulowania możliwości zawierania ugody w ogólnym postępowaniu administracyjnym w stanie sprzed nowelizacji oraz obowiązek

¹ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Druk nr 1183, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1183> [Data dostępu: 30.03.2017 r.].

² Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2017, poz. 935 [dalej: nowelizacja].

spełnienia dość kazuistycznie wskazanych w k.p.a. przesłanek stwarzały stronom postępowania oraz organowi administracyjnemu wiele trudności, zniechęcających do korzystania z takiego sposobu rozstrzygnięcia spraw administracyjnych.

Uгода administracyjna występuje w polskim prawie administracyjnym procesowym od 1980 r., jako alternatywa dla decyzji administracyjnej i niewładczy sposób rozstrzygnięcia spraw administracyjnych³. Wśród powodów wprowadzenia niniejszej instytucji do k.p.a. wymienia się przede wszystkim chęć zademonstrowania obywatelom złagodzonego aparatu przymusu państwowego przy wydawaniu decyzji i tym samym „otwarcie administracji na obywatela”, polegające na możliwości kreowania treści stosunku prawnego przez strony postępowania administracyjnego⁴. Uгода miała być elementem rozwoju demokracji postępowania dzięki wzmocnieniu aktywnego udziału w nim jednostki⁵. Ponadto jej wprowadzenie uzasadniano koniecznością judycjalizacji postępowania administracyjnego i upodobnienia go do postępowania sądowego⁶. Równocześnie wprowadzenie instytucji ugody administracyjnej miało wpływać na przyspieszenie postępowania administracyjnego, stanowiąc formę przejściową między umową a indywidualnym aktem zewnętrznym. Jak słusznie wskazał Z. Kmiecik, „ugoda stanowi alternatywną – wobec decyzji – formę załatwienia sprawy i to wzmacniającą pozycję procesową stron wobec organu administracji, jak też eliminującą ryzyko sporu z administracją (w tym sensie jest »własnością stron«, wynikiem ich poczynań)”⁷. Nie kwestionując przytoczonych teorii, które uzasadniały wprowadzenie ugody administracyjnej do ogólnego postępowania administracyjnego, trzeba jednak zwrócić uwagę na jej szczególnie zastosowanie. Podstawową przesłanką, jaka musi zostać spełniona, by doszło do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w formie ugody, jest istnienie dwóch stron postępowania o spornych interesach. Tym samym faktycznie zakres jej stosowania jest znikomy, będzie bowiem mogła być stosowana tylko w niektórych sprawach – mianowicie w tych, w których wystąpią strony o spornych interesach, czyli przede wszystkim w sprawach o charakterze cywilnym, które na podstawie ustawy poddane zostały rozstrzygnięciu w trybie ad-

³ Artykuł 11 pkt 55 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. nr 4, poz. 8 ze zm.

⁴ J. ZIMMERMANN: *Prawo administracyjne*. Kraków 2006, s. 350.

⁵ J. STAROŚCIAK: *Prawne formy i metody działania administracji*. W: „System Prawa Administracyjnego”. T. 3. Red. T. RABSKA, J. ŁĘTOWSKI. Wrocław 1978, s. 91.

⁶ J. ZIMMERMANN: *Prawo...*, s. 351.

⁷ Z. KMECIK: *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym*. Warszawa 2004, s. 101–102.

ministracyjnym. Przykładem może być art. 30 prawa wodnego⁸, w świetle którego właściciele gruntów mogą w drodze pisemnej ugody ustalić zmiany stanu wody na gruntach, jeśli zmiany te nie wpłyną szkodliwie na inne nieruchomości lub gospodarkę wodną. Tym samym tylko w specyficznych sprawach, które co do zasady mogłyby zostać ustalone w procedurze cywilnej, ugoda administracyjna będzie mogła być stosowana, z uwagi na to, że zostały one poddane reżimowi procedury administracyjnej (zostały niejako przyporządkowane do tego postępowania) i w rzeczywistości to przepis prawa warunkuje możliwość rozstrzygnięcia sporu między stronami w formie ugody administracyjnej. I tu pojawia się *ratio legis* wprowadzenia ugody – może ona przyspieszyć postępowanie, z uwagi na to, że procedura postępowania sądowego (zarówno sądu powszechnego jak i administracyjnego) jest co do zasady bardziej skomplikowana i dłuższa niż możliwość rozwiązania kwestii spornych w formie ugody administracyjnej.

2. Zmiany w uregulowaniu ugody administracyjnej od 1980 roku

Wobec faktu, że ugoda administracyjna nie odgrywa roli, jaką zakładał ustawodawca – tzn. faktycznie nie stanowi alternatywny dla decyzji administracyjnej z uwagi na to, że może być stosowana wyłącznie w ściśle określonych przypadkach, a tym samym jest wykorzystywana w ogólnym postępowaniu administracyjnym sporadycznie – istniała konieczność modyfikacji dotychczasowych przepisów regulujących ugodę administracyjną (lub zrezygnowanie z niej), tym bardziej, że sposób uregulowania ugody od chwili jej wprowadzenia do k.p.a. do nowelizacji z 2017 r. nie uległ żadnym zmianom. Ugoda funkcjonowała więc w k.p.a. w kształcie niezmienionym przez okres 37 lat. Jedyna zmiana polegała na zastąpieniu organu administracji państwowej⁹ organem administracji publicznej¹⁰. Jednakże same przesłanki umożliwiające zawarcie ugody administracyjnej, jej elementy oraz forma nie były w żaden sposób modyfikowane.

⁸ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1121 ze zm.

⁹ Artykuł 114 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego w brzmieniu obowiązującym od 1 września 1980 r. Dz.U. 1980, nr 9, poz. 1121.

¹⁰ Artykuł 114 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego zmieniony ustawą z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa. Dz.U. nr 162, poz. 1126.

Można więc zaryzykować stwierdzenie, że jest to jedna z nielicznych instytucji obowiązujących w polskiej procedurze administracyjnej, która od chwili jej wprowadzenia przez ponad 37 lat obowiązywała w niezmiennym kształcie. Zatem konieczne było albo dokonanie modyfikacji przesłanek zawarcia ugody administracyjnej, które być może spowodują jej szersze zastosowanie, albo też zrezygnowanie z tej formy rozstrzygania spraw administracyjnych. Ustawodawca uznał, że konieczne jest zmodyfikowanie dotychczasowych przesłanek umożliwiających zawarcie ugody administracyjnej, co z kolei może przyczynić się do jej szerszego stosowania. Nie negując zmian dotyczących ugody administracyjnej wprowadzonych na skutek wejścia w życie nowelizacji, mimo wszystko konieczne jest rozważenie zasadności jej funkcjonowania w k.p.a. Argumenty za jej wprowadzeniem zostały wskazane powyżej. Pozostaje jednak kwestia, której ustawodawca w uzasadnieniu do nowelizacji oraz w pracach na nią nie porusza, a mianowicie, czy spór między stronami słusznie jest przedmiotem postępowań administracyjnych, czy też rozwiązanie spraw spornych nie powinno być wyłączną domeną sądów. To sądy są organami powoływanymi do rozstrzygania spraw spornych i faktycznie trudne do obrony jest uzasadnienie właściwości organów administracyjnych do rozstrzygania spraw spornych, a tym samym w ogóle funkcjonowania ugody administracyjnej w k.p.a. Jednak biorąc pod uwagę fakt, że ustawodawca, nowelizując k.p.a., z jednej strony łagodzi dotychczasowe przesłanki pozwalające na zawarcie ugody administracyjnej, a z drugiej wprowadza również instytucję mediacji w postępowaniu administracyjnym, wydaje się, że można zaryzykować twierdzenie, że nowelizacja ma wzmacniać niewładcze formy działania administracji.

3. Regulacja ugody administracyjnej w k.p.a. przed nowelizacją a zakres nowelizacji przepisów

Wprowadzając instytucję ugody do ogólnego postępowania administracyjnego, ustawodawca precyzyjnie określił warunki skorzystania przez strony postępowania z możliwości jej zawarcia. Stan prawny sprzed nowelizacji przewidywał następujące przesłanki, których łączne spełnienie warunkowało możliwość zawarcia ugody administracyjnej:

- a) sprawa administracyjna załatwiana w formie decyzji administracyjnej musiała być zawisła przed organem administracji publicznej;
- b) za ugodowym załatwieniem sprawy miał przemawiać charakter sprawy administracyjnej;

- c) zawarcie ugody miało się przyczynić do uproszczenia lub przyspieszenia postępowania;
- d) ugodowemu załatwieniu sprawy administracyjnej nie mógł się sprzeciwiać przepis prawa;
- e) ugodowe załatwienie sprawy administracyjnej ograniczone było przesłanką okresu, w którym dopuszczalne było zawarcie ugody, czyli od daty wszczęcia postępowania w danej instancji do czasu wydania decyzji w danej sprawie;
- f) zgodne oświadczenie stron o zamiarze zawarcia ugody, złożone przed organem administracji publicznej¹¹.

Wobec tego konieczna jest analiza wymienionych przesłanek oraz zakresu zmian legislacyjnych dotyczących ugody administracyjnej. Przed wejściem w życie omawianej nowelizacji J. Wegner-Kowalska¹² wskazała, że: „zapropozowane zmiany w zakresie regulacji ugody administracyjnej mają na celu uproszczenie postępowania. Przesłankami zawarcia ugody mają być wyłącznie charakter sprawy oraz brak kolizji z prawem lub interesem publicznym”.

Po pierwsze, stan prawny sprzed nowelizacji zakładał że, ugoda może być zawarta wyłącznie podczas postępowania administracyjnego. Przesłanka ta nie uległa żadnej zmianie na skutek wprowadzonej nowelizacji. Do zawarcia ugody nie mogło i nadal nie może dojść samoistnie, a jedynie po wszczęciu postępowania zmierzającego do wydania decyzji administracyjnej. Innymi słowy, ugoda może zostać zawarta wyłącznie w sprawie załatwianej w formie decyzji administracyjnej i w czasie trwania postępowania administracyjnego. Ewentualne porozumienie stron co do treści ugody i jej zawarcie przed wszczęciem postępowania albo bez jego wszczęcia nie wywołuje żadnych skutków prawnych¹³. Możliwość zawarcia ugody nadal powstaje z chwilą wszczęcia postępowania przed organem administracyjnym danej instancji i trwa do czasu wydania decyzji w sprawie¹⁴. Zawarcie ugody może nastąpić w każdym stadium postępowania prowadzonego w trybie zwyczajnym przez organ I instancji oraz postępowania odwoławczego od momentu wszczęcia postępowania do czasu wydania decyzji administracyjnej. Nie jest natomiast dopuszczalne zawarcie ugody w okresie pomiędzy wydaniem decyzji przez organ I instancji a wniesieniem odwołania, ponieważ w tym czasie postępowanie się nie toczy. Natomiast w sytuacji,

¹¹ B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2008, s. 554–555.

¹² J. WEGNER-KOWALSKA: *Ugoda (114–122 k.p.a.)*. W: *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016*. Red. Z. KMIĘCIAK. Warszawa 2017, s. 135.

¹³ Wyrok NSA z dnia 7 lipca 2011 r., I OSK 1277/10. *Legalis* nr 359504.

¹⁴ B. GIERCZAK: *Ugoda administracyjna. „Causus”* 2004, nr 2, s. 28.

gdy na skutek uchylecia decyzji przez organ odwoławczy na podstawie art. 138 §2 k.p.a. sprawa została zwrócona organowi I instancji, strony mogą zawrzeć ugode w toku jej ponownego rozpatrywania przez ten organ¹⁵. Kwestią wymagającą wyjaśnienia jest również dopuszczalność zawarcia ugody administracyjnej w postępowaniach nadzwyczajnych. Jak słusznie zasygnalizowała B. Adamiak¹⁶, niedopuszczalne jest zawarcie ugody administracyjnej w postępowaniach nadzwyczajnych, z wyjątkiem przypadku, w którym zawarcie ugody może nastąpić po weryfikacji decyzji w trybie nadzwyczajnym, gdy zostanie „odtworzona możliwość merytorycznego rozpatrzenia sprawy. [...] przedmiotem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji nie jest merytoryczne rozpatrzenie sprawy indywidualnej, ale zbadanie, czy decyzja jest dotknięta jedną z wad wskazanych w art. 156 §1 k.p.a. Z uwagi na tak określony przedmiot postępowania wykluczona jest możliwość zawarcia ugody w jego toku między stronami. Zawarcie ugody byłoby jednak możliwe po otwarciu postępowania zwyczajnego wskutek stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej na podstawie art. 158 §1 k.p.a.”¹⁷ Uwagi te są nadal aktualne. Podobne zastrzeżenia dotyczą wyłączenia możliwości zawarcia ugody w postępowaniu wznowieniowym. W takim zakresie właściwy organ administracji ustala, czy zachodzą podstawy wznowienia wynikające z art. 145 §1 oraz art. 145a §1 i art. 145b §1 k.p.a. Jednak po przeprowadzeniu postępowania co do przyczyn wznowienia i po ustaleniu przez organ, że kwalifikowana wadliwość postępowania miała wpływ na treść decyzji organ uchyla decyzję dotychczasową i wydaje nową decyzję, rozstrzygającą sprawę co do istoty. Zawarcie ugody między stronami byłoby więc możliwe do czasu wydania przez organ nowej decyzji¹⁸.

Ponadto stan prawny przed nowelizacją zakładał, że ugoda administracyjna może być zawarta tylko przed tym organem administracji, przed którym toczy się postępowanie, a zawarcie ugody przed innym organem nie wywołuje skutku prawnego. Ta kwestia również pozostaje niezmienniona na skutek nowelizacji¹⁹.

Po drugie, ograniczeniem stosowania ugody w stanie prawnym sprzed nowelizacji, jak i obecnie jest konieczność, by za jej zawarciem przemawiał charakter sprawy, co oznacza, że nadal jest ona możliwa tylko wtedy, gdy

¹⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2004 r., IV SA 704/03. Legalis nr 69458.

¹⁶ B. ADAMIAK, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI. Warszawa 2004, s. 534.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ A. WRÓBEL, w: M. JAŚKOWSKA, A. WRÓBEL: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2016, s. 636.

¹⁹ Ibidem.

interesy stron, mimo że są sporne, są do pogodzenia²⁰. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, chodzi o te sytuacje, w których „przyznanie prawa jednej stronie odbywać się będzie kosztem drugiej, która będzie musiała go przestrzegać, albo przyznanie prawa jednej stronie wykluczy przyznanie go innej”²¹. Źródłem spornego charakteru sprawy administracyjnej jest konkretny przepis prawa materialnego, z którego wynikają interesy prawne stron postępowania. Jak słusznie wskazuje H. Knysiak-Molczyk, sens ugody stanowi czynienie sobie przez strony wzajemnych ustępstw w zakresie ich praw i obowiązków²², co potwierdza, że może być zawarta tylko wówczas, gdy strony mają przeciwstawne interesy.

Równocześnie należy zaznaczyć, że ugoda w dalszym ciągu może zostać zawarta wyłącznie między stronami postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a., uzupełnionym w art. 29–30 k.p.a. Oznacza to przede wszystkim konieczność występowania dwóch stron o spornych²³ interesach, a nadto brak możliwości dokonania tej czynności z organem²⁴. Ponadto ugoda nadal musi być zawarta przez wszystkie strony uczestniczące w sporze. Nie można bowiem w formie ugody ustalić praw i obowiązków części stron postępowania, a w stosunku do pozostałych orzec w formie decyzji administracyjnej²⁵.

Ugoda dotyczy sytuacji materialnej stron, dlatego należy wykluczyć możliwość jej zawarcia pomiędzy stroną a podmiotem na prawach strony²⁶, którego udział w postępowaniu ma charakter procesowy, fakultatywny²⁷.

Stan prawny sprzed nowelizacji przewidywał, że ugoda administracyjna może być zawarta wtedy, gdy przyczyni się to do uproszczenia lub przyspieszenia postępowania. Jak wskazywała doktryna: „Te dwie możliwości rozdzielone zostały spójnikiem »lub«, co oznacza, że możliwe jest wykazanie istnienia jednej z tych okoliczności, jak i ich współistnienie”²⁸. Nie było więc potrzeby wykazywania występowania zarówno przesłanki „uproszczenia”,

²⁰ J. ZIMMERMANN: *Prawo...*, s. 351.

²¹ G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. T. 1. Kraków 2007, s. 146.

²² H. KNYSIAK-MOLCZYK: *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2004, s. 222.

²³ J. ZIMMERMANN: *Prawo...*, s. 351.

²⁴ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 sierpnia 2007 r., II SA/Sz 487/07. Legalis nr 115027.

²⁵ G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN: *Kodeks...*, s. 146.

²⁶ O statusie uczestników na prawach strony zob. A. GRONKIEWICZ: *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2012, s. 217.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 17 listopada 1988 r., IV SA 855/88. Legalis 36409; Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 1999 r., IV SA 2054/97. Legalis nr 178744.

²⁸ K. KLONOWSKI, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. H. KNYSIAK-MOLCZYK. Warszawa 2015, s. 797.

jak i „przyspieszenia”. Wydaje się jednak, że jeśli sprawa ma charakter sporny i występuje wiele stron, szybciej można ją rozstrzygnąć, wydając decyzję administracyjną. Możliwość zawarcia ugody w kontekście wymienionej przesłanki zdecydowanie utrudniała konieczność przeprowadzenia często żmudnych negocjacji między stronami postępowania dążących do wypracowania konsensusu oraz istniejący obowiązek skontrolowania przez organ administracji prawidłowości poczynionych przez strony ustaleń. Według B. Adamiak²⁹, w przesłance tej występowały dwa aspekty. Pierwszy z nich to uproszczenie postępowania, które będzie polegało na zwolnieniu organu administracji publicznej od obowiązku przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w formie rozprawy. Zwolnienie to jednak nie było pełne, organ administracji publicznej bowiem, kontrolując prawidłowość ugody, musiał skontrolować prawidłowość ustalonego stanu faktycznego sprawy administracyjnej. Uproszczenie więc dotyczyć mogło jedynie czynności pertraktacji między stronami co do wyważenia słusznego interesu w sprawie. Aspekt przyspieszenia sprawia, że ugodowe załatwienie sprawy może się przyczynić do przyspieszenia ostatecznego załatwienia sprawy administracyjnej, z uwagi na to, że pełne zharmonizowanie spornych interesów stron prowadzić może do zaniechania korzystania przez strony z prawa do wnoszenia środków zaskarżenia. Ocena wystąpienia tej przesłanki należała do organu administracji publicznej³⁰. Hanna Knysiak-Molczyk stała na stanowisku, że na etapie pouczenia stron o możliwości i konsekwencjach zawarcia ugody administracyjnej trudno przewidzieć, czy ugoda między stronami w ogóle zostanie zawarta i czy strony nie będą korzystały z przysługujących im środków zaskarżenia³¹. Bez wątplenia stanem pożądanym byłoby powstrzymanie się stron postępowania od zaskarżania ugody, której treść *de facto* same ustaliły. Nie zmienia to jednak faktu, że postanowienie o zatwierdzeniu ugody mogło zostać poddane weryfikacji, w związku z czym trudno uznać, że doszło do przyspieszenia postępowania administracyjnego.

Nowelizacja k.p.a. wprowadziła zasadnicze zmiany w zakresie wskazanej obligatoryjnej przesłanki pozwalającej na stosowanie ugody administracyjnej. *Novum* w tym zakresie polega na całkowitej rezygnacji przez ustawodawcę z warunku „przyspieszenia lub uproszczenia postępowania”, jako przesłanki pozytywnej do zawarcia ugody administracyjnej. Słusznie w kontekście wspomnianej przesłanki wskazywano w piśmiennictwie prawniczym, że ma ona charakter subiektywny. W uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej przyjęto, że: „Przesłanka ta ma bowiem w znacznej mierze charakter ocenny i może w sposób nieuzasadniony ograniczać liczbę spraw, w których ugoda

²⁹ B. ADAMIAK, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI. Warszawa 2016, s. 550.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ H. KNYSIAK-MOLCZYK: *Uprawnienia...*, s. 224.

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 administracyjnego³². Wydaje się, że zaproponowane rozwiązanie ma na celu uproszczenie i ułatwienie zawierania ugody administracyjnej przez strony. Stanowisko zaprezentowane w Raporcie zespołu eksperckiego było następujące: „Zaproponowane zmiany mają na celu uproszczenie postępowania w przedmiocie zawarcia ugody. Przesłankami zawarcia ugody będą wyłącznie charakter sprawy oraz brak kolizji z prawem lub interesem publicznym”³³. Zgodnie z brzmieniem art. 114 k.p.a. w wersji wprowadzonej w nowelizacji k.p.a., „w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne, strony mogą zawrzeć ugode, jeżeli charakter sprawy na to pozwala i nie sprzeciwiają się temu przepisy szczególnie”³⁴. Wydaje się, że wprowadzona przez ustawodawcę zmiana, polegająca na rezygnacji z przesłanki przyspieszenia lub uproszczenia postępowania administracyjnego, może mieć wpływ na szersze spektrum stosowania ugody administracyjnej w postępowaniu ogólnym, przede wszystkim z uwagi na fakt, że nawet przedłużające się negocjacje stron, jak również konieczność weryfikacji ustaleń zawartych w ugodzie przez organ administracyjny nie będą rzutowały na wykluczenie możliwości rozwiązania sporu w tym trybie.

Natomiast w odniesieniu do przyjętej zmiany, polegającej na zastąpieniu sformułowania, że „ugodzie nie sprzeciwia się przepis prawa” zdaniem, że „ugodzie nie sprzeciwia się przepis szczególnie”, warto zauważyć, że *de facto* nie wnosi ona zasadniczych modyfikacji dopuszczalności możliwości zawarcia ugody. Stąd obowiązkiem organu administracji jest każdorazowe rozstrzygnięcie, czy przepis szczególnie nie wyklucza możliwości rozstrzygnięcia sporu w formie ugody administracyjnej. Przykładem przepisu szczególnego, który uniemożliwia rozstrzygnięcie sporu w tej formie, może być chociażby art. 118 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami³⁵, zgodnie z którym w postępowaniu wyłączeniowym nie stosuje się przepisów o ugodzie administracyjnej.

³² Projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z projektami aktów wykonawczych skierowany do Marszałka Sejmu RP, Warszawa 28 grudnia 2016 r., <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> [Data dostępu: 9.03.2017 r.], s. 88.

³³ Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego, http://www.nsa.gov.pl/download.php?id=345&mod=m/11/pliki_edit.php [Data dostępu: 14.03.2017 r.], s. 152.

³⁴ Projekt ustawy o zmianie ustawy..., s. 12.

³⁵ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 2147 ze zm.

Przytoczone rozważania na temat regulacji art. 114 k.p.a. oraz art. 115 k.p.a. należy uzupełnić o stanowiska dotyczące postulowanych w ich zakresie zmian, zgłoszone przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. Postulaty dotyczące konieczności modyfikacji art. 114 k.p.a. były przedmiotem uwag zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych po ukazaniu się projektu nowelizowanej ustawy z lipca 2016 r. Już rządowy projekt lipcowy³⁶ zakładał modyfikację jednej z przesłanek, z dotychczasowego „ugodzie nie sprzeciwia się przepis prawa” na „ugodzie nie sprzeciwia się przepis szczególny”. Zasadne jest więc przytoczenie stanowisk wyrażonych w ramach konsultacji publicznych. Ciekawą uwagę zgłosił Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych: „Ugoda administracyjna jest w istocie instytucją martwą w praktyce administracyjnej. Usunięcie jednej z przesłanek dopuszczalności ugody (art. 114 k.p.a.), tj. tzw. przesłanki organizacyjnej, niewiele w tej praktyce zmieni. Można by zatem rozważyć próbę uproszczenia procedury ugodowej poprzez przyjęcie zasady, że ugoda byłaby skuteczna już z dniem jej zawarcia przez strony przed organem administracji publicznej. Kontrolę treści ugody (a taki jest cel dzisiejszej regulacji nakazującej zatwierdzenie ugody) można bowiem realizować na bieżąco – w ramach czynności, które bezpośrednio zmierzają do zawarcia ugody. Upoważniony pracownik mógłby od razu akceptować treść ugody albo sprzeciwiać się jej treści, a w tym ostatnim przypadku, w braku porozumienia stron uwzględniającego zastrzeżenia pracownika, zakończyć postępowanie ugodowe, umożliwiając organowi wydanie decyzji administracyjnej”³⁷. Minister Rozwoju nie uznał tej uwagi za bezzasadną, skoro wyraził następujące stanowisko: „Do rozważenia – kontrola treści ugody w ramach czynności, które bezpośrednio zmierzają do zawarcia ugody”³⁸. Jednak w kolejnych pracach nad tekstem ustawy nowelizującej odstąpiono od wskazywanej wcześniej możliwości, pozostawiając konieczność zatwierdzenia ugody przez organ administracyjny prowadzący postępowanie, czyli dotychczasowy wymóg zatwierdzenia ugody przez organ administracji w niezmienionym kształcie. Wydaje się, że rozwiązanie to jest słuszne. Kontrola bieżąca nad tekstem przyszłej ugody administracyjnej nie jest tożsama z zatwierdzeniem jej przez organ administracji, które z pewnością ma większą doniosłość prawną niż rozważane na etapie prac legislacyjnych bieżące kontrolowanie treści ugody i zgłaszanie ewentualnych zastrzeżeń na etapie ustalania jej ostatecznego kształtu. Dopiero przedstawienie ostatecznej treści ugody organowi administracyjnemu pozwala bowiem na dokonanie merytorycznej i prawnej oceny dopuszczalności zawartych w niej ustaleń.

³⁶ *Projekt ustawy o zmianie ustawy...*, s. 12.

³⁷ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363096/dokument250301.pdf> [Data dostępu: 30.03.2017 r.], s. 170.

³⁸ *Ibidem*.

Dyspozycja art. 116 §1 k.p.a., w stanie sprzed nowelizacji, zgodnie z którym, organ administracji publicznej odroczy wydanie decyzji i wyznaczy stronom termin do zawarcia ugody, jeśli złożą one zgodne oświadczenie o zamiarze jej zawarcia, służyć realizacji wyrażonej w art. 13 k.p.a. zasady ugodowego załatwiania spraw. Przepis art. 116 §1 k.p.a. zobowiązywał organ administracji publicznej, by ten (w przypadku gdy strony postępowania składają zgodne oświadczenie o zamiarze zawarcia ugody administracyjnej) zapewnił im realną możliwość dojścia do porozumienia. Oświadczenie woli stron powinno być złożone na piśmie bądź utrwalone w formie pisemnej przez organ administracji, podpisanej przez strony³⁹. Wobec tego wola zawarcia ugody nie mogła być domniemana. Możliwość zawarcia ugody administracyjnej była więc szczególnym uprawnieniem przyznanym przez ustawodawcę stronom postępowania administracyjnego. Nie było przepisu prawa, który nakładałby na strony obowiązek zawarcia ugody. Organ administracyjny nie posiadał żadnej kompetencji do nakładania na strony obowiązku zawarcia ugody, przede wszystkim z uwagi na to, że ugoda była i jest formą niewładczą rozstrzygania sporów administracyjnych. Jednocześnie nie wolno mu było stosować żadnych form nacisku oraz wyciągać jakichkolwiek negatywnych konsekwencji wobec stron postępowania uchylających się od zawarcia ugody⁴⁰. Sytuacja prawna organu prowadzącego postępowanie była i jest zupełnie odmienna od uprawnień nadanych stronom. Z przepisów prawa już przed nowelizacją wynikał obowiązek nakłaniania stron przez prowadzącego postępowanie do rozwiązania spornej kwestii w drodze ugody administracyjnej. Obowiązek ten już przed zmianą prawa był konsekwencją zawartej w art. 13 §2 k.p.a. zasady ogólnej polubownego załatwiania spraw spornych⁴¹. Jeśli strony złożyły zgodne oświadczenie o zamiarze zawarcia ugody, to organ był i nadal jest zobowiązany odroczyć wydanie decyzji administracyjnej w toku postępowania. Ustawodawca nie uregulował jednak tej okoliczności, jako jednej z przesłanek z art. 97 §1 k.p.a. powodujących zawieszenie postępowania, co oznacza, że mamy do czynienia wyłącznie z odroczeniem wydania decyzji, a nie z zawieszeniem postępowania. Postępowanie ugodowe jest więc fragmentem cały czas trwającego postępowania administracyjnego. Odroczenie wydania decyzji oraz wyznaczenie stronom terminu do zawarcia ugody nie przerywa biegu terminów przewidzianych w art. 35 k.p.a.⁴²

³⁹ B. ADAMIAK, w: *Kodeks...*, 2016, s. 552.

⁴⁰ B. GIERCZAK: *Ugoda...*, s. 28.

⁴¹ A. WIKTOROWSKA: *Akt administracyjny*. W: *Prawo administracyjne*. Red. M. WIERZBOWSKI, Z. CIEŚLAK, J. JAGIELSKI, J. LANG, M. SZUBIAKOWSKI, A. WIKTOROWSKA. Warszawa 2003, s. 286.

⁴² Z. JANKU: *Czy ugoda administracyjna jest formą działania administracji publicznej*. W: *Ewolucja prawnych form działania administracji publicznej*. Księga jubileuszowa z okazji

Zmianie nie uległa również na skutek nowelizacji następująca kwestia. W celu odroczenia wydania decyzji organ nadal wydaje postanowienie, na które zażalenie nie przysługuje. Natomiast, mimo wyrażenia zgody na zawarciu ugody administracyjnej, organ administracyjny wyda decyzję w przypadku, gdy którakolwiek ze stron odstąpi od zawarcia ugody (co może uczynić w każdym czasie) lub w wyznaczonym przez organ terminie nie dojdzie do jej zawarcia. Jak wskazuje C. Martysz, zarówno odstąpienie od zawarcia ugody, jak i wyrażenie woli o jej zawarciu nie mogą być dorozumiane⁴³.

Ustawodawca na skutek wprowadzonej nowelizacji przepisów nadał organowi nowe kompetencje dotyczące zawierania ugody przez strony. W świetle zmian wprowadzonych w wyniku nowelizacji k.p.a.: „Organ administracji publicznej odroczy wydanie decyzji i wyznaczy stronom termin do zawarcia ugody, jeżeli istnieją przesłanki do jej zawarcia, pouczając strony o trybie i skutkach zawarcia ugody”⁴⁴. Tym samym organ administracji publicznej uzyskał kompetencję do odroczenia wydania decyzji i wyznaczenia stronom odpowiedniego terminu 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 rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w tej formie. Tym samym organ nie będzie już ograniczony wnioskiem stron w zakresie rozwiązania sporu w drodze ugody, ale sam będzie mógł zainicjować rozwiązanie sporu w tym trybie. W uzasadnieniu do ustawy nowelizującej podkreślono, że: „Zmiana ta ma istotne znaczenie, bowiem wyposaży organy w wyraźną kompetencję do wskazywania stronom możliwości wykorzystania tego prostszego i szybszego rozwiązania, z jednoczesnym obowiązkiem pouczenia stron o trybie i skutkach zawarcia ugody”⁴⁵.

Do propozycji zmiany art. 116 k.p.a. zgłoszono liczne uwagi w ramach uzgodnień międzyresortowych. Prezes Wyższego Urzędu Górniczego stwierdził, że: „Wątpliwości budzi, czy organ administracji publicznej będzie zobowiązany do odroczenia wydania decyzji i wyznaczenia stronom terminu do zawarcia ugody każdorazowo, jeżeli – w ocenie organu – zaistnieją przesłanki do jej zawarcia, tj. gdy przemawia za tym charakter sprawy i nie sprzeciwia się temu przepis prawa (art. 114 k.p.a.), pomimo tego, że wszystkie strony lub jedna ze stron złoży oświadczenie o braku zamiaru zawarcia ugody”⁴⁶.

60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali. Red. G. ŁASZCZYCA, A. MATAN, L. ZACHARKO. Warszawa 2008, s. 131.

⁴³ C. MARTYSZ, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN. Warszawa 2011, s. 128.

⁴⁴ *Projekt ustawy o zmianie ustawy...*, s. 13.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 88.

⁴⁶ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363096/dokument244339.pdf> [Data dostępu: 30.03.2017 r.], s. 326.

Z uwagi na te wątpliwości Prezes Wyższego Urzędu Górniczego zaproponował także zmianę art. 116 §2 k.p.a. przez nadanie mu następującej treści: „W przypadku zawiadomienia przez jedną ze stron o braku zamiaru zawarcia ugody lub niedotrzymania przez strony terminu wyznaczonego w myśl §1, organ administracji publicznej załatwia sprawę w drodze decyzji”⁴⁷. Minister Rozwoju uznał jednak tę uwagę za niezasadną. Wskazując przede wszystkim na doświadczenie organu administracyjnego, argumentował między innymi, że zaproponowana regulacja ma umożliwić organowi odgrywanie roli inicjatora załatwienia sprawy w formie ugody administracyjnej, oraz że nawet w sytuacji istotnego konfliktu między stronami, jeżeli zdaniem organu są ku temu powody, należy dać szansę na polubowne załatwienie sprawy, nawet jeśli strony w chwili odraczania rozpatrzenia sprawy tego nie dostrzegają. Także proponowana przez Prezesa UG treść art. 116 §2 k.p.a. nie spotkała się z aprobatą Ministra Rozwoju⁴⁸. Uznał on bowiem za niezasadne także inne uwagi w ramach uzgodnień międzyresortowych, w tym stanowisko Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad wyraził wątpliwość co do formy, w jakiej po nowelizacji (a także w obecnym stanie prawnym) organ orzeka o odroczeniu wydania decyzji i wyznaczeniu stronom terminu na zawarcie ugody, wskazując na potrzebę jednoznacznego uregulowania tej kwestii. Jego zdaniem, „Należy rozstrzygnąć procesową formę rozstrzygnięcia o odroczeniu wydania decyzji i wyznaczeniu stronom terminu do zawarcia ugody, o którym mowa w projektowanym art. 116 §1 k.p.a. Właściwe wydaje się jednoznaczne wskazanie, że organ administracji publicznej w drodze postanowienia odroczy wydanie decyzji, wyznaczając stronom termin do zawarcia ugody”⁴⁹. W odpowiedzi Minister Rozwoju słusznie wskazał, że w stanie prawnym przed nowelizacją forma, w jakiej organ administracyjny orzekał o odroczeniu wydania decyzji i wyznaczeniu stronom terminu na zawarcie ugody, mimo że nie została wskazana wprost, nie budzi wątpliwości – „właściwa w tym wypadku jest forma postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie i nie jest konieczne doprecyzowanie tej kwestii przez ustawodawcę”⁵⁰. Poważny zarzut względem projektowanej zmiany art. 116 k.p.a. wyraziła również Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, stwierdzając: „Mogą powstać wątpliwości na tle wzajemnej relacji projektowanych przepisów art. 116 §1 k.p.a. oraz art. 96b §1 zdanie 2 i art. 96c §1 k.p.a. w zakresie inicjatywy zawarcia ugody (proponowane wykreślenie w art. 116 §1 k.p.a. następujących słów »jeśli złożą one zgodne oświadczenie o zamiarze jej zawarcia«), terminu

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ibidem, s. 326, 327.

⁴⁹ Ibidem, s. 327.

⁵⁰ Ibidem.

odroczenia wydania decyzji czy obligatoryjności mediacji⁵¹. Minister Rozwoju, uznając tę uwagę za niezasadną, wskazał, że: „Nie ma sprzeczności pomiędzy art. 116 §1 k.p.a. oraz art. 96b §1 zdanie 2 i art. 96c §1 k.p.a.”⁵² Zmiany w zakresie art. 116 k.p.a. były też przedmiotem uwag zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych. Uwagi te (jak również uwagi w ramach uzgodnień międzyresortowych) odnosiły się do projektu z lipca, jednak warto o nich wspomnieć, gdyż projekt lipcowy zakładał identyczną treść art. 116 k.p.a. z wersją ostatecznie przyjętą. Przewidywaną zmianę wyczerpująco skomentowała Izba Zarządzających Funduszami i Aktywami: „W zakresie zmian proponowanych w przepisach rozdziału 8 *Uгода* zastrzeżenie budzą propozycje dotyczące zmian w treści art. 116 §1 k.p.a. Z istoty ugody, w tym administracyjnej, jako polubownego sposobu zakończenia sprawy, wynika konieczność dojścia przez strony do pewnego kompromisu. Wypracowanie przez strony wspólnego rozwiązania zaistniałego problemu możliwe jest natomiast tylko wtedy, gdy strony wyrażają wolę współpracy. Tym samym wyznaczanie stronom przez organ terminu do zawarcia ugody, w sytuacji gdy nie wyrażają one w ogóle zamiaru jej zawarcia, jest sprzeczne z samą istotą tej instytucji. Co więcej, wyznaczanie stronom terminu do zawarcia ugody, w sytuacji gdy oczywistym jest, że ze względu na stanowisko stron do jej zawarcia nie dojdzie, powodowało będzie *de facto* wydłużenie postępowania”⁵³. Uwaga ta została zgłoszona w ramach przewidywanej zmiany art. 116 k.p.a., ale odnosiła się też do art. 117 k.p.a., a w dalszej części do art. 118 §3 k.p.a. W odpowiedzi Minister Rozwoju podał argumenty podobne do tych wyrażonych już wcześniej, wskazując ponownie, że organ został wyposażony w kompetencję do odraczania wydania decyzji także wtedy, gdy z inicjatywą zawarcia ugody nie wystąpiły strony bądź jedna z nich. Regulacja ta jest z całą pewnością słuszna i potrzebna, kwestią wtórną natomiast jest to, czy strony z wyznaczonego przez organ terminu do zawarcia ugody skorzystają, czy też konieczne będzie wydanie decyzji administracyjnej rozstrzygającej spór. Natomiast bez wątplenia w przypadku, gdy strony lub którakolwiek ze stron sprzeciwia się zawarciu ugody administracyjnej, organ ma obowiązek merytorycznie rozpatrzyć sprawę w formie decyzji administracyjnej, niezależnie od terminu wyznaczonego stronom do jej zawarcia.

Przepisy k.p.a. nadal wprost wprowadzają wymóg, by uгода nie tylko została zawarta przed organem prowadzącym postępowanie administracyjne, ale by została również zatwierdzona przez ten organ. Samo zawarcie ugody administracyjnej przez strony postępowania nie jest bowiem oko-

⁵¹ Ibidem.

⁵² Ibidem, s. 328.

⁵³ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363096/dokument250301.pdf> [Data dostępu: 30.03.2017 r.], s. 170.

licznością skutkującą rozstrzygnięciem sprawy i nie powoduje powstania ustalonych w ugodzie praw i obowiązków. W ocenie J. Borkowskiego, „zatwierdzenie ugody to władczy objaw woli organu administracyjnego, stanowiący ustawowy wymóg jej ważności. Ugoda niezatwierdzona nie wywołuje żadnych skutków prawnych i nie wchodzi do obrotu prawnego⁵⁴. Z kolei W. Dawidowicz podkreśla, że „ugoda jest aktem, który urzeczywistnia w postępowaniu administracyjnym normę prawa administracyjnego, nie prawa cywilnego, dlatego też ugoda zawarta w tym postępowaniu nie może nie podlegać kontroli organu prowadzącego postępowanie i nie może obowiązywać bez wyrażenia przez ten organ stosownej aprobaty. Chodzi bowiem o to, aby z punktu widzenia zgodności z prawem administracyjnym – ugoda regulowała stosunki między stronami, tak jak uczyniłby to organ prowadzący postępowanie w swojej decyzji, gdyby zawarcie ugody nie doszło do skutku”⁵⁵.

Odnosząc się do treści art. 118 §2 k.p.a., jeśli ugoda administracyjna dotyczy kwestii, których rozstrzygnięcie uzależnione jest od zajęcia stanowiska przez inny organ administracji publicznej, warunkiem jej zatwierdzenia będzie uprzednie współdziałanie organów wynikające z art. 106 k.p.a. Obowiązek zwrócenia się do właściwego organu spoczywa na organie administracji, przed którym toczy się postępowanie.

Nadto w art. 118 §3 k.p.a. ustawodawca wskazuje cztery przesłanki uzasadniające odmowę zatwierdzenia ugody przez organ administracji. Są to: 1) zawarcie ugody z naruszeniem prawa, przy czym „naruszenie przepisów prawa obejmuje zarówno naruszenie przepisów prawa materialnego oraz przepisów prawa procesowego”⁵⁶; 2) nieuwzględnienie stanowiska innego organu (B. Adamiak wskazuje, że „odmowa zatwierdzenia ugody z tej przyczyny dopuszczalna będzie jedynie w wypadku, gdy przepis prawa przewiduje wiążący charakter stanowiska innego organu”)⁵⁷; 3) i 4) zawarcie ugody naruszającej interes społeczny lub słuszny interes stron (zgodnie z art. 7 k.p.a., organ administracji ma obowiązek uwzględniać w każdej sprawie administracyjnej interes społeczny i słuszny interes obywateli, a także jest zobowiązany zagwarantować nienaruszenie przy rozstrzyganiu sprawy interesu społecznego). W kwestii interesu społecznego podkreśla się, że oceny, co jest słuszne dla strony, może dokonać tylko ona sama, ale nie może to prowadzić do zwolnienia organu administracji

⁵⁴ J. BORKOWSKI, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI. Warszawa 2014, s. 216.

⁵⁵ W. DAWIDOWICZ: *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*. Warszawa 1983, s. 116–117.

⁵⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 listopada 2006 r., VII SA/Wa 1289/06. Legalis nr 266369.

⁵⁷ B. ADAMIAK, w: *Kodeks...*, 2016, s. 555.

publicznej z obowiązku czuwania nad tym, by w treści ugody nie doszło do naruszenia „słusznego interesu strony”⁵⁸. Odmowa zatwierdzenia ugody także następuje w formie postanowienia, z tym że w tym przypadku jest to typowe rozstrzygnięcie incydentalne, zapadające w toku postępowania administracyjnego, zaskarżalne. Poprzedza ono wydanie decyzji kończącej postępowanie w danej instancji⁵⁹. W orzecznictwie bezspornie przyjmuje się, że „postanowienie o zatwierdzeniu ugody, które organ wydaje w trybie art. 118 § 1 k.p.a., ma charakter procesowy, gdyż uruchamia skutki materialnoprawne dla zatwierdzonej jego mocą ugody. Ma ponadto charakter kontrolny, bowiem do obrotu prawnego może wejść tylko prawidłowo zawarta ugoda, jako akt merytorycznie kończący sprawę”⁶⁰. Nad prawidłowością zawarcia ugody czuwa organ administracji publicznej, który może odmówić jej zatwierdzenia. Jak wskazuje A. Wiktorowska, „prawa i obowiązki określone ugodą administracyjną czerpią moc nie z woli stron, lecz z woli organu administracji, który ugodę zatwierdził”⁶¹.

Regulacja zawarta w art. 118 § 1 k.p.a., dotycząca obowiązku zatwierdzenia ugody administracyjnej przez organ administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie, jak również obowiązku uwzględniania stanowiska innego organu (art. 118 § 2 k.p.a.), a także przesłanki odmowy zatwierdzenia ugody administracyjnej nie podlegają nowym reżimom w związku z uchwaleniem nowelizacji. Wskazane przepisy zachowały swój dotychczasowy kształt, co należy uznać za rozwiązanie konieczne i korzystne. Nadmienić jednak trzeba, że w opinii z dnia 16 września 2016 r. Rada Legislacyjna postulowała zmiany w zakresie art. 118 § 3 k.p.a.⁶² Wyraziła również wątpliwość, „czy zasadnie pozostawiono w niezmienionym kształcie tę przesłankę zatwierdzenia ugody, która uzależnia zatwierdzenie ugody od uwzględnienia stanowiska innego organu”. W opinii Rada Legislacyjna wskazywała: „w tym trybie zajmowane są stanowiska o różnej doniosłości prawnej – także i takie, które nie są wiążące dla organu prowadzącego postępowanie. Nie ma żadnych podstaw do tego, aby takie stanowiska uznać za wiążące dla stron zawierających ugode. Warto wykorzystać sposobność zmiany art. 118 § 3 k.p.a. do tego, aby zrezygnować z negatywnej

⁵⁸ Ibidem, s. 556.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 lutego 2014 r., VII SA/Wa 2129/13. Legalis nr 793444.

⁶¹ A. WIKTOROWSKA: *Prawne formy działania administracji*. W: *Prawo administracyjne*. Red. M. WIERZBOWSKI. Warszawa 2003, s. 287.

⁶² *Opinia z 16 września 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (RL-0303-22/16)*, <http://radalegislacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-16-wrzesnia-2016-r-o-projekcie-ustawy-o-zmianie-ustawy-kodeks-postepowania> [Data dostępu: 30.03.2017 r.].

przesłanki zatwierdzenia ugody sformułowanej nadmiernie restrykcyjnie”⁶³. W ostatecznej wersji ustawy nowelizującej sugestie Rady Legislacyjnej nie zostały jednak uwzględnione i nowelizacja nie przewiduje zmian w zakresie art. 118 k.p.a. Przyjęte rozwiązanie uznać należy za słuszne przede wszystkim z tego względu, że to, czy stanowisko innego organu wyrażone w trybie art. 106 k.p.a. jest wiążące i ma znaczenie dla sytuacji prawnej stron postępowania administracyjnego, czy też wpływa na treść ugody może być przedmiotem oceny dopiero po jego wydaniu.

Na skutek nowelizacji zmianie uległ art. 117 k.p.a. Stan prawny sprzed nowelizacji zakładał, że ugodę sporządza się w formie pisemnej. Powinna ona zawierać: oznaczenie organu, przed którym została zawarta, datę sporządzenia, oznaczenie stron, przedmiot i treść ugody, wzmiankę o jej odczytaniu i przyjęciu, podpisy stron oraz podpis pracownika organu administracji publicznej upoważnionego do sporządzenia ugody. Organ administracji publicznej utrwała fakt zawarcia ugody w aktach sprawy, w formie protokołu podpisanego przez osobę upoważnioną do sporządzenia ugody.

Po wejściu w życie nowelizacji ugodę można sporządzić nie tylko, jak dotychczas, w formie pisemnej, ale także w postaci dokumentu elektronicznego z kwalifikowanymi podpisami elektronicznymi⁶⁴ na podstawie zgodnych oświadczeń stron. Zmiana ta w pełni odpowiada zasadzie pisemności wyrażonej w art. 14 k.p.a., obligującej organy administracyjne do załatwiania sprawy administracyjnej w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego i ma przede wszystkim na celu ujednoczenie przepisów w tym zakresie. Jeżeli ugoda będzie sporządzana w formie pisemnej, oświadczenia zostaną złożone przed upoważnionym pracownikiem organu. Ugoda administracyjna musi zatem posiadać następujące elementy: oznaczenie organu administracji publicznej i stron postępowania, datę jej sporządzenia, przedmiot i treść oraz podpisy stron oraz podpis pracownika upoważnionego do sporządzenia ugody w imieniu organu administracji publicznej właściwego do załatwienia sprawy z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego, a jeżeli ugoda została zawarta w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowane podpisy elektroniczne stron oraz pracownika organu upoważnionego do sporządzenia ugody.

Istotna zmiana przepisów dotyczy natomiast istniejącego w stanie prawnym sprzed nowelizacji obowiązkowego elementu ugody, jakim była wzmianka o jej odczytaniu i przyjęciu. Od chwili wejścia w życie przepisów nowelizujących nie jest to już warunek konieczny ugody administracyjnej. W pozostałym zakresie elementy ugody nie uległy w zasadzie zmia-

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Ustawa z dnia 17 lutego 2015 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 570 ze zm.

nie. Ustawodawca zdecydował się jedynie doprecyzować, jakie elementy składają się na podpis pracownika upoważnionego do sporządzenia umowy.

Novum stanowi wprowadzenie do umowy kwalifikowanych podpisów elektronicznych stron oraz pracownika organu upoważnionego do sporządzenia umowy, co łączy się z możliwością zawarcia umowy w formie dokumentu elektronicznego. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wskazano, że: „Zmiany w art. 117 k.p.a. doprecyzowują treść umowy oraz wskazują na konieczność włączenia jej do akt sprawy”⁶⁵. Stan prawny przed nowelizacją zakładał, że fakt zawarcia umowy powinien zostać utrwalony w aktach sprawy w formie protokołu podpisanego przez osobę upoważnioną do sporządzenia umowy, natomiast oryginał umowy winien być dołączony do akt sprawy. Dotychczas obowiązująca regulacja była poddawana krytyce, czego przykładem może być między innymi stanowisko wyrażone przez W. Dawidowicza⁶⁶. Zdaniem tego autora, jest to przepis całkowicie chybiony, ponieważ fakt zawarcia umowy winien być utrwalony w aktach sprawy przez włączenie do nich uwierzytelnionego odpisu umowy, a protokół podpisany tylko przez osobę upoważnioną do sporządzenia umowy nie jest protokołem, lecz adnotacją (art. 72 k.p.a.), która nie wystarcza do potwierdzenia zawarcia umowy. Od dnia wejścia w życie zmian wprowadzonych na skutek nowelizacji umowa włączana jest do akt sprawy. Proponowane zmiany w zakresie art. 117 k.p.a. ocenić należy pozytywnie. Istniejący przed nowelizacją obowiązek utrwalenia faktu zawarcia umowy w formie protokołu był bowiem zupełnie zbędnym etapem rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, skoro fakt ten był utrwalany na piśmie w inny sposób (właśnie przez sporządzenie umowy na piśmie), zgodnie z art. 67 §1 k.p.a. Ponadto organ administracji ma obowiązek zatwierdzenia umowy w formie postanowienia, co – jak słusznie wskazuje Z. Janowicz – powodowało, że art. 117 §1 k.p.a. stanowił *superfluum*⁶⁷.

Do propozycji zmiany art. 117 k.p.a. zgłoszono jedną uwagę w ramach uzgodnień międzyresortowych. Wyraził ją Wyższy Urząd Górniczy, zdaniem którego: „Proponuje się dodanie po wyrazie »organu« wyrazów »administracji publicznej« bądź zastąpienie zwrotu »upoważnionym pracownikiem organu« zwrotem »osobą upoważnioną do zawarcia umowy z podaniem jej stanowiska służbowego«, bądź też wprowadzenie jednolitego nazewnictwa w przepisach k.p.a. tym zakresie”⁶⁸. Uwaga ta powstała co prawda w od-

⁶⁵ Projekt ustawy o zmianie ustawy..., s. 88, 89.

⁶⁶ W. DAWIDOWICZ: *Zarys procesu administracyjnego*. Warszawa 1989, s. 68.

⁶⁷ Z. JANOWICZ: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 1999, s. 320.

⁶⁸ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363096/dokument244339.pdf> [Data dostępu: 30.03.2017 r.], s. 328.

niesieniu do lipcowej wersji projektu, który zakładał nieco inne brzmienie art. 117 k.p.a. od ostatecznie przyjętego, ale pozostaje aktualna także w kontekście ostatecznej wersji noweli. Odpowiedź Ministra Rozwoju była następująca: „Propozycja modyfikacji treści art. 117 §1 k.p.a. zdanie pierwsze: Ugodę sporządza się w formie pisemnej na podstawie zgodnych oświadczeń stron złożonych przed upoważnionym pracownikiem organu administracji publicznej”⁶⁹. Ostatecznie art. 117 k.p.a. uregulowano w inny sposób, dodając, oprócz formy pisemnej, także formę dokumentu elektronicznego, o czym była już wcześniej mowa.

4. Ugoda administracyjna a ugoda sądowa

Ugoda administracyjna, uregulowana w art. 114 i n. k.p.a., jest instytucją odmienną od ugody sądowej zawieranej w sprawach cywilnych, mimo że można doszukać się wspólnych elementów obu tych instytucji. Do podstawowych różnic między ugodą sądową a ugodą administracyjną należy przede wszystkim charakter sprawy, w której ugoda zostaje zawarta. Ugoda sądowa dotyczy sfery prawa cywilnego, natomiast ugoda administracyjna kształtuje prawa i obowiązki ze sfery administracyjno-prawnej⁷⁰. Innymi słowy, przedmiot ugody sądowej musi leżeć w granicach dyspozycji stron, a w przypadku ugody administracyjnej brak jest takiej dyspozycyjności⁷¹.

Ugoda sądowa uregulowana została w art. 917 k.c.⁷², zgodnie z którym „poprzez ugodę strony czynią sobie wzajemne ustępstwa w zakresie istniejącego między nimi stosunku prawnego w tym celu, aby uchylić niepewność co do roszczeń wynikających z tego stosunku lub zapewnić ich wykonanie, albo aby uchylić spór istniejący lub mogący powstać”. Tym samym ugoda sądowa jest realizacją ogólnej zasady prawa cywilnego, wyrażonej w art. 10 k.p.c.⁷³, która stanowi, że w sprawach, w których zawarcie ugody jest dopuszczalne, sąd powinien dążyć w każdym stanie postępowania do ich ugodowego załatwienia. Przepisy 917 i 918 k.p.c. normujące problematykę materialnoprawną ugód nie zawierają żadnego postanowienia

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ A. WIKTOROWSKA: *Prawne formy...*, s. 288.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 459 ze zm.

⁷³ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1822 ze zm.

odnoszącego się zawierania ugód sądowych, czyli tych, które zawierane są przed sądami lub innymi organami powoływanymi do rozpoznawania spraw cywilnych w szerokim znaczeniu tego pojęcia. Natomiast dopuszczalność zawierania takich ugód wynika z przepisów procesowych, i to zarówno z przepisów k.p.c. (np.: art. 10, art. 184, art. 223, art. 468 § 2 pkt 2 i art. 469 k.p.c.), jak i art. 494 k.p.k.⁷⁴ oraz art. 114–122 k.p.⁷⁵ Zatem ugoda sądowa powinna odpowiadać zarówno przesłankom materialnoprawnym wynikającym z art. 917 k.p.c., jak i określonym przepisom procesowym. Ugoda ma bowiem charakter czynności procesowej podjętej przez strony w celu wywołania skutków prawnych przewidzianych w przepisach materialnoprawnych. Z istoty ugody sądowej wynika, że zawarcie jej prowadzi do zakończenia postępowania sądowego – do wydania postanowienia umarzającego postępowanie. Staje się ona ostateczna nie z chwilą jej zawarcia, lecz dopiero z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia umarzającego postępowanie w związku z jej zawarciem. Dopóki postanowienie o umorzeniu się nie uprawomocni, strona może zaskarżyć je i w zażaleniu uchylić się od skutków materialnoprawnych złożonego w ugodzie oświadczenia woli.

Ugody administracyjna i sądowa, mimo zasadniczych różnic, posiadają pewne cechy wspólne wynikające z założenia, że ich istotą jest dokonanie wzajemnych ustępstw przez strony danego sporu. Po pierwsze, zarówno jedna, jak i druga ugoda są aktami złożonymi z dwóch rodzajów czynności – materialnoprawnej i procesowej⁷⁶.

Po drugie, zawarcie ugody czyni zbędnym wydanie wyroku (w postępowaniu sądowym) lub decyzji (w postępowaniu administracyjnym). Jednakże w przypadku ugody sądowej jej zawarcie stanowi podstawę do umorzenia postępowania na podstawie art. 355 § 1 k.p.c., natomiast skutku takiego nie wywołuje zawarcie ugody administracyjnej.

Po trzecie, zawarcie zarówno ugody sądowej, jak i ugody administracyjnej jest możliwe tylko wówczas, gdy jest to dopuszczalne w określonym stanie faktycznym. Wyznacza to swoistą preferencję aksjologiczną ustawodawcy. Jak stwierdza Trybunał Konstytucyjny, jest oczywiste, że celem i jednej, i drugiej ugody jest „rozszerzenie polubownego załatwiania spraw (nie tylko cywilnych) [...]”. Można wskazać na trzy efekty tej polityki: wzmocnienie poczucia odpowiedzialności za własne zachowanie, promowanie aktywności obywateli, które prowadzi do budowy społeczeństwa obywatelskiego,

⁷⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1749 ze zm.

⁷⁵ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1666 ze zm.

⁷⁶ J. LAPIERRE: *Ugoda sądowa w polskim procesie cywilnym*. „Przegląd Sądowy” 1996, nr 2, s. 13–14.

i odciążenie organów wymiaru sprawiedliwości, zmniejszenie kosztów jego funkcjonowania i usprawnienie postępowania”⁷⁷.

Na marginesie należy dodać, że przepisy prawa administracyjnego materialnego w niektórych przypadkach odwołują się wprost do ugody sądowej, a nie do ugody administracyjnej jako formy rozstrzygnięcia istniejącego sporu. Przykład może stanowić tu art. 31 ust. 4 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne⁷⁸ czy art. 79 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁷⁹.

5. Wnioski końcowe

Znowelizowane przepisy dotyczące ugody administracyjnej z pewnością zasługują na uznanie. Sposób uregulowania ugody administracyjnej w stanie prawnym sprzed nowelizacji, a przede wszystkim konieczność spełnienia kumulatywnie i szczegółowo opisanych przesłanek warunkujących możliwość rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w tej formie powodowała to, że w praktyce ugoda administracyjna nie była stosowana. Przede wszystkim konieczność złożenia przez strony zgodnego wniosku dotyczącego rozstrzygnięcia sprawy w formie ugody oraz nieodzowność przyspieszenia lub uproszczenia postępowania administracyjnego wykluczały możliwość skorzystania z tej niewładczej formy rozstrzygania sporów administracyjnych. Ugoda, która w założeniu miała być alternatywą dla decyzji administracyjnej, w praktyce okazała się trudna do realizacji. Być może nowelizacja przepisów w tym zakresie spowoduje wzrost zainteresowania taką formą załatwiania spraw administracyjnych i będzie odgrywała rolę faktycznej alternatywy dla decyzji administracyjnych.

⁷⁷ Wyrok TK z dnia 29 listopada 2006 r., SK 51/06. „Monitor Podatkowy” 2007, nr 3, s. 9.

⁷⁸ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1629 ze zm.

⁷⁹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 2147 ze zm.

Magdalena Strożek-Kucharska, Klaudia Grochol

Administrative settlement in the light of amendments
to the Code of Administrative Procedure from 2017

Summary

The subject of the discussion of this article are the changes in the regulation of the legal settlement administration in general administrative proceedings, which will be introduced an amendment to the Administrative Code, which comes into force in June 2017. Although created by the legislator the possibility of using this procedure precisely this form of administrative action settlement administration is used occasionally, and disputes are solved by means of an administrative decision. The reason for this is primarily governed by quite casuistically reasons conditioning the possibility of using an administrative. Thus, for many years, voices were raised both by the representatives of the science of administrative law, as well as by practitioners to make changes in the regulation of the legal settlement administration. The answer to these demands have to be changes made to the last novella the Administrative Code. The changes in particular as regards the conditions required to use an administrative are primarily aimed at creating conditions for its wider use. Is this due to the fact the amendment regulations will verify the coming years. The current way to address the possibility of concluding an agreement in the general administrative proceedings and to meet the statutory prerequisites created for parties to the proceedings and the administrative body that runs it, a number of difficulties discourage the use of this form of settlement of administrative matters.

Alicja Drozd, Szymon Kittner

Zasada bezstronności w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego

1. Wprowadzenie

Jak wprost wynika z art. 2 Konstytucji RP, Polska jest demokratycznym państwem prawa¹. To właśnie konstrukcja państwa prawnego jest głównym punktem odniesienia dla postulatu doskonałego modelu postępowania administracyjnego, który zakłada między innymi bezstronność postępowania. Posługując się słownikową definicją, pod pojęciem „bezstronność” należy rozumieć nieopowiadanie się za żadną ze stron, brak uprzedzeń, sprawiedliwość i obiektywność².

Od pojęcia bezstronności należy odróżnić niezawisłość i niezależność. Przepisy Konstytucji RP łączą niezależność z sądami w znaczeniu funkcjonalnym, a niezawisłość – z osobą sędziego³. Niezawisłość to wolność od wszelkich wpływów zewnętrznych, np. od przedstawicieli władzy wykonawczej, ustawodawczej, osób trzecich⁴. Bezstronność natomiast można określić jako niezawisłość, ale tylko w odniesieniu do stron postępowania. Niezawisłość jest więc pojęciem szerszym. Z kolei niezależność oznacza, że sąd powinien być elementem odrębnego pionu władzy publicznej⁵. Ad-

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

² S. SKORUPKA, H. AUDERSKA, Z. ŁEMPICKA: *Mały słownik języka polskiego*. Warszawa 1969, s. 41.

³ S. DĄBROWSKI: *Niezawisłość sędziów – gwarancje ustrojowe i zagrożenia*, <http://www.krs.pl/admin/files/201250.pdf> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

⁴ *Ibidem*.

⁵ P. GRZEGORCZYK, K. WEITZ, w: *Konstytucja RP*. T. 1. *Komentarz do art. 1–86*. Red. M. SAFJAN, L. BOSEK. Warszawa 2016, s. 1124.

ministracja publiczna stanowi część władzy wykonawczej, nie jest więc niezależna. Zasada hierarchizacji podmiotów administracyjnych, zgodnie z którą pracownik jest podporządkowany służbowo oraz osobiście, a organ nadrzędny ma prawo do wydawania poleceń, przekreśla niezależność. W postępowaniu administracyjnym nie można zatem mówić o niezależności i niezawisłości.

Nie ulega wątpliwości, że zasada bezstronności stanowi jedną z kluczowych zasad regulujących współczesne postępowanie administracyjne, co potwierdza fakt, że znalazła się ona w art. 8 Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej, zgodnie z którym „urzędnik działa bezstronnie i niezależnie”. Jest on także zobligowany do powstrzymania się od wszelkich arbitralnych działań, które mogą mieć negatywny wpływ na sytuację jednostek, oraz od rozmaitych form ich faworyzowania, bez względu na motywy takiego postępowania⁶. Ponadto Komitet Ministrów Rady Europy poszerza międzynarodowe *soft law* o liczne rezolucje oraz zalecenia, jak choćby zalecenie dotyczące kodeksów etycznych urzędników publicznych z 2000 r. nr R/2000/10⁷.

Niemniej jednak zasada bezstronności nie została dotąd wprost wyrażona w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, natomiast stanowiła postulat wynikający z zasady ogólnej prawdy obiektywnej i znajdowała swoje odzwierciedlenie w art. 24–27 k.p.a.⁸ Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, ustawodawca nadał art. 8 § 1 k.p.a. nowe brzmienie w postaci: „Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania”⁹. Zmiana ta została podyktowana koniecznością poszerzenia obowiązujących zasad ogólnych k.p.a., celem zapewnienia odpowiednich gwarancji stronom oraz pełnej realizacji zasad wynikających ze wskazanych wcześniej europejskich standardów administracji¹⁰. Wraz z nowelizacją wprowadzono do postępowania administracyjnego mediacje,

⁶ Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej z dnia 6 września 2001 r. Tekst jedn. Dz.U. UE.C.2011.285.3.

⁷ A. GILL: *Sytuacja procesowa strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym i postępowaniach wyjątkowych*. Wrocław 2010, s. 52.

⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 23 ze zm. [dalej: k.p.a.].

⁹ Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 28 grudnia 2016 r., [http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/naz/wa/1183_u/\\$file/1183_u.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/naz/wa/1183_u/$file/1183_u.pdf) [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

¹⁰ *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*. Druk sejmowy nr 1183, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1183> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

jako alternatywny sposób rozwiązywania sporów. Instytucja ta przewiduje bezstronność mediatora wobec stron¹¹ oraz możliwość jego wyłączenia.

2. Zasada bezstronności w obecnym stanie prawnym

Zasada bezstronności wynika pośrednio z Konstytucji, zasad postępowania administracyjnego i z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹². W polskim postępowaniu administracyjnym gwarancję bezstronności stanowi instytucja wyłączenia pracownika organu administracji publicznej (art. 24 k.p.a.), organu administracji publicznej (art. 25 k.p.a.) oraz członka organu kolegialnego (art. 27 k.p.a.). Należy również wspomnieć o możliwości wyłączenia biegłego, stanowiącej gwarancję bezstronnego przeprowadzenia postępowania dowodowego (art. 84 §2 k.p.a. w zw. z art. 24 k.p.a.).

Bezstronność jest ściśle związana z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa (art. 32 i 33 Konstytucji)¹³. Zgodnie z nią, wszyscy obywatele są równi wobec prawa, mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne i nie mogą być dyskryminowani z jakiegokolwiek przyczyny¹⁴. Zapewnieniu realizacji tej zasady służy obowiązek zachowania bezstronności przez organ rozstrzygający daną sprawę. Kryteria brane pod uwagę przy rozpoznawaniu sprawy nie mogą mieć charakteru arbitralnego i muszą być zgodne z wartościami wynikającymi z porządku prawnego oraz muszą odzwierciedlać faktyczne racje, które wpłynęły na kształt rozstrzygnięcia. Zachowanie bezstronności, dzięki której decyzja wydawana jest na podstawie obiektywnie przyjętych standardów, służy realizacji zasady równości wobec prawa¹⁵. Zakaz dyskryminacji i obowiązek równego traktowania wynikają również z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Obowiązek zachowania bezstronności wywodzi się także pośrednio z zasad ogólnych k.p.a. Znaczenie w tym kontekście ma przede wszystkim

¹¹ Artykuł 13 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 28 grudnia 2016 r., [http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/1183_u/\\$file/1183_u.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/1183_u/$file/1183_u.pdf) [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

¹² Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2. Tekst jedn. Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284.

¹³ P.J. SUWAJ: *Gwarancje bezstronności organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*. Wrocław 2004, s. 23.

¹⁴ I. BOGUĆKA, T. PIETRZYKOWSKI: *Etyka w administracji publicznej*. Warszawa 2015, s. 208.

¹⁵ *Ibidem*, s. 210.

kim zasada prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.). Organ badający sprawę ma obowiązek przeanalizować wszystkie okoliczności związane ze sprawą, aby stworzyć jej rzeczywisty obraz i uzyskać podstawę do trafnego zastosowania przepisu prawa¹⁶. Nie może więc cechować się stronniczością, która uniemożliwia poznanie prawdy. Kolejną zasadą mającą wpływ na zachowanie bezstronności w postępowaniu administracyjnym jest zasada pogłębiania zaufania do obywateli (art. 8 k.p.a.). Realizacja tej zasady uzależniona jest od przestrzegania przez organ przepisów Kodeksu, w tym zasad ogólnych¹⁷, oraz od zachowania bezstronności. Obywatel, aby mógł być przekonany o trafności rozstrzygnięcia, musi mieć pewność, że wydał je bezstronny organ. Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w swojej opinii wskazał, że norma z art. 8 k.p.a. jest zasadą o szeroko ukształtowanym zakresie, a próbę jej doprecyzowania należy ocenić negatywnie, gdyż może to doprowadzić do jej ograniczenia¹⁸.

Przed stronniczością organu administracji publicznej chroni także obywatela art. 9 k.p.a. Organ ma bowiem obowiązek informować strony o okolicznościach faktycznych i prawnych w sposób wyczerpujący i należyty¹⁹. Powinien przy tym traktować wszystkich uczestników postępowania w równy sposób, jednocześnie zachowując całkowitą bezstronność.

Za trafną należy uznać opinię Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego²⁰, która wskazuje, że zasada bezstronności wynika z obowiązków pracowników, np.: z art. 153 Konstytucji RP i z ustawy o służbie cywilnej²¹ w odniesieniu do pracowników służby cywilnej, z ustawy o pracownikach samorządowych²², z ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli²³, z ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych²⁴, z ustawy o kontroli w administracji

¹⁶ W. DAWIDOWICZ: *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*. Warszawa 1962, s. 108.

¹⁷ P.J. SUWAJ: *Gwarancje...*, s. 50.

¹⁸ *Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363097/12363100/dokument244868.pdf> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

¹⁹ P.J. SUWAJ: *Gwarancje...*, s. 51.

²⁰ *Opinia Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363097/12363100/dokument244909.pdf> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

²¹ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1345 ze zm.

²² Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 902 ze zm.

²³ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 524 ze zm.

²⁴ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 561 ze zm.

rządowej²⁵ oraz z przepisów prawa wewnętrznego, jak Regulamin organizacyjny Centrali Narodowego Funduszu Zdrowia²⁶. Urząd zaproponował również inne brzmienie art. 8 §1 k.p.a., w którym zasada bezstronności nie byłaby wprost wyrażona („organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, a ponadto w przypadku spraw, w których uczestniczą strony o spornych interesach, kierując się zasadą równego traktowania”).

3. Wyłączenie pracownika organu (art. 24 §1 k.p.a.)

Pod pojęciem „pracownicy organu administracji publicznej” należy rozumieć: osoby zatrudnione w urzędach ministrów, urzędach centralnych organów administracji rządowej, urzędach wojewódzkich, urzędach terenowych organów administracji rządowej zespolonej i niezespolonej, urzędach organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 5 §2 pkt 3 k.p.a.). Natomiast pojęcie organu należy w k.p.a. pojmować szeroko; dotyczy ono bowiem zarówno osób pełniących funkcje organu, jak i wszystkich pracowników urzędu podległego temu organowi²⁷. W art. 24 i w art. 25 k.p.a. znaczenie pojęcia „organ” różni się od znaczenia nadawanego mu przez doktrynę prawa administracyjnego, które raczej wskazuje jedynie na osobę pełniącą funkcję organu, natomiast urząd wraz ze swoimi pracownikami stanowi aparat pomocniczy organu administracji. E. Pierzchała wskazuje na niekonsekwencję terminologiczną ustawodawcy oraz formułuje postulat *de lege ferenda*, zabraniający stosowania zamiennie pojęć „organ” i „urząd” w procedurze²⁸.

Zgodnie z art. 24 §1 k.p.a., „pracownik podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu”. Przez „udział” należy rozumieć podejmowanie wszelkich przewidzianych w przepisach czynności procesowych, które zmierzają do załatwienia sprawy w formie decyzji, a także samej decyzji, w wypadku

²⁵ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej. Tekst jedn. Dz.U. 2011, poz. 1092 ze zm.

²⁶ Załącznik nr 1 do zarządzenia nr 15/2015/GPF Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 24 marca 2015 r., <http://www.nfz.gov.pl/zarzadzenia-prezesa/zarzadzenia-prezesa-nfz/zarzadzenie-nr-152015gpf,6371.html> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

²⁷ K. CHORAŻY, W. TARAS, A. WRÓBEL: *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczoadministracyjne*. Kraków 2003, s. 48–49.

²⁸ E. PIERZCHAŁA: *Wyłączenie pracownika od udziału w postępowaniu administracyjnym – wybrane zagadnienia*. W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.* Red. J. NÍCZYPORUK. Lublin 2010, s. 635.

gdy pracownik do jej wydania jest upoważniony²⁹. Wyjątek od powyższej regulacji stanowi art. 24 §4 k.p.a., który dopuszcza podjęcie przez wyłączono-ego pracownika jedynie czynności niecierpiących zwłoki ze względu na ważny interes stron lub interes społeczny. Za takie czynności można uznać między innymi zabezpieczenie dowodów, które mogą zostać utracone³⁰. Nie ulega jednak wątpliwości, że takie działanie powinno znaleźć się w aktach sprawy w formie adnotacji bądź w protokole³¹.

Przesłanki wyłączenia pracownika obejmują trzy płaszczyzny: osobistą, procesową i pracowniczą. Do płaszczyzny osobistej bez wątpienia należą pierwsze trzy przesłanki, tzn. pracownik nie może być stroną w stosunku prawnym tego rodzaju, że wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa lub obowiązki. Sytuacja ta jest odzwierciedleniem rzymskiej paremii *nemo iudex in causa sua*, stanowiącej filar bezstronnego orzekania³². Podkreślenia wymaga fakt, że w przypadku, gdy pracownik organu administracji publicznej jest stroną postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a., nie może jednocześnie podejmować czynności o charakterze władczym, jako przedstawiciel organu administracji publicznej. Kolejne osobiste przesłanki to wyłączenie pracownika ze względu na więzi prawne łączące go ze stroną w postaci: małżeństwa, powinowactwa, przysposobienia, opieki i kurateli, które stanowią przesłankę, pomimo ustania tychże stosunków. Wskazać należy, że w przypadku więzi rodzinnych i powinowactwa konstrukcja wyłączenia ma zastosowanie jedynie do drugiego stopnia. O regulacji tej negatywnie wypowiedziała się P. Suwaj, zwracając uwagę na zagrożenie w wykładni tego przepisu w przypadku zastosowania komputacji rzymskiej, w związku z czym instytucja wyłączenia nie będzie miała zastosowania do bratanka bądź siostrzeńca urzędnika, gdyż w przypadku pokrewieństwa w linii bocznej drugi stopień kończy się zaledwie na rodzeństwie urzędnika lub jego małżonka³³. Zgodnie z orzecnictwem, przesłanka wyłączenia zachodzi również w sytuacji, w której osoby pozostające z pracownikiem organu w relacjach wymienionych w art. 24 §1 pkt 2 k.p.a. zajmować będą pozycję przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika strony postępowania³⁴.

²⁹ A. WRÓBEL, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. A. WRÓBEL, M. JAŚKOWSKA. Kraków 2000, s. 198–199.

³⁰ Z. JANOWICZ: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 1999, s. 122.

³¹ B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2014, s. 178.

³² P.J. SUWAJ, R. SUWAJ: *Zasada „nemo iudex in causa sua” w ogólnym postępowaniu administracyjnym* W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego...*, s. 775.

³³ P.J. SUWAJ: *Gwarancje...*, s. 152–155.

³⁴ Wyrok NSA oddział zamiejscowy w Poznaniu z dnia 10 lutego 1989 r., SA/PO 1503/88. ONSA 1989, nr 1, poz. 26.

Do przesłanek procesowych, zgodnie z art. 24 §1 pkt 4 k.p.a., należą przypadki, w których pracownik, mający podlegać wyłączeniu, był świadkiem, biegłym, przedstawicielem jednej ze stron bądź był powiązany z przedstawicielem stron w rozumieniu art. 24 §1 pkt. 2 i 3 k.p.a. Oczywiście, przesłanka wyłączenia zachodzi, jeśli pracownik zajmował pozycję biegłego lub świadka w tym właśnie postępowaniu³⁵. Ponadto przesłanką procesową, zgodnie z art. 24 §1 pkt 5 k.p.a., jest fakt, że urzędnik brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji. Należy wskazać na istotne orzeczenie NSA z dnia 4 marca 2013 r., w którego sentencji stwierdzono, że pełnienie funkcji piastuna organu monokratycznego wyłącza możliwość stosowania wyłączenia z powyższego artykułu. Teza ta została skrytykowana w głosie autorstwa W. Chróścielewskiego, który podkreślał, że „instytucja wyłączenia powinna mieć zastosowanie tam, gdzie to możliwe i racjonalne, także w stosunku do decyzji wydawanych przez pracowników monokratycznych organów administracji publicznej rangi ministra w rozumieniu k.p.a.”³⁶ Odrębny problem stanowi kwestia ponownego zajęcia się sprawą w wypadku decyzji kasacyjnej. Linia orzecznicza wydaje się w tym względzie jednolita, mianowicie zgodnie z tezą wyroku NSA z dnia 8 września 2015 r., przepis art. 24 §1 pkt 5 k.p.a. nie wymaga wyłączenia pracowników organów I instancji, ponieważ ponowne rozpatrzenie sprawy nie jest udziałem w „wydaniu zaskarżonej decyzji”, wszak wydanie decyzji kasacyjnej (art. 138 §2 k.p.a.) nie jest rozpoznaniem sprawy na skutek wniesienia odwołania od pierwszego jej rozstrzygnięcia³⁷. Podobnie NSA orzekł w wyroku z dnia 5 marca 2015 r.³⁸

Ostatnie dwie przesłanki wskazane w art. 24 §1 k.p.a. mają charakter stosunku pracowniczego³⁹. Należy wyłączyć pracownika z udziału w postępowaniu w sprawie, z powodu której wszczęto przeciw niemu dochodzenie służbowe, postępowanie dyscyplinarne lub karne. Nie ulega wątpliwości, że przesłanka ta zaistnieje każdorazowo z chwilą wszczęcia dochodzenia służbowego, postępowania dyscyplinarnego lub karnego⁴⁰, liczy się więc sam fakt wszczęcia postępowania, nie zaś jego wynik. Niezbędny jest jednak związek pomiędzy przedmiotowym postępowaniem administracyjnym a postępowaniem wszczętym na skutek działania pracownika⁴¹. W art. 24 §1 pkt 7 k.p.a. ustawodawca wskazał, że pracownik podlega wyłączeniu

³⁵ Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2011 r., II GSK 1267/10. Legalis nr 399897.

³⁶ W. CHRÓSCIELEWSKI: Glosa do wyroku NSA z dnia 29 kwietnia 2014 r., II GSK 320/13, s. 194.

³⁷ Wyrok NSA z dnia 8 września 2015 r., I OSK 2922/13. Legalis nr 1362141.

³⁸ Wyrok NSA z dnia 5 marca 2015 r., II OSK 446/15. Legalis nr 1217685.

³⁹ E. PIERZCHAŁA: *Wyłączenie pracownika...*, s. 631.

⁴⁰ P.J. SUWAJ: *Gwarancje...*, s. 171.

⁴¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2013 r., I SA/WA 1084/12. Legalis nr 603332.

z udziału w postępowaniu w sprawie, w której jedną ze stron jest osoba pozostająca wobec niego w stosunku nadrzędności służbowej.

Wyłączenie pracownika z przyczyn wymienionych w art. 24 §1 k.p.a. następuje *ex lege*, tzn. jest obligatoryjne, dlatego też wydanie postanowienia nie jest konieczne. Natomiast ze względów porządkowych wskazane jest, aby pracownik zamieścił w aktach stosowną adnotację⁴². Odmianą konstrukcję wyłączenia wprowadza art. 24 §3 k.p.a., w którym wyłączenie pracownika następuje na jego żądanie, żądanie strony postępowania bądź z urzędu; jest zatem wyłączeniem fakultatywnym. Postanowienie o wyłączeniu lub o odmowie wyłączenia pracownika wydaje wówczas jego bezpośredni przełożony. Należy również zauważyć, że na to postanowienie nie przysługuje zażalenie⁴³. Przepis ten umożliwia wyłączenie pracownika w innych przypadkach niż wymienione w art. 24 §1 k.p.a. Ponadto nie wymaga się uprawdopodobnienia istnienia okoliczności powodujących stronniczość pracownika, lecz jedynie wywołujących wątpliwość co do jego bezstronności. Możliwe jest więc wykluczenie z postępowania pracownika jedynie na podstawie istnienia wątpliwości⁴⁴. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, w wyroku z dnia 1 lipca 2013 r., zauważył, że: „Co do zasady, istnienie istotnego konfliktu między pracownikiem a stroną postępowania, niezależnie od jego przyczyn, może prowadzić do uznania, że w sprawie istnieją wątpliwości co do bezstronności pracownika. Niezależnie bowiem od oceny postępowania pracownika organu administracji, zakres podejmowanych przez stronę działań przeciwko takiemu pracownikowi może obiektywnie wpłynąć na możliwość zachowania przez niego bezstronności”⁴⁵.

Konsekwencją wyłączenia pracownika jest konieczność wyznaczenia innego pracownika do prowadzenia sprawy. Obowiązek ten, zgodnie z art. 26 §1 k.p.a., spoczywa na bezpośrednim przełożonym wyłączonego pracownika, który realizuje to zadanie przez wydanie postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie⁴⁶.

⁴² *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*. Red. B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI. Warszawa 1996, s. 72.

⁴³ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 sierpnia 2014 r., IV SA/GI 1230/13. Legalis nr 1059001.

⁴⁴ A. WRÓBEL, w: *Kodeks...*, Red. A. WRÓBEL, M. JAŚKOWSKA, s. 206.

⁴⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1 sierpnia 2013 r., II SA/Gd 263/13. Legalis nr 766337.

⁴⁶ R. KĘDZIORA: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2014, komentarz do art. 26, teza 1.

4. Wyłączenie organu (art. 25 k.p.a.)

Instytucja wyłączenia organu administracyjnego uregulowana w art. 25 k.p.a. oznacza wygaśnięcie właściwości tego organu do rozstrzygnięcia danej sprawy⁴⁷. Do wyłączenia dochodzi z mocy prawa. Wyłączenie organu zostało ograniczone jedynie do interesów majątkowych oraz „załatwienia sprawy” (czyli wydania decyzji w rozumieniu art. 104 §1 k.p.a.⁴⁸) jego kierownika lub osób pozostających z tym kierownikiem w stosunku określonym w art. 24 §1 pkt. 2 i 3 k.p.a. albo osoby zajmującej stanowisko kierownicze w organie bezpośrednio wyższego stopnia lub osób pozostających z nim w stosunku określonym w art. 24 §1 pkt. 2 i 3 k.p.a. Wydaje się, że ze względu na rolę, jaką odgrywa instytucja wyłączenia, kwestie majątkowe należy rozumieć szeroko, a zatem nie tylko sprawy, które mogłyby wpływać bezpośrednio na korzyść danej osoby, ale także wszelkiego rodzaju pośrednie przysporzenia majątkowe⁴⁹.

Przed wszystkim organ administracji publicznej, zgodnie z art. 25 §1 pkt 1 k.p.a., podlega wyłączeniu od załatwienia sprawy dotyczącej interesów majątkowych jego kierownika lub osób pozostających z tym kierownikiem w stosunkach określonych w art. 24 §1 pkt. 2 i 3 k.p.a. Według W. Dawidowicza, przez kierownika organu należy więc rozumieć piastuna funkcji organu monokratycznego bądź osobę wchodzącą w skład organu kolegialnego, który według przepisów działa w pełnym składzie. Dotyczy to również osoby, która według prawa wyposażona została w kompetencję do kierowania urzędem⁵⁰. W przypadku organu kolegialnego (organu monokratycznego) kierownikiem jest niewątpliwie przewodniczący, który jest upoważniony do wydawania decyzji administracyjnych. Jeśli sprawa dotyczy jego interesów majątkowych, wyłączeniu będzie podlegać cały organ, natomiast w przypadku zastrzeżenia kompetencji do wydawania decyzji dla organu kolegialnego jako całości przez kierownika należy rozumieć wszystkich jego członków⁵¹.

Gdy sprawa dotyczy interesów majątkowych osoby zajmującej stanowisko kierownicze w organie bezpośrednio wyższego stopnia lub osób pozostających z nim w stosunkach określonych w art. 24 §1 pkt. 2 i 3 k.p.a., organ również podlega wyłączeniu na mocy art. 25 k.p.a.

Wyłączenie organu na podstawie przesłanki z art. 25 §1 pkt 1 k.p.a. pociąga za sobą konieczność załatwienia sprawy przez inny właściwy organ.

⁴⁷ K. CHORAŻY, W. TARAS, A. WRÓBEL: *Postępowanie administracyjne...*, s. 47.

⁴⁸ J. BORKOWSKI, w: *Polskie postępowanie administracyjne...*, s. 73.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ W. DAWIDOWICZ: *Zarys procesu administracyjnego*. Warszawa 1989, s. 22.

⁵¹ P.J. SUWAJ: *Gwarancje...*, s. 183.

Zgodnie z regulacją kodeksową, za właściwy należy uznać organ wyższego stopnia nad organem załatwiającym sprawę, natomiast gdy podstawę wyłączenia stanowił art. 25 §1 pkt 2 k.p.a. – organ wyższego stopnia nad organem, w którym osoba wymieniona w tym przepisie zajmuje stanowisko kierownicze. Przy czym, zgodnie z art. 26 §1 pkt. 1–2 k.p.a., nie jest wykluczona możliwość wyznaczenia przez organ wyższego stopnia innego podległego mu organu. Za szczególny przypadek należy uznać sytuację, w której organem wyższego stopnia jest minister bądź prezes samorządowego kolegium odwoławczego. Wówczas jako kompetentnego do wyznaczenia organu właściwego do załatwienia sprawy ustawa wskazuje Prezesa Rady Ministrów. To, że w Kodeksie nie zawarto żadnych wskazań co do tego, spośród jakich organów winien być w tym wypadku dokonywany wybór, uznaje się za niedopatrzenie ustawodawcy⁵².

5. Wyłączenie członka organu kolegialnego

Instytucja ta jest identyczna w swej konstrukcji z instytucją wyłączenia pracownika. Wyłączenie również następuje z mocy prawa, w przypadku wystąpienia przesłanek wskazanych w art. 24 §1 k.p.a. oraz na podstawie postanowienia przewodniczącego organu kolegialnego lub organu wyższego stopnia, gdy podstawę wyłączenia stanowi art. 24 §3 k.p.a. Zakres podmiotowy art. 27 k.p.a. obejmuje wszystkich członków organów kolegialnych, bez względu na naturę ich zaangażowania w tym organie, tj. członków zawodowych, zarówno etatowych, jak i pozaetatowych⁵³.

Należy jednak zauważyć, że jeśli w konsekwencji wyłączenia członka takiego organu nie sposób podjąć odpowiedniej uchwały z powodu braku kworum, to organ ten traci zdolność prawną do załatwienia sprawy⁵⁴.

Kodeks postępowania administracyjnego zawiera unormowanie szczególne dotyczące członka samorządowego kolegium odwoławczego, który zgodnie z art. 27 §1a podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jeżeli brał udział w wydaniu decyzji objętej wnioskiem. W przypadku, gdy skutek wyłączenia członków SKO nie może załatwić sprawy, minister właściwy do

⁵² K. CELIŃSKA-GRZEGORCZYK: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, <http://sip.legalis.pl/legalis-www.han.bg.us.edu.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3damjvga3tknboobqxlrtgm2denzzge4q> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

⁵³ J. BORKOWSKI, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. B. ADAMIĄK, J. BORKOWSKI. Warszawa 2016, s. 196.

⁵⁴ J. BORKOWSKI, w: *Polskie postępowanie administracyjne...*, s. 75.

spraw administracji publicznej wyznacza, zgodnie z art. 27 §3 k.p.a., inne samorządowe kolegium odwoławcze w drodze postanowienia. Opierając się na wyroku WSA w Gdyni z dnia 9 stycznia 2014 r., sformułowanie „branie udziału w wydaniu zaskarżonej decyzji” należy rozumieć jako branie udziału w wydaniu decyzji, która podlega zaskarżeniu. Brak jest podstaw do rozszerzania treści art. 24 §1 pkt 5 k.p.a. na sytuacje, w których członek organu kolegiального brał udział w wydaniu innych decyzji dotyczących danej sprawy niż decyzja podlegająca zaskarżeniu⁵⁵.

6. Konsekwencje wydania decyzji przez pracownika lub organ podlegający wyłączeniu

Wydanie decyzji przez pracownika lub organ administracji publicznej, który podlega wyłączeniu, stosownie do art. 24, art. 25 i art. 27 k.p.a. stanowi przesłankę wznowienia postępowania w świetle art. 145 §1 pkt 3 k.p.a. Wznowienie postępowania powinno mieć miejsce niezależnie od faktu, czy w danej sprawie zostało wydane postanowienie w przedmiocie tego wyłączenia. Możliwe jest również wznowienie w przypadku, gdy okoliczności wywołujące wątpliwości co do bezstronności pracownika lub organu wyszły na jaw dopiero po wydaniu ostatecznej decyzji administracyjnej⁵⁶. Taka konstrukcja przepisu pozwala na domniemanie, że brak wyłączenia ma wpływ na treść wydanego rozstrzygnięcia⁵⁷. Ponadto nie ma znaczenia, czy pracownik podlegający wyłączeniu brał udział w postępowaniu w pierwszej, czy w drugiej instancji⁵⁸. W doktrynie natomiast istnieje spór co do skutków wydania decyzji przez organ kolegialny, w którego gronie zasiadał członek podlegający wyłączeniu. Pierwsze stanowisko w tej sprawie, reprezentowane przez E. Iserzona⁵⁹ oraz Z. Janowicza⁶⁰, opiera się na założeniu, że podstawę wznowienia postępowania stanowi każdy przypadek brania udziału w składzie organu kolegiального jego członka, jeśli podlegał wyłącze-

⁵⁵ Wyrok WSA w Gdyni z dnia 9 stycznia 2014 r., II SA/Gd 799/13. Legalis nr 953914.

⁵⁶ P. DANIEL: *Naruszenie przepisów postępowania jako przesłanka uchylecia decyzji lub postanowienia w postępowaniu sądownoadministracyjnym*. Warszawa 2016, s. 181.

⁵⁷ M. JAŚKOWSKA, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. M. JAŚKOWSKA, A. WRÓBEL. Kraków 2009, s. 714.

⁵⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 grudnia 2009, III SA/Wr 535/09. Legalis nr 19723.

⁵⁹ E. ISERZON, w: E. ISERZON, J. STAROŚCIAK: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 1970, s. 196.

⁶⁰ Z. JANOWICZ: *Kodeks...*, s. 345.

niu. Innego zdania jest między innymi B. Adamiak, która twierdzi, że omawiana przesłanka ma zastosowanie, gdy organ administracji publicznej bez udziału osoby podlegającej wyłączeniu utracił kworum. Tym samym, zdaniem wspomnianej autorki, dopóki nie wystąpi sytuacja z art. 27 §2 k.p.a., dopóty udział osoby, która podlega wyłączeniu, nie może stać się podstawą wznowienia postępowania⁶¹. Wydaje się, że należy się raczej przychylić do drugiego stanowiska, niemniej jednak usunięcie tych wątpliwości leży nie tylko w gestii orzecznictwa, ale przede wszystkim ustawodawcy.

7. Wyłączenie biegłego (art. 84 §2 k.p.a.)

Gwarancją bezstronności procesu jest z pewnością art. 84 §2 k.p.a., zgodnie z którym biegły podlega wyłączeniu na zasadach i w trybie określonym w art. 24 k.p.a. Poza tym do biegłych stosuje się przepisy dotyczące przesłuchania świadków, tzn. art. 82 k.p.a., który wskazuje na: osoby niezdolne do spostrzegania i komunikowania swych spostrzeżeń, osoby zobowiązane do zachowania tajemnicy informacji niejawnych oraz duchownych co do faktów objętych tajemnicą spowiedzi. Zadaniem biegłego jest pomoc organowi w dotarciu do prawdy obiektywnej; jego ewentualna stronniczość uniemożliwia realizację art. 7 k.p.a. i prawidłowe rozstrzygnięcie danej sprawy. Błędne ustalenie stanu faktycznego stanowi naruszenie przepisów k.p.a. i jest podstawą odwołania od decyzji administracyjnej albo wznowienia postępowania, w zależności od tego, czy decyzja została wydana w I instancji, czy też sprawa została zakończona ostateczną decyzją. Przesłanki z art. 24 k.p.a. nie powinny podlegać wykładni rozszerzającej, na co zwrócił uwagę NSA w wyroku z dnia 13 grudnia 1989 r., stwierdzając, że żądanie strony, aby nie powoływać biegłego z określonych województw, nie może być uznane za wiążące dla organu. Generalnie niczym nieumotywowane zastrzeżenia strony do biegłych z określonych województw nie stoją na przeszkodzie powołaniu ich do wydania opinii w sprawie⁶². Należy również zauważyć, że w świetle orzecznictwa, niezależny rzeczoznawca pełni w postępowaniu administracyjnym funkcję biegłego, w związku z czym będzie podlegał wyłączeniu w tym samym trybie⁶³.

⁶¹ B. ADAMIAK, w: „System Prawa Administracyjnego”. T. 9: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI, A. KRAWCZYK, A. SKOCZYŁAS: *Prawo procesowe administracyjne*. Red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL. Warszawa 2014, s. 254.

⁶² Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 1989 r., IV SA 898/89. Legalis nr 241318.

⁶³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 listopada 2005 r., VII SA/Wa 1072/05. Legalis nr 95005.

8. Wyłączenie mediatora (art. 96 § 1 k.p.a.)

Instytucja mediacji, dotąd nieznaną Kodeksowi postępowania administracyjnego, jest niewątpliwie jedną z najważniejszych zmian wprowadzonych przez omawianą nowelizację. Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy o zmianie k.p.a., ma ona wpłynąć na zwiększenie aktywności stron postępowania⁶⁴. Przez mediację należy rozumieć próbę doprowadzenia do ugodowego, niekonfrontacyjnego załatwienia sprawy przy udziale bezstronnego mediatora⁶⁵. Założenie to znalazło swój wyraz w art. 96g § 1 ustawy o zmianie ustawy k.p.a., który stanowi: „Mediator powinien zachować bezstronność przy prowadzeniu mediacji i niezwłocznie ujawnić okoliczności, które mogłyby wzbudzić wątpliwość co do jego bezstronności, w tym odpowiednio okoliczności, o których mowa w art. 24 § 1 i 2”⁶⁶. Zatem przesłanki określenia neutralnego stosunku mediatora względem prowadzonej sprawy są tożsame z przesłankami wyłączenia pracownika organu administracyjnego. Ponadto obowiązkiem mediatora, zgodnie z art. 96g § 2 k.p.a., jest niezwłoczne zawiadomienie o wątpliwości co do jego bezstronności zarówno uczestników postępowania, jak i organu administracji publicznej, w przypadku gdy nie jest on uczestnikiem mediacji⁶⁷. Użyty przez ustawodawcę termin „zawiadomienie” nasuwa wątpliwości, czy takie zawiadomienie powinno być doręczone zgodnie z przepisami k.p.a. Wydaje się, że chodzi tu o niesformalizowane, szybkie poinformowanie w formie ustnej lub pisemnej z pominięciem przepisów działu I rozdziału 8 k.p.a. Wojewoda Łódzki w trakcie konsultacji publicznych zaproponował, aby art. 96g § 2 k.p.a. otrzymał brzmienie: „W przypadku ujawnienia uzasadnionych okoliczności wskazujących na brak bezstronności mediatora organ wydaje postanowienie o zakończeniu mediacji i załatwia sprawę”⁶⁸. Propozycja ta pozwoliłaby uniknąć wymienionych wątpliwości. Urząd miasta Gdynia wskazuje, że pozostawienie w rękach mediatora wyłącznego uprawnienia do oceny, czy istnieją wątpliwości co do jego bezstronności oraz „wyłączenia się” może budzić nieufność stron

⁶⁴ *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 28.12.2016 r.*, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ *Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 28.12.2016 r.*, [http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/1183_u/\\$file/1183_u.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/1183_u/$file/1183_u.pdf) [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ *Wojewoda Łódzki – konsultacje publiczne*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363097/12363100/dokument244917.pdf> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

i prowadzić do bezskuteczności mediacji⁶⁹. Agencja Mienia Wojskowego w swojej opinii zauważa, że art. 96g nie precyzuje, czy uczestnikowi mediacji lub organowi przysługuje prawo do złożenia wniosku o wyłączenie mediatora. Nie sprecyzowano również, czy w razie odmowy przeprowadzenia mediacji przez mediatora możliwa jest mediacja z innym mediatorem i jak w takiej sytuacji określić termin jej przeprowadzenia⁷⁰. Nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie konstrukcji mediacji stanowi istotny przejaw zasady bezstronności w postępowaniu, a mediator ma odgrywać rolę męża zaufania. Pewne wątpliwości budzi natomiast kwestia zastosowania w praktyce wprowadzanej instytucji. Należy zauważyć, że mediacja występująca dotąd np. w postępowaniu cywilnym często jest rozwiązaniem czysto iluzorycznym⁷¹. Jednakże zaproponowana w nowelizacji konstrukcja mediacji niewątpliwie pozostawia stronom olbrzymi zakres swobody w kwestii zarówno kształtowania jej zasad, jak i sposobu prowadzenia⁷². O elastycznym charakterze mediacji stanowi wiele przepisów semiimperatywnych, zatem dopiero możliwość zastosowania regulacji po jej wejściu w życie umożliwi obiektywną ocenę jej znaczenia. Według oceny skutków regulacji, podstawową korzyścią, jaką przyniesie nowelizacja, będzie odciążenie sądów administracyjnych w wyniku zastosowania przez strony instytucji mediacji jeszcze na etapie postępowania administracyjnego przed organem. W konsekwencji wzrośnie liczba spraw załatwianych z zastosowaniem metod polubownych, jednocześnie zmniejszając liczbę skarg wnoszonych do sądów administracyjnych. W ostatecznym rozrachunku rzeczona nowelizacja doprowadzi do oszczędności budżetowych⁷³.

9. Podsumowanie

Rozszerzenie katalogu zasad ogólnych o zasadę bezstronności przynosi wiele konsekwencji. Zasady mają szczególne znaczenie wśród przepisów k.p.a.

⁶⁹ *Prezydent miasta Gdynia – konsultacje publiczne*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363097/12363100/dokument244912.PDF> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

⁷⁰ *Opinia Agencji Mienia Publicznego*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363094/dokument244195.pdf> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

⁷¹ U. WRÓBLEWSKA: *Zmiany w k.p.a.: Mediacja z urzędem, procedura milczącej zgody. Strona zyska na wątpliwościach*, <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/958096,zmiany-w-k-p-a-mediacja-z-urzedem-procedura-milczacej-zgody.html> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

⁷² *Raport: Mediacja w k.p.a. – na każdym etapie*, <http://www.mediacje.lex.pl/czytaj/-/artykul/raport-mediacja-w-kpa-na-kazdym-etapie> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

⁷³ *Ocena skutków regulacji*, <http://www.konsultacje.gov.pl/node/4209> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

Wyróżnia je: szczególna pozycja w hierarchicznej strukturze prawa, są przesłankami innych reguł prawnych, są traktowane jako zbiory reguł prawnych, które tworzą wyodrębnioną całość, mają wysoką pozycję z punktu widzenia założonych ocen społeczno-gospodarczych⁷⁴. Spełniają wiele funkcji w procesie wykładni i stosowania prawa. Przede wszystkim określają podstawowe cechy postępowania administracyjnego oraz jego charakter⁷⁵. Są wspólne dla całości postępowania administracyjnego, obowiązują we wszystkich stadiach postępowania⁷⁶. Odgrywają rolę dyrektyw interpretacyjnych dla poszczególnych przepisów, pozwalają na określenie ich *ratio legis*, wskazują kierunek wykładni⁷⁷. Wszystkie przepisy k.p.a. muszą być tak interpretowane, aby nie pozostawały w sprzeczności z którąkolwiek z zasad ogólnych⁷⁸. Zasady ogólne zapewniają również elastyczność działań, wyznaczają granicę uznania administracyjnego, ujednolicają praktyki stosowania prawa, wypełniają luki w przepisach k.p.a. oraz wyznaczają kierunek prac legislacyjnych⁷⁹. Jednocześnie są normami prawa powszechnie obowiązującego, mają charakter normatywny⁸⁰. Jak wskazał NSA, zasady ogólne postępowania administracyjnego stanowią integralną część przepisów regulujących procedurę administracyjną i są wiążące dla organów administracji na równi z innymi przepisami tej procedury⁸¹. Naruszenie zasad ogólnych powoduje takie same skutki, jak naruszenie innych przepisów k.p.a.

Wprowadzona zmiana w omówionym zakresie nie ma charakteru rewolucyjnego. Obowiązek bezstronności należy wyinterpretować z przepisów Konstytucji RP, zasad ogólnych postępowania administracyjnego i przepisów dotyczących wyłączenia pracownika, organu, biegłego oraz z art. 6j Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Uprawnione jest więc stwierdzenie, że zasada bezstronności obowiązywała przed nowelizacją. Dla obywatela znaczenie tej zmiany jest więc niewielkie. Należy się również zastanowić, czy zmiana art. 8 k.p.a. nie spowoduje ograniczenia

⁷⁴ K. CHORAŻY, W. TARAS, A. WRÓBEL: *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczoadministracyjne*. Kraków 2005, s. 25.

⁷⁵ C. MARTYSZ, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. T. 1. Red. G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN. Kraków 2005, s. 92.

⁷⁶ S. ROZMARYN: *O zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*. „Państwo i Prawo” 1961, z. 12, s. 24.

⁷⁷ A. OLSZEWSKA: *Bezstronność organu administracji publicznej w świetle art. 24 §3 kodeksu postępowania administracyjnego w odniesieniu do zasad ogólnych kodeksu*. „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 4, s. 48.

⁷⁸ W. CHROŚCIELEWSKI, J.P. TARNO, w: *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*. Red. W. CHROŚCIELEWSKI, J.P. TARNO. Warszawa 2016, s. 42.

⁷⁹ C. MARTYSZ, w: *Kodeks...*, T. 1, Red. G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN, s. 111–113.

⁸⁰ W. CHROŚCIELEWSKI, J.P. TARNO, w: *Postępowanie...*, s. 42.

⁸¹ Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1982 r., I SA 258/82. OSNA 1982, nr 1, poz. 54.

się stosującego prawo do kierowania się wartościami, które zostały wyrażone wprost, a nie jak do tej pory – przez wyinterpretowanie ich z innych zasad bądź sięganie do Konstytucji.

Ponieważ niekiedy dochodzi do rozbieżności pomiędzy obowiązkiem bezstronności a rzeczywistością, wprowadzenie zasady bezstronności ma przypominać urzędnikom, jakimi regułami mają się kierować. Wprowadzane zmiany mogą również doprowadzić do wzrostu zaufania obywatela do administracji publicznej i spowodować realizację jednego z celów nowelizacji, jakim jest stworzenie przyjaznej dla obywatela administracji przez zagwarantowanie prawa do dobrej administracji, której ważny element stanowi zasada bezstronności⁸².

⁸² L. KŁAT-WERTELECKA, Z. KMIĘCIAK, A. KRAWCZYK, R. SAWUŁA, w: *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016*. Red. Z. KMIĘCIAK. Warszawa 2017.

Alicja Drozd, Szymon Kittner

The principle of impartiality based on the amendment to Code of Administrative Procedure

Summary

In this article the authors describes the principle of impartiality. The first part contains definition of impartiality, and objective of introducing this principle. The following section describes institution excludeemployee. The authors analyze the current provisions of the Code of Administrative Procedure in this regard. The next section describes exclude theorgan. Next describes the consequences of a decision by an employee or organ exempted and exclude the expert. The last part contains a summary and conclusions. The authors positively assess the changes.

Jerzy Opełn-Bronikowski

Sytuacja prawna jednostki w kontekście proponowanych zmian zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów art. 7a oraz art. 81a k.p.a.

1. Wprowadzenie

Uchwalony w 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹ nosi zaszczytne miano najstarszej z polskich ustaw proceduralnych. Jest to również jeden z najdłużej obowiązujących w polskim systemie – z oczywistym zastrzeżeniem dotyczącym uwzględnienia licznych nowelizacji dokonywanych na przestrzeni lat – aktów prawnych. W trakcie niemal sześciu dekad obowiązywania zmiany, którym poddany został komentowany akt, miały różnoraki charakter, wynikający między innymi z przemian ustrojowych zachodzących w państwie polskim. Uchwalona dnia 7 kwietnia tego roku ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw² przewiduje szereg niezwykle istotnych zmian, które w wielu aspektach znacząco modyfikują polskie postępowanie administracyjne. Kluczowy charakter modyfikacji dotyczących między innymi: uprawnienia do rezygnacji z prawa do odwołania od decyzji administracyjnej, dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, procedury milczącego załatwienia sprawy, procedury ogólnej związanej z nakładaniem

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 23 ze zm. [dalej: k.p.a. lub Kodeks].

² Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw.

kar administracyjnych czy też wprowadzenia instytucji mediacji do przedmiotowej ustawy, nie pozwala na pozostawienie tych zagadnień bez dokonania ich gruntownej analizy. W tym kontekście na szczególną uwagę wydaje się zasługiwać przedstawiona nowelizacja zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego. Wprowadzane wspomnianą ustawą nowe przepisy³ (art. 7a k.p.a. oraz art. 81a k.p.a.), statuujące zasadę rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony, wydają się kluczowe z perspektywy sytuacji jednostki – strony postępowania administracyjnego, chociażby ze względu na zakładane istotne wzmocnienie pozycji tego podmiotu wobec działań organów administracji publicznej. Nie bez znaczenia jest również fakt, że podobna instytucja wprowadzona została już wcześniej w Ordynacji podatkowej⁴. Zatem na podstawie dotychczasowych doświadczeń związanych z jej stosowaniem można zaryzykować postawienie tezy dotyczącej prognozowanej efektywności przedmiotowej instytucji. W świetle powyższego, przeprowadzenie analizy nowo wprowadzonych konstrukcji prawnych wydaje się potrzebne z punktu widzenia obrotu prawnego, w szczególności pozycji jednostki – strony postępowania administracyjnego.

2. Zasady ogólne w Kodeksie postępowania administracyjnego

Zasady ogólne postępowania administracyjnego zamieszczone zostały w rozdziale 2 działu I Kodeksu (art. 6–16 k.p.a.). Z punktu widzenia systemowego stanowią one trzon całej regulacji⁵, są jej aksjologiczną bazą i zarazem punktem wyjścia przepisów szczegółowych, znajdujących się w dalszej części Kodeksu postępowania administracyjnego, jak również przepisów prawa materialnego⁶. Wyrażone w nich założenia ogólne i wartości znajdują zatem odzwierciedlenie w dalszych postanowieniach Kodeksu⁷. Charakter zasad ogólnych sprawia, że uprawnione wydaje się uznanie ich za najtrwał-

³ Ibidem.

⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 201 ze zm. [dalej: o.p. lub Ordynacja].

⁵ Por. W. SZAWCZYN, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. M. WIERZBOWSKI, R. HAUSER. Wyd. 3. Warszawa 2017, Legalis, komentarz do rozdziału 2: *Zasady ogólne, wstęp*, nb. 1.

⁶ Por. ibidem, nb. 3 i powołana tam literatura.

⁷ Por. B. ADAMIAK, w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Wyd. 14. Warszawa 2016, Legalis, komentarz do rozdziału 2: *Zasady ogólne, wprowadzenie*, nb. 1.

szy i najrządziej ulegający zmianom element aktu prawnego, w szczególności aktu o charakterze systemowym. Wynika to z faktu, że w tej części aktu prawnego ustawodawca zamieszcza swego rodzaju „busole”, mającą wskazać zainteresowanym podmiotom właściwy kierunek wykładni przepisów⁸. Jak się wydaje, w zasadach ogólnych aktów o charakterze systemowym można też dostrzec specyficzne odzwierciedlenie aktualnych tendencji prawnoustrojowych, jakie zachodzą w relacji jednostka – państwo⁹. Przedstawioną konkluzję wydaje się potwierdzać analiza procesu zmian, jakie zaszły w zakresie omawianych przepisów na przestrzeni ostatnich kilku dekad. Do istotnych przekształceń zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego doszło – co oczywiste wobec faktu uchwalenia tego aktu na początku lat 60. XX w. – na skutek zmian ustrojowych, jakie zaszły po 1989 r.¹⁰ W okresie ostatnich niemal 28 lat nie dokonano jednak znaczących modyfikacji czy uzupełnień zasad ogólnych postępowania administracyjnego, a zmiany, które nastąpiły, miały w praktyce związek z dostosowaniem ich do efektów aktywności legislacyjnej ustawodawcy niezwiązanej bezpośrednio z tą częścią Kodeksu (np. reforma administracyjna). Podkreślenia wymaga także fakt, że, cytując za S. Rozmarynem, „Ogólne zasady [...] nie są naukowym uogólnieniem, teoretycznym sądem [...], lecz mają charakter norm prawnych ustanowionych przez ustawodawcę”¹¹. Z tego też względu należy przypisać wprowadzonym zmianom cechę dużej istotności, z którą wiąże się konieczność dokonania ich analizy.

3. Zasada przyjaznej interpretacji przepisów art. 7a Kodeksu postępowania administracyjnego

Artykuł 7a §1 k.p.a. stanowi: „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,**

⁸ Por. A. WIKTOROWSKA: *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*. Warszawa 1985 [Niepublikowana rozprawa doktorska, Biblioteka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego], s. 397–398.

⁹ Por. S. ROZMARYN: *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*. „Państwo i Prawo” 1961, z. 12, s. 889–890.

¹⁰ Usunięto z treści przepisów odesłania nawiązujące do poprzedniego ustroju politycznego, takie jak np. „stanie na straży praworządności ludowej” (art. 7) czy też „kierowanie się interesem ludu pracującego” (art. 6).

¹¹ S. ROZMARYN: *O zasadach...*, s. 888.

chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ”¹². Cytowany przepis statuuje zatem wprost zasadę, którą oddaje łacińska paremia *in dubio pro libertate*. Wynika z niej, że wszelkie pozostające po dokonanych procesie wykładni wątpliwości, odnoszące się do mającej zastosowanie w danym przypadku normy prawnej, winny być interpretowane w sposób, który pozytywnie wpłynie na sytuację strony postępowania administracyjnego. Jak podkreśla się w Uzasadnieniu do projektu Kodeksu¹³, „Zasada przyjaznej interpretacji przepisów (*in dubio pro libertate*) ma na celu urzeczywistnienie tych samych wartości, co wspomniana zasada konstytucyjna [zasada poprawnej legislacji – J.O.B.]”¹⁴, a wartości te to ochrona „zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa”¹⁵, dla których niewątpliwym zagrożeniem jest ponoszenie negatywnych konsekwencji błędów i nieścisłości legislacyjnych przez stronę postępowania administracyjnego. Należy również zwrócić uwagę na silne zakorzenienie omawianej zasady w aksjologii konstytucyjnej. Na jej niebagatelne znaczenie wskazuje również orzecznictwo sądów administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego¹⁶. Na tym tle warto również podkreślić, że niezależnie od umieszczenia obecnie omawianej zasady wśród zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego nie można stwierdzić, że wraz z omawianą nowelizacją mowa jest o „wprowadzeniu” zasady *in dubio pro libertate*. Zasada ta, również przed jej skodyfikowaniem, była obecna w systemie prawa, a na jej istotną rolę oraz konieczność stosowania wskazywano między innymi w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego¹⁷ oraz w doktrynie¹⁸. Jakkolwiek zasada wyrażona

¹² W artykule tekstem półgrubym wyróżniono szczególnie istotne fragmenty przepisu.

¹³ *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z projektami aktów wykonawczych*, <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183> [Data dostępu: 26.05.2017 r.], [dalej: Uzasadnienie].

¹⁴ *Ibidem*, s. 7.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Por. *ibidem* i cytowane tam orzeczenia (Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 13 listopada 2012 r., II OPS 2/12. Legalis nr 543992 oraz Wyrok TK z dnia 18 lipca 2013 r., SK 18/09. Legalis nr 720176).

¹⁷ „zgodnie z wymogami konstytucyjnymi, niejasnych regulacji ograniczających prawa i wolności konstytucyjne nie wolno interpretować na niekorzyść jednostek, a w konsekwencji, jeśli takie regulacje okazują się ostatecznie wieloznaczne, to zgodnie z zasadą *in dubio pro libertate*, należy opowiedzieć się za rozwiązaniem uwzględniającym interes podmiotu, któremu przysługuje dane prawo lub wolność”. Wyrok TK z dnia 5 czerwca 2014 r., K 35/11. Legalis nr 924863; „Trybunał Konstytucyjny, uznając, iż zasada wolności gospodarczej należy do fundamentów ustrojowych państwa, przyjmuje, że zasada ta wymaga interpretacji prawa *in dubio pro libertate*”. Wyrok TK z dnia 28 stycznia 2003 r., K 2/02. Legalis nr 56020.

¹⁸ Por. B. BANASZAK: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Wyd. 2. Warszawa 2012, Legalis, komentarz do art. 31, nb. 2, oraz szerzej W. JAKIMOWICZ: *Wykładnia*

obecnie wprost w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego wydaje się oczywista i stosunkowo łatwa do zastosowania, w praktyce należy zwrócić uwagę na fakt, że jest ona obwarowana wieloma ograniczeniami (również natury faktycznej) oraz przesłankami, bez spełnienia których nie będzie mogła być wykorzystana.

W pierwszej kolejności należy zarysować otoczenie prawne i faktyczne, w jakim musi znajdować się jednostka będąca potencjalnym adresatem wyrażonej w art. 7a Kodeksu zasady. Pomijając oczywisty fakt, że musi być ona stroną toczącego się postępowania administracyjnego, zaznaczyć trzeba, że przedmiotem tego postępowania musi być „nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia”, zatem ustawodawca wyraźnie wskazał, że mowa tu o sytuacjach, w których ze strony organu następuje bezpośrednia ingerencja w sferę praw i obowiązków jednostki. Kolejnym wyznacznikiem zastosowania omawianej zasady jest wymóg niespełnienia przesłanki negatywnej, jaką jest sprzeciwianie się dokonaniu rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony przez „sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ”. Przesłanka ta zabrania stosowania „przyjaznej interpretacji przepisów” w sytuacji, w której uczestnikami postępowania są strony o przeciwstawnych interesach, jak również w sytuacji, w której naruszone mogą zostać interesy osób trzecich, niebędących stronami danego postępowania. O ile pierwsze wyłączenie wydaje się całkowicie uzasadnione (trudno bowiem o „faworyzowanie” jednej ze stron postępowania w przypadku, gdy ich interesy są zgoła różne), o tyle przesłanka dotycząca interesów osób trzecich każe postawić pytanie o zakres jej zastosowania, który w żadnym wypadku nie może stanowić „automatycznego” uzasadnienia dla wydania rozstrzygnięcia niekorzystnego dla strony postępowania administracyjnego. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na bardzo istotne i zasługujące na uznanie stanowisko projektodawcy, który w Uzasadnieniu stwierdza: „samo występowanie w postępowaniu stron o spornych interesach nie przesądza *per se* o wyłączeniu zastosowania omawianej zasady”¹⁹, oraz że omawiany przepis (zasada) nie znajdzie zastosowania „Tylko w zakresie, w którym sprzeczność interesów stron [...] powoduje, że wykładnia korzystna dla jednej ze stron naruszałaby interesy innych osób [...]”²⁰. Warto podkreślić, że opisana zmiana, dotycząca niestosowania omawianej regulacji w sytuacji występowania w postępowaniu stron o spornych interesach, jest wynikiem uwzględnienia przez projektodawcę uwag i wątpliwości zgłaszanych mię-

w prawie administracyjnym [online]. Kantor Wydawniczy Zakamycze. Lex, Część trzecia: Przedmiotowe uwarunkowania wykładni w prawie administracyjnym, rozdział 5.2.3, Zakończenie 3.1.1, <https://sip.lex.pl/#/monografia/369152585/117> [Data dostępu: 26.05.2017 r.].

¹⁹ Uzasadnienie, s. 11.

²⁰ Ibidem.

dzy innymi przez Naczelną Radę Adwokacką²¹ czy też Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych²² na etapie prowadzenia konsultacji publicznych. Podobne uwagi zgłaszało także podczas uzgodnień międzyresortowych Ministerstwo Sprawiedliwości²³.

Niezależnie od przytoczonych przesłanek należy także zwrócić uwagę na fakt, że paragraf drugi art. 7a k.p.a. wskazuje dwie dodatkowe przesłanki uniemożliwiające zastosowanie zasady przyjaznej interpretacji przepisów. Zgodnie z treścią art. 7a §2 k.p.a., przepis z paragrafu pierwszego nie znajduje zastosowania: 1) jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego; a także 2) w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych. Przepisem paragrafu drugiego ustawodawca postanowił dać organom stosującym prawo możliwość odstąpienia od stosowania zasady przyjaznej interpretacji w sytuacji, w której wymaga tego interes publiczny. Innymi słowy, wskazane zostały sytuacje, w których organy zobowiązane są do przedłożenia szeroko rozumianego interesu publicznego nad partykularny interes jednostki – strony postępowania administracyjnego. Z tym faktem wiąże się oczywiście kwestia rozumienia interesu publicznego, jak również praktycznego stosowania zasady *in dubio pro liberate*. Zgodnie z powszechnie uznawanym w doktrynie poglądem, pod pojęciem „ważny interes publiczny” rozumieć należy „dobro i korzyść jednostek, w szczególności zaś zaspokojenie ich potrzeb i oczekiwań, pod tym wszakże warunkiem, że tego rodzaju dobro, korzyść czy też stan zaspokojenia potrzeb dotyczy – nawet jeżeli nie w równej mierze – możliwie dużej liczby ludzi, którzy w danej sytuacji mogą być potencjalnie zainteresowani, czy też dotknięci określonymi działaniami państwa, przy równoczesnym wywołaniu zła lub też krzywdy u relatywnie niewielkiego kręgu osób”²⁴. W tym kontekście należy położyć szczególny nacisk na sposób stosowania przez organy zasady przyjaznej interpretacji przepisów oraz rozumienie jej wyłączenia przez zastosowanie klauzuli (ważnego) interesu publicznego, którego, jak podkreśla się w nauce prawa konstytucyjnego, „nie można utożsamiać [...] z interesem państwa czy też z interesem administracji traktowanych jako byty abstrakcyjne i stanowiące jakąś

²¹ Por. *Uwagi zgłoszone w ramach konsultacji publicznych* (Tabela uwag) z dnia 16 września 2016 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363097/12363101/dokument250304.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.], s. 25, nr 32.

²² *Ibidem*, s. 32, nr 43.

²³ Por. *Uwagi zgłoszone w ramach uzgodnień międzyresortowych* (Tabela uwag) z dnia 15 września 2016 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363096/dokument244339.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.], s. 19, nr 27.

²⁴ M. SZYDŁO, w: *Konstytucja RP. T. 1: Komentarz do art. 1–86*. Red. M. SAFJAN, L. BOSEK. Warszawa 2016, Legalis, komentarz do art. 22, nb. 96.

wartość samą w sobie”²⁵. Należy podkreślić, że „ważny interes publiczny” jest niewątpliwie pojęciem niedookreślonym i zarazem klauzulą generalną²⁶, a zatem w praktyce ostatecznej interpretacji tego pojęcia będzie dokonywał stosujący prawo organ administracji publicznej, to zaś będzie miało istotne przełożenie na faktyczne zastosowanie wyrażonej w paragrafie pierwszym art. 7a k.p.a. zasady rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony postępowania administracyjnego.

Pewnym ograniczeniem tego ryzyka jest słusznie wskazywana w Uzasadnieniu „kwalifikacja” interesu publicznego, która limituje możliwość wyłączenia stosowania komentowanej zasady przez nałożenie na przesłankę interesu publicznego wymogu posiadania cechy „ważności”²⁷. W konsekwencji takie sformułowanie omawianego przepisu nakłada na organ odmawiający zastosowania zasady *in dubio pro libertate* dodatkowe obowiązki w zakresie wykazania oraz wyczerpującego uzasadnienia przyczyn, dla których słuszny interes strony postępowania administracyjnego musiał ustąpić „ważnemu interesowi publicznemu”²⁸. Omawiana zasada nie znajdzie również zastosowania „w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych”²⁹, co projektodawca tłumaczy „koniecznością zapewnienia sprawnego realizowania przez właściwe służby przewidzianych dla nich zadań”³⁰.

Niezależnie od zaprezentowanych powyżej przesłanek ograniczających możliwość stosowania analizowanej zasady (wynikających wprost z komentowanego art. 7a k.p.a.) należy też zwrócić uwagę na kwestię jej stosowania z punktu widzenia procesu dokonywania wykładni norm. Jak już wskazano, omawiana zasada ma umożliwić organowi podjęcie decyzji w momencie, gdy pojawiają się wątpliwości dotyczące interpretacji mających zastosowanie norm prawnych, wynikające na przykład z błędów popełnionych przez ustawodawcę na etapie stanowienia prawa. Pojawia się zatem pytanie, na jakim etapie oraz w jakich sytuacjach w praktyce może znaleźć zastosowanie przedmiotowa regulacja. Z treści samego przepisu można wywnioskować, że przedmiotem analizy powinien być ostatni etap postępowania prowadzonego przez organ. Wynika to z zastosowanego przez projektodawcę sformułowania: „w sprawie **pozostają** wątpliwości co do treści normy prawnej”. Biorąc pod uwagę takie ujęcie hipotezy omawianego przepisu, ewentualne zastosowanie zasady przyjaznej interpretacji można rozważać jedynie w kontekście odniesienia do wcześniej przeprowadzonej, prawi-

²⁵ Ibidem, nb. 94.

²⁶ Por. szerzej ibidem, nb. 87.

²⁷ Por. Uzasadnienie, s. 11.

²⁸ Por. ibidem, s. 13.

²⁹ Artykuł 7a §2 pkt 2 k.p.a.

³⁰ Uzasadnienie, s. 13.

dłowo dokonanej wykładni danej normy prawnej. Zasada ta ma bowiem charakter jedynie pomocniczy i warunkowy³¹. Może ona znaleźć zastosowanie tylko w sytuacji, w której mimo przeprowadzenia w pełni poprawnej i spójnej logicznie wykładni norm, organ stosujący prawo staje w obliczu możliwości wydania dwóch równie poprawnych z punktu widzenia zasad wykładni rozstrzygnięć³². Dopiero w takiej sytuacji, gdy wyczerpane zostaną wszelkie inne poprawne logicznie i prawnie rozwiązania, dokonane musi zostać (z uwzględnieniem wcześniej omówionych przesłanek negatywnych oraz pozytywnych wymienionych wprost w treści przepisu) rozstrzygnięcie, które będzie korzystniejsze dla strony postępowania administracyjnego. Takie rozwiązanie, chociaż wydaje się niekorzystne dla strony, jest jednak absolutną koniecznością ze względu na inne zasady rządzące postępowaniem administracyjnym (np. zasadę legalizmu czy prawdy obiektywnej), jak również zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Odnośnie do prowadzonych wcześniej rozważań warto również zauważyć, że zastosowana konstrukcja przepisu, jakkolwiek uzasadniona, zmusza niejako organ administracji publicznej do stwierdzenia, że w świetle obowiązujących przepisów nie ma on możliwości wydania jednoznacznego i bezspornego rozstrzygnięcia. Jak się wydaje, takie rozwiązanie może być z perspektywy organu stosującego prawo nieco kłopotliwe i wątpliwe jest, aby sprzyjało ono stosowaniu tego przepisu. Dodatkowo w kontekście prowadzonych rozważań należy także wskazać kwestię oceny pojęcia „korzyść” strony postępowania administracyjnego. Korzyść ta, jak się wydaje, powinna być rozumiana w sposób subiektywny i właściwy dla jednostki, a zatem winna odzwierciedlać w jak największym stopniu jej żądanie związane z danym postępowaniem. Inny sposób interpretacji pojęcia „korzyść” byłby z pewnością krzywdzący dla strony, a jednocześnie wcześniejsze warunki (faktyczne oraz prawne), które muszą zostać spełnione, aby zasadne było rozważanie zastosowania zasady *in dubio pro libertate*, wydają się wystarczającą barierą chroniącą szeroko rozumiane bezpieczeństwo prawne. Podobne stanowisko odnośnie do kwestii rozumienia korzyści strony wydaje się prezentować projektodawca, który wskazuje, że „O tym, który wynik wykładni jest korzystny [...], powinno decydować stanowisko strony, wynikające z treści jej żądania lub wskazane w toku postępowania, nie zaś dowolna ocena organu”³³.

³¹ Por. *ibidem*, s. 9.

³² Por. *ibidem*, s. 9 i 10.

³³ *Ibidem*, s. 10.

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

Artykuł 81a §1 k.p.a. stanowi: „Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnień, a w tym zakresie **pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego**, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony”. Brzmienie przytoczonego przepisu jest niemal identyczne z treścią omawianego wcześniej art. 7a §1 k.p.a., jednak z zastrzeżeniem, że obecnie omawiana regulacja nie ma zastosowania do normy prawnej, lecz do ustaleń faktycznych poczynionych w trakcie prowadzonego przez organy administracji publicznej postępowania dowodowego, w ramach którego nie udało się jednoznacznie ustalić wszystkich okoliczności składających się na stan faktyczny rozstrzyganej sprawy. Odnosząc się do *ratio legis* niniejszej regulacji, projektodawca porównał proponowany przepis do obowiązującej w prawie karnym zasady, wyrażającej się w łacińskiej paremii *in dubio pro reo*, dostrzegając analogię pomiędzy sytuacją oskarżonego w postępowaniu karnym a pozycją strony w postępowaniu administracyjnym³⁴. Oczywiście, podobnie jak w przypadku omawianego wcześniej przepisu art. 7a k.p.a., również i temu przepisowi należy przypisać charakter uzupełniający, rozumiany w ten sposób, że może być on zastosowany dopiero w sytuacji, w której mimo przeprowadzenia wnikliwego i uwzględniającego cały materiał dowodowy postępowania dowodowego, organowi administracji publicznej nie udało się w sposób niepozostawiający wątpliwości ustalić całego stanu faktycznego danej sprawy. Należy również wskazać za projektodawcą (opierającym się na wypowiedziach przedstawicieli nauki w zakresie postępowania karnego), że omawiana zasada ma na celu jedynie zabezpieczenie strony postępowania administracyjnego przed przyjęciem przez organ (w braku dostatecznych środków dowodowych) niekorzystnego założenia związanego z analizowanym stanem faktycznym³⁵. Wyraźnie podkreśla się, że zasada ta nie wiąże się z koniecznością przyjęcia rozwiązania najbardziej stronie sprzyjającego³⁶. Jak się wydaje, w kontekście niemal identycznego sformułowania treści przepisu przez projektodawcę pozostałe ustalenia dokonane w odniesieniu do przesłanek stosowania przedmiotowej regulacji znajdują odpowiednie zastosowanie, zatem ponowna ich analiza nie będzie na tym etapie potrzebna. Należy jednakże wskazać na fakt, że ustawodawca

³⁴ Por. *ibidem*, s. 31.

³⁵ Por. *ibidem*, s. 32 i powoływana tam literatura.

³⁶ *Ibidem*.

niedługo inaczej sformułował jedną z przesłanek negatywnych uniemożliwiających zastosowanie zasady wyrażonej w art. 81a k.p.a. W art. 7a §1 k.p.a. ustawodawca zakazuje stosowania wyrażonej w tym przepisie zasady, jeżeli „**sprzeciwiają się temu** [...] interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ”, gdy tymczasem w art. 81a §2 pkt 1 k.p.a. mowa jest o niestosowaniu wyrażonej w nim zasady, jeżeli „wynik postępowania ma bezpośredni wpływ na interesy osób trzecich [...]”. Wydaje się zatem, że w przypadku drugiej z omawianych przesłanek zakres wyłączenia stosowania analizowanej zasady jest szerszy, w tej sytuacji bowiem nie musi zachodzić sprzeczność pomiędzy interesami strony postępowania (ewentualnego adresata zasady) a interesami osób trzecich, o której mowa jest w art. 7a §1 *in fine* k.p.a. Podkreślenia wymaga też fakt, że w odniesieniu do przesłanek wyłączających możliwość stosowania komentowanego przepisu (art. 81a §2 k.p.a.) dodana została względem art. 7a k.p.a. jeszcze jedna przesłanka w postaci wyrażonego w odrębnych przepisach wymogu, nakładającego na stronę obowiązek wykazania określonych faktów. Przepis ten, wobec istnienia regulacji faktycznie nakładających takie obowiązki na stronę postępowania administracyjnego, wydaje się koniecznym elementem zapewniającym spójność systemu prawa. W konsekwencji jego wprowadzenia nie należy traktować jako dodatkowego ograniczenia zakresu stosowania przepisów dotyczących rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony postępowania administracyjnego, a jedynie jako przejaw dbałości prawodawcy o poprawność legislacyjną oraz koherencję systemową.

W ramach podsumowania niniejszej części rozważań należy wskazać, że wprowadzenie przepisu regulującego kwestię rozstrzygnięcia wątpliwości co do stanu faktycznego, a nie tylko prawnego (jak miało to miejsce w art. 2a Ordynacji podatkowej), jest swego rodzaju realizacją postulatów doktryny (niezależnie od jej negatywnego stanowiska co do umieszczania zasad w treści przepisów ustawy), zgłaszanych wcześniej w odniesieniu do regulacji znajdującej się w Ordynacji podatkowej³⁷.

5. Praktyczne zastosowanie *in dubio pro libertate*

W świetle przeprowadzonej wcześniej analizy uprawnione jest, jak się wydaje, dokonanie pozytywnej oceny założeń, jakie przyświecały twórcom wprowadzanej zmiany w k.p.a., dotyczącej rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony postępowania administracyjnego. Przyjmując jednak, że prawo

³⁷ Por. szerzej M. DAMAZ, w: H. DZWONKOWSKI: *Ordynacja podatkowa. Komentarz*. Wyd. 6. Warszawa 2016, Legalis, komentarz do art. 2a, nb. 3.

jest zjawiskiem funkcjonującym w określonym środowisku, a nie jedynie przedmiotem badań czysto teoretycznych, abstrahujących od jego praktycznego zastosowania, postawić należy pytanie kluczowe z perspektywy poprawy sytuacji jednostki – strony postępowania administracyjnego, a dotyczące praktycznego wykorzystania przez organy nowej regulacji. Ponieważ zmiana ta dopiero wchodzi w życie, nie sposób przewidzieć, jak będzie wyglądało faktyczne zastosowanie przedmiotowych przepisów. Niemniej pewien obraz przyszłej sytuacji można uzyskać, dokonując analizy funkcjonującego już od kilkunastu miesięcy w obrocie prawnym przepisu, na którym wzorowali się projektodawcy komentowanej regulacji, tj. na art. 2a o.p., który stanowi, że „Niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego rozstrzyga się na korzyść podatnika”. Przepis ten, będący ustawowym ujęciem ugruntowanej w orzecznictwie zasady *in dubio pro tributario*³⁸, ma w ramach postępowań podatkowych odgrywać rolę podobną do tej, którą projektodawca wyznaczył art. 7a k.p.a.³⁹ Okres kilkunastu miesięcy, jaki upłynął od czasu wejścia w życie przepisu art. 2a o.p.⁴⁰, który wydaje się wystarczający do dokonania wstępnych ocen, pokazuje, że zasada ta nie znajduje zastosowania w praktyce działań organów administracji publicznej oraz sądów administracyjnych⁴¹. Zatem ten odnoszący się do postępowania podatkowego (i już wcześniej zauważony w doktrynie⁴²) problem, polegający na braku dostrzegania przez organy „niedających się usunąć wątpliwości co do treści przepisów”, może stać się również udziałem organów prowadzących postępowanie oparte na przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Pewnym odzwierciedleniem poruszanego problemu może być także analiza uwag zgłaszanych przez zainteresowane podmioty w trakcie konsultacji publicznych, prowadzonych w ramach prac nad projektem omawianej ustawy zmieniającej Kodeks postępowania administracyjnego⁴³. W uwagach tych dostrzec można obawy organów administracji publicznej przed ewentualną przyszłą koniecznością stosowania przez nie wprowadzanej do Kodeksu regulacji⁴⁴.

³⁸ Por. szerzej H. DZWONKOWSKI: *Ordynacja...*, nb. 1.

³⁹ Por. Uzasadnienie, s. 8.

⁴⁰ Przepis ten wszedł w życie dnia 1 stycznia 2016 r. – Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2015, poz. 1197.

⁴¹ Por. szerzej P. WOJTASIK: *Rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść podatników nie działa*, Serwis www.rp.pl, <http://www.rp.pl/Postepowanie-podatkowe/312209912-Rozstrzygnięcie-wątpliwosci-na-korzysc-podatnikow-nie-dziala.html#ap-1> [Data dostępu: 26.05.2017 r.].

⁴² Por. Ordynacja, nb. 1.

⁴³ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw.

⁴⁴ Por. szerzej *Uwagi zgłoszone w ramach uzgodnień międzyresortowych...*, np. s. 25–29, nr 33–35.

6. Podsumowanie

Wprowadzona w art. 7a k.p.a. regulacja jest częścią modyfikacji przepisów postępowania administracyjnego, która ma na celu poprawę sytuacji strony postępowania oraz realizację, jak zostało to ujęte w Uzasadnieniu, „bardziej partnerskiego podejścia administracji do obywateli”. Niewątpliwie przyświecająca twórcom ustawy idea jest słuszna, a sama koncepcja uczynienia administracji publicznej bardziej przyjazną obywatelowi (jednostce) zasługuje na pełną aprobatę. Niemniej należy zwrócić uwagę, że będąca przedmiotem analizy zasada nie daje przekonujących podstaw do uznania, że wpłynie ona pozytywnie na sytuację jednostki – strony postępowania administracyjnego. Teoretycznie główną przeszkodą na drodze do realizacji tego celu wydają się liczne przewidziane w przepisach przesłanki (pozytywne i negatywne) oraz wymuszony przez ogólne zasady wykładni i spójność systemu prawa „pomocniczy” charakter analizowanej zasady. Są to jednak przeszkody wynikające jedynie ze sposobu sformułowania konkretnego przepisu oraz wyznaczenia jego prawnych ram. Należy zwrócić uwagę, że zasada *in dubio pro libertate* związana jest z procesem stosowania prawa. Kluczowe zatem dla zrealizowania celów założonych przez twórców analizowanej regulacji nie jest samo umieszczenie tej zasady wśród zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego, ale jej praktyczne wykorzystanie przez organy stosujące prawo. Należy wyrazić nadzieję, że wprowadzona regulacja nie stanie się z czasem jedynie źródłem argumentacji dla stawianych skarżonym decyzjom zarzutów. Takiej sytuacji nie można jednak wykluczyć. Jeżeli bowiem organy administracji publicznej nie uznają, że zasada przyjaznej interpretacji przepisów prawa jest, przy wszystkich jej systemowych ograniczeniach, istotną dyrektywą wykładni przepisów prawa administracyjnego, to element „partnerstwa” w relacjach z obywatelami (jednostkami) pozostanie jedynie pustym sformułowaniem, a zawarta w nim szczytna idea nie wyjdzie nigdy poza ramy Uzasadnienia projektu ustawy.

Jerzy Oppeln-Bronikowski

Legal situation of an entity in the context of the proposed amendments to the general principles of the Polish Code of Administrative Proceedings, with particular regard to provisions of article 7a and 81a of this Act

Summary

The author of this paper discusses Article 7a of the Polish Code of Administrative Proceedings with regard to the legal situation of a party to administrative proceedings. The article in question states a general rule according to which any remaining doubts regarding the legal norm shall be settled in favor of a party (*in dubio pro libertate*). The reviewed article constitutes a part of a recently adopted, wide-ranging amendment to the Polish Code of Administrative Proceedings which, in general, is aimed to improve the effectiveness of the proceedings, as well as to build a more friendly and trust-based relation between a party to the proceedings and public authorities. In addition to the above-mentioned issue the author also reviews the practical aspect of the general rule stated in the commented Article 7a, as well as he assesses the expected positive impact of the amendment in question on the legal situation of an entity being a party to administrative proceedings. Moreover, the author carries out an analysis of the Article 81a of the Code which, in general, states exactly the same rule as the one described above, however, with regard to doubts related to facts and not legal norms.

Ewa Śladkowska

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

1. Wprowadzenie

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw¹ wprowadził do ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego² złożony z dwóch paragrafów art. 79a, stanowiący w paragrafie pierwszym, że „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”, oraz w paragrafie drugim, że „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”. Autor projektu nazwał tę regulację prawną w uzasadnieniu projektu jako „Wskazanie niespełnionych przesłanek do wydania decyzji zgodnej z żądaniem strony”.

Ponieważ przytoczona zmiana normatywna niewątpliwie określa obowiązek organu prowadzącego postępowanie administracyjne względem strony postępowania, konieczne jest wyjaśnienie jego istoty oraz rozważe-

¹ Druk Sejmu RP VIII kadencji nr 1183.

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 23 ze zm. [dalej: k.p.a.].

nie czy stanowi on nowy, nieistniejący dotąd obowiązek dla organu prowadzącego postępowanie, czy też powyższa zmiana normatywna nie jest żadnym *novum* i ma w istocie jedynie pozorny charakter. Rozważania te należy poprzedzić przywołaniem celów, jakie przyświecały autorowi projektu nowelizacji k.p.a. przy wprowadzeniu art. 79a k.p.a. I tak, z uzasadnienia zmiany normatywnej wywieść można, że opisywana nowelizacja ma realizować trzy następujące cele. Po pierwsze, ma zmobilizować organy administracji do wnikliwego badania merytorycznej treści żądań strony na wszystkich etapach postępowania wszczynanego na żądanie strony. Po drugie, ma konkretyzować i uzupełniać obowiązki organu wynikające z art. 8, 9, 10 i 77 k.p.a. w celu zapobieżenia wydaniu rozstrzygnięcia negatywnego w sprawie w sytuacji, gdy 1) materiał dowodowy jest niekompletny, a strona mogłaby go uzupełnić, oraz gdy 2) można byłoby uniknąć rozstrzygnięcia negatywnego przez umożliwienie stronie skorygowania treści wniosku. „Celem tej regulacji jest ułatwienie stronie podjęcia działań zmierzających do skorygowania treści wniosku lub uzupełnienia materiału dowodowego w sprawie, a w efekcie – uniknięcie wydania rozstrzygnięcia negatywnego, gdy wydanie decyzji pozytywnej jest możliwe, choć dopiero po dokonaniu przez stronę określonych czynności faktycznych lub prawnych, które nie zostały dokonane lub ustalone w toku postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez organ”. Szerzej w uzasadnieniu zmiany normatywnej została potraktowana sytuacja dotycząca uzupełnienia przez stronę materiału dowodowego. Ma ona miejsce wówczas, gdy 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. Chodzi zatem o to, by strona zaskoczona negatywnym rozstrzygnięciem sprawy nie musiała zaskarżać decyzji i przedstawić tych dodatkowych dowodów dopiero na etapie postępowania odwoławczego, w sytuacji gdy mogła to uczynić przed organem pierwszej instancji, jednak nie uczyniła tego z powodu braku wiedzy. W uzasadnieniu nowelizacji przeczytać możemy, że „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, [...] 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”. Po trzecie, proponowana zmiana ma zmierzać do wyeliminowania jak największej liczby odwołań oraz skarg do sądów administracyjnych, a także ponownych postępowań. Zgodnie z uzasadnieniem nowelizacji, nieznaczne wydłużenie czasu trwania postępowania

i wezwanie strony do spełnienia „brakujących” przesłanek może uchronić administrację i stronę przed udziałem w postępowaniu odwoławczym, sądoadministracyjnym czy też wszczęciem kolejnego postępowania.

2. Przesłanki zastosowania art. 79a k.p.a.

Analiza omawianego przepisu prowadzi do wskazania następujących przesłanek obowiązku określonego w art. 79a k.p.a.

2.1. Tryb wszczęcia postępowania. Regulacja art. 79a k.p.a. dotyczy wyłącznie postępowań administracyjnych wszczętych na wniosek strony, a więc takich postępowań, które zgodnie z przepisami prawa mogą zostać zainicjowane wyłącznie na wyraźny wniosek osoby mającej legitymację procesową w rozumieniu art. 28 k.p.a.³

2.2. Zakres czasowy obowiązku. Obowiązek wynikający z art. 79a §1 k.p.a. realizowany jest jednocześnie wraz z określonym w art. 10 §1 k.p.a. obowiązkiem poinformowania strony (stron) postępowania o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań⁴. Oznacza to, że obowiązek ten realizowany jest w fazie postępowania administracyjnego między zakończeniem postępowania wyjaśniającego a wydaniem decyzji⁵. Poinformowanie strony (stron) postępowania o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, zgodnie z art. 10 §1 k.p.a., ma miejsce przed wydaniem decyzji⁶. Zawarte w treści powyższego przepisu sformułowanie „przed wydaniem decyzji” jednoznacznie wskazuje, że chodzi tu o ten moment postępowania, w którym organ administracji publicznej, po zakończeniu

³ Na temat pojęcia strony szerzej A. MATAN, w: G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN: *Postępowanie administracyjne ogólne*. Warszawa 2003, s. 476.

⁴ Obowiązek określony w art. 79a §1 k.p.a. może być realizowany samodzielnie, jeśli sprawa załatwiana jest wyłącznie na podstawie wniosku oraz dowodów wniesionych przez stronę.

⁵ Postępowanie administracyjne obejmuje: fazę wszczęcia postępowania, fazę postępowania wyjaśniającego, fazę między zakończeniem postępowania wyjaśniającego a wydaniem decyzji oraz fazę podejmowania decyzji. A. WRÓBEL, w: M. JAŚKOWSKA, A. WRÓBEL: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2016, s. 156.

⁶ W fazie między zakończeniem postępowania wyjaśniającego a podjęciem rozstrzygnięcia w sprawie organ administracji ma obowiązek umożliwić stronie wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Sankcję za złamanie tej zasady przewiduje przepis art. 81 k.p.a. Okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną tylko wtedy, gdy strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, na podstawie których została ona ustalona.

postępowania dowodowego, przechodzi do fazy podjęcia rozstrzygnięcia. Konsekwencją realizacji przez stronę uprawnień określonych w art. 79a § 2 (przedłożenie dodatkowych dowodów celem wykazania spełnienia przesłanek) jest natomiast powrót postępowania do fazy postępowania wyjaśniającego.

2.3. Zakres przedmiotowy obowiązku. Obowiązek organu polega na udzieleniu stronie (stronom) określonej informacji o okolicznościach prawnych, do takiej zalicza się bowiem informację o przesłankach rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy⁷. Organ ma obowiązek wskazać stronie przesłanki zależne od niej, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest zatem wskazanie stronie przesłanek, które spełniają łącznie trzy następujące kryteria: po pierwsze, są przesłankami zależnymi od strony, po drugie, nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, i po trzecie, ich niespełnienie lub niewykazanie może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony.

Wymienione kryteria wymagają wyjaśnienia. W pierwszej kolejności należy zdefiniować pojęcie „przesłanki zależne od strony”. W uzasadnieniu projektu wskazano, że są to „przesłanki, na których zaistnienie strona ma lub może mieć obiektywnie wpływ”. Stwierdzono również, że organ nie powinien oceniać na tym etapie subiektywnej możliwości wykazania danej okoliczności w konkretnej sprawie (np. odmówić 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). Odwołując się do przedstawionych wcześniej celów wprowadzanej regulacji, w pierwszej kolejności można przyjąć, że chodzi o dowody, którymi strona obiektywnie może dysponować albo może je łatwo uzyskać. Biorąc zaś pod uwagę, że przesłanka jest okolicznością, faktem mającym

⁷ Według J. Borkowskiego, „okolicznościami prawnymi” są: powszechne obowiązki określonych przepisów prawa, treść tych przepisów, wynikające z nich przesłanki rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy, „które mają wpływ na zakres praw nabytych z decyzji i ich charakteru oraz mających wpływ na rodzaj i rozmiar obowiązku, jaki będzie je obarczał”. J. BORKOWSKI, w: J. BORKOWSKI, J. JENDROŚKA, R. ORZECZOWSKI, A. ZIELIŃSKI: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. J. BORKOWSKI. Warszawa 1989, aneks – 1991, s. 72). Zdaniem J. Borkowskiego, do zakresu obowiązku udzielenia informacji prawnej wchodzi „objaśnienie treści przepisu zawilego, wyjaśnienie używanych w nim zwrotów i wyrażeń, które jako techniczne mogą być niezrozumiałe dla strony, a także pouczenie praktyczne o trybie złożenia wniosku, podania, sformułowania żądania”. J. BORKOWSKI, w: B. ADAMIĄK, J. BORKOWSKI: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2014, s. 74.

znaczenie dla postępowania⁸, oraz drugie kryterium, że nie zostały spełnione lub wykazane, przyjąć można, że chodzi o okoliczności i fakty, których spełnienie jest zależne od zachowania strony postępowania, tzn. takie, które może ona obiektywnie spełnić (podejmując określone czynności faktyczne lub prawne) lub na które ma obiektywny wpływ, ale także takie, które może obiektywnie wykazać z zastosowaniem środków dowodowych dopuszczalnych w świetle k.p.a. Przesłanki te muszą wynikać z przepisów powszechnie obowiązującego prawa i mieć charakter istotny dla rozstrzygnięcia sprawy. Tylko bowiem przepisy powszechnie obowiązującego prawa mogą stanowić podstawę nakładania/zmiany/uchylania uprawnień tudzież obowiązków. Należy jednak zwrócić uwagę, że organ nie może żądać od strony zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego określonego w art. 220 §1 k.p.a. Istotny charakter wynika z użycia partykuły „może”. Chodzi bowiem o przesłanki, których niespełnienie lub niewykazanie może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Innymi słowy, ich spełnienie może być konieczne do wydania decyzji pozytywnej. Przypomnijmy, że autor projektu kierował się tym, iż niejednokrotnie 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 możliwości⁹. Wydaje się to skłaniać do wniosku, że z art. 79a §1 k.p.a. wynika w istocie obowiązek poinformowania strony po zakończeniu postępowania wyjaśniającego o tym, że jej żądanie może być bezzasadne, a zatem że nie spełniła ona lub nie wykazała przesłanek od niej zależnych. Bezzasadność wiąże się z niespełnieniem przez zainteresowanego przesłanek określonych prawem, koniecznych do uzyskania uprawnienia w trybie decyzji administracyjnej¹⁰, i należy ją odróżnić od bezprzedmiotowości postępowania¹¹. W przypadku braku przesłanek do uwzględnienia żądania strony organ nie umarza bowiem postępowania, lecz rozstrzyga sprawę co do istoty, odmawiając uwzględnienia żądania strony. Należy podkreślić, że użyta partykuła „może” nadaje jednocześnie wypowiedzi odcień przypuszczenia, ewentualności w wyborze, wahania, wątpliwości, osłabienia kategoryczności¹². Niemniej jednak wydaje się, że obowiązek udzielenia informacji

⁸ *Słownik języka polskiego*. T. 7: Pri–R. Red. W. DOROSZEWSKI. Warszawa 1965, s. 378.

⁹ W szczególności nie dysponuje wiedzą na temat możliwości skorzystania z uprawnień wynikających z art. 75 §2 k.p.a.

¹⁰ G. ŁASZCZYCA, A. MATAN: *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*. Kraków 2002, s. 73.

¹¹ J. BORKOWSKI, w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks...*, s. 438.

¹² *Słownik języka polskiego*. T. 4: L–Nić. Red. W. DOROSZEWSKI. Warszawa 1963, s. 868.

dotyczyć powinien przesłanek niespełnionych, „zależnych od strony”, co do których organ ma pewność, że mają one wpływ na rozstrzygnięcie sprawy i uwzględnienie żądania strony. Posłużenie się wskazaną partykułą wydaje się celowym zabiegiem. Jej brak w treści art. 79a §1 k.p.a. oznaczałby w istocie ujawnienie podczas udzielenia informacji przyszłego rozstrzygnięcia w sprawie, a więc treści przyszłej decyzji. Użycie partykuły „może” pozostawia natomiast organowi możliwość powstrzymania się od definitywnego rozstrzygnięcia sprawy na tym etapie postępowania, nie zwalniając jednocześnie z obowiązku wszechstronnego i wyczerpującego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej.

2.4. Zakres podmiotowy obowiązku. Podkreślić należy, że obowiązek wynikający z art. 79a §1 k.p.a. realizowany jest wyłącznie względem strony lub stron postępowania, ale tylko tych, na wniosek których postępowanie zostało wszczęte; nie dotyczy zaś uczestniczących w postępowaniu podmiotów na prawach strony. Wynika to z treści art. 79a §1 k.p.a., w którym mowa jest o wskazaniu przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Podmiotem uprawnionym do otrzymania informacji jest zatem podmiot, którego interesu prawnego lub obowiązku sprawa dotyczy, natomiast podmioty na prawach strony uczestniczą „w sprawie dotyczącej innej osoby”, a nie w sprawie „własnej”¹³. Poza tym postępowanie wszczęte na wniosek podmiotu na prawach strony jest zawsze postępowaniem wszczętym z urzędu.

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

2.5. Forma realizacji obowiązku. Udzielenie informacji określonej w art. 79a §1 k.p.a. organ winien udokumentować w aktach sprawy, zgodnie z art. 14 k.p.a. Wskazując stronie przesłanki określone w art. 79a §1 k.p.a., organ powinien wyznaczyć stronie termin na spełnienie lub wykazanie przedmiotowych przesłanek. Termin ten winien urzeczywistniać zarówno zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, jak

¹³ Szerzej G. ŁASZCZYCA, w: G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN: *Postępowanie...*, s. 375.

i zasadę szybkości postępowania. Chodzi zatem o możliwy, realny termin na spełnienie lub wykazanie przedmiotowych przesłanek, nieprowadzący do znacznego wydłużenia czasu trwania postępowania. W uzasadnieniu projektu autor wskazał, 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, sądownoadministracyjnym czy też wszczęciem kolejnego postępowania”. Autor projektu założył również, że na ogólnych zasadach strona będzie mogła wnieść o przedłużenie tego terminu. Przyjął zatem prymat zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym nad zasadą szybkości postępowania.

2.6. Odstępstwo od realizacji obowiązku przewidzianego w art. 79a §1 k.p.a. Artykuł 79a §1 k.p.a. stanowi, że „Przepisy art. 10 §2 i 3 stosuje się”. Zaniechanie w zakresie realizacji obowiązku wynikającego z art. 79a §1 k.p.a. może zatem nastąpić w sytuacji określonej w art. 10 §2 k.p.a., wprowadzającej wyjątek pozwalający na odstępstwo od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym. Wyjątek ten warunkowany jest spełnieniem łącznie dwu przesłanek: po pierwsze, załatwienie sprawy niecierpiącej zwłoki; po drugie, wystąpienie niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego, lub grożąca niepowetowana szkoda materialna. Chodzi zatem o takie obiektywne przypadki, gdy istnieje konieczność natychmiastowego wydania decyzji¹⁴, w tym przypadku decyzji odmownej. Do oceny faktu wystąpienia zagrożenia wymienionych dóbr ma w pełni zastosowanie zasada prawdy obiektywnej. Dopuszczalność prowadzenia postępowania z wyłączeniem zasady czynnego udziału stron na podstawie art. 10 §2 k.p.a. jest wyjątkiem od zasady ogólnej i jako wyjątek podlega wykładni ścieśniającej. Kontrolę nad stosowaniem omawianego wyjątku zapewnia przepis art. 10 §3 k.p.a., który zobowiązuje organ administracji do utrwalenia w formie adnotacji przyczyn niedopuszczenia strony do czynnego udziału w postępowaniu lub w określonych jego stadiach¹⁵. Omawiany obowiązek ma zatem względny, a nie bezwzględny charakter, przy czym z uwagi na zakres postępowań, których dotyczy, zdaje się mieć marginalny charakter i nie występować zbyt często. W przypadku odstąpienia od realizacji obowiązku wynikającego z art. 79a §1 k.p.a. organ administracji publicznej obowiązany jest utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji, przyczyny odstąpienia od realizacji obowiązku wynikającego z art. 79a §1 k.p.a. W adnotacji należy wskazać, jakie konkretne okoliczności faktyczne stanowiły w danej sprawie zagrożenie dla chronionych przepisem dóbr,

¹⁴ A. MATAN, w: G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. T. 1. Kraków 2005, s. 158.

¹⁵ *Ibidem*.

oraz w jaki sposób okoliczności te zostały ustalone¹⁶. Obowiązek sporządzenia adnotacji nie zwalnia organu od wskazania tych okoliczności w uzasadnieniu decyzji¹⁷.

2.7. Uprawnienia strony. Stronie postępowania służy – w przypadku, gdy nie spełniła lub nie wykazała przesłanek od niej zależnych, które mogą skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony – prawo do uzyskania od organu przed wydaniem decyzji informacji w zakresie wyżej wskazanym. Ponadto w konsekwencji udzielonej informacji na podstawie art. 79a § 1 strona może zarówno przedłożyć nowe dowody celem wykazania spełnienia przesłanek, jak i podjąć działania w celu spełnienia przesłanek koniecznych do wydania decyzji pozytywnej, w szczególności w granicach prawa zmienić treść wniosku.

3. Relacja pomiędzy regulacją art. 79a § 1 k.p.a a art. 64 § 2 k.p.a.

Podkreślenia wymaga niezależność i odrębność regulacji art. 79a § 1 k.p.a. i art. 64 § 2 k.p.a. dotyczącego wezwania strony do uzupełnienia braków formalnych podania. Niedopuszczalne jest zarówno informowanie przez organ w wezwaniu strony do uzupełnienia braków formalnych podania o niespełnionych przez stronę lub niewykazanych przez nią przesłankach zależnych, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony – jako że na tym etapie postępowania organ weryfikuje jedynie przesłanki formalne podania, w szczególności podpis, dokument pełnomocnictwa itd. Ocena merytoryczna sprawy na tym etapie postępowania nie jest możliwa, gdyż brak podania właściwego co do formy i treści nie wszczyna jeszcze postępowania administracyjnego¹⁸. Podobnie niedopuszczalne jest informowanie w fazie postępowania administracyjnego między zakończeniem postępowania wyjaśniającego a wydaniem decyzji o brakach formalnych podania. Skoro brak podania właściwego co do formy i treści nie wszczyna postępowania, niedopuszczalne jest w sprawie, w której wniosek posiada braki formalne, przejście do etapu jego merytorycznej oceny.

¹⁶ J. BORKOWSKI, w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks...*, s. 24.

¹⁷ W. DAWIDOWICZ: *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*. Warszawa 1983, s. 95.

¹⁸ Zob. G. ŁASZCZYCA: *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*. Kraków 2005, s. 21.

4. Analiza obowiązku określonego w art. 79a § 1 k.p.a. w kontekście dotychczasowych regulacji kodeksowych

Biorąc pod uwagę zakres przedmiotowy przepisu, właściwe wydaje się rozpoczęcie rozważań od zasady udzielania przez organ administracji publicznej informacji faktycznej i prawnej. Biorąc pod uwagę obowiązki organu administracji publicznej wynikające z art. 9 k.p.a., który formułuje dwa obowiązki udzielania informacji, o różnym charakterze co do jej zakresu, i gdzie kryterium ich wydzielenia związane jest z podmiotem postępowania, któremu – we wskazanych granicach – przysługuje jednocześnie prawo uzyskania (otrzymania) informacji¹⁹, nasuwa się wniosek, że obowiązek określony w art. 79a § 1 k.p.a. stanowi konkretyzację obowiązku udzielania stronie informacji prawnej. Otóż, obowiązek udzielania stronie postępowania informacji uregulowany został w pierwszej normie zawartej w art. 9 k.p.a., z której wynika, że organy administracji publicznej mają obowiązek udzielania stronie informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego²⁰. Podkreśla się, że organ obowiązany jest z urzędu udzielać informacji stronie, a jego bierność w tym zakresie stanowi naruszenie prawa²¹. B. Adamiak twierdzi, że organ obowiązany jest do udzielenia całokształtu informacji związanej z załatwieniem danego rodzaju sprawy administracyjnej, a zatem o stanie faktycznym założonym w normie prawa materialnego, z którego ustaleniem wiążą się określone następstwa prawne, korzystne lub niekorzystne dla pozytywnego załatwienia sprawy. Organ obowiązany jest również informować stronę o uprawnieniach i obowiązkach wynikających z przepisów prawa procesowego, których realizacja będzie miała wpływ na wynik sprawy²². G. Łaszczycza wskazuje, że treścią informacji wskazanej w art. 9 k.p.a. są informacje

¹⁹ G. ŁASZCZYCHA, w: G. ŁASZCZYCHA, C. MARTYSZ, A. MATAN: *Kodeks...*, s. 144.

²⁰ Druga norma prawna wypływająca z art. 9 k.p.a. nakłada na organ administracji publicznej obowiązek czuwania nad tym, by strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamości prawa i udzielanie w tym celu niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Zakres podmiotowy tej normy prawnej jest szerszy i obejmuje nie tylko strony postępowania, lecz również jego uczestników, np. świadków, biegłych, osoby trzecie. Pod względem przedmiotowym natomiast zakres omawianej normy prawnej jest znacznie węższy, obejmuje bowiem jedynie informację prawną, udzielaną celem ochrony podmiotów mających do niej prawo przed poniesieniem szkody. H. KNYSIAK-MOŁCZYK: *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*. Kraków 2004, s. 277.

²¹ B. ADAMIAK, w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks...*, s. 73.

²² *Ibidem*.

dwojakiego rodzaju, mianowicie informacja o okolicznościach faktycznych, które mogą mieć wpływ na ustalenie praw i obowiązków strony będących przedmiotem postępowania administracyjnego, oraz informacja o okolicznościach prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie praw i obowiązków strony będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Do pierwszej grupy wspomniany autor zalicza takie zdarzenia, fakty, elementy sytuacji, które mogą mieć walor prawotwórczy. Twierdzi, że związanie (choć potencjalne – „mogą mieć wpływ”) wskazanych okoliczności z prawami i obowiązkami będącymi przedmiotem postępowania podkreśla cechę istotności okoliczności faktycznych, o których mowa w przepisie. Odnosząc się do drugiego rodzaju informacji, G. Łaszczycza stoi na stanowisku, że pojęcie „okoliczności prawne” jest określeniem mało precyzyjnym i niewątpliwie wymaga szerokiego ujęcia. Ze względu na wcześniejsze wyodrębnienie „okoliczności faktycznych” nie może być jednak rozumiane w ten sposób, że są to wszelkie okoliczności wywołujące skutki prawne²³. Okolicznościami prawnymi będą zatem: powszechne obowiązywanie określonych przepisów prawa, treść tych przepisów, wynikające z nich przesłanki rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy, „które mają wpływ na zakres praw nabytych z decyzji i ich charakteru oraz [...] na rodzaj i rozmiar [nałożonego] obowiązku”. Do zakresu obowiązku udzielenia informacji prawnej wchodzi także „objaśnienie treści przepisu zawilego, wyjaśnienie używanych w nim zwrotów i wyrażeń, które jako techniczne mogą być niezrozumiałe dla strony. Mieści się w nim pouczenie praktyczne o trybie złożenia wniosku, podania, sformułowania żądania”²⁴. W nauce wskazuje się, że wprowadzając art. 9 k.p.a., wyeliminowano zasadę *ignorantia iuris nocet* w stosunku do stron postępowania w zakresie spraw rozpatrywanych w postępowaniu administracyjnym uregulowanym w k.p.a. W postępowaniu administracyjnym organowi administracji publicznej nie wolno się zatem odwołać do fikcji znajomości prawa przez stronę²⁵. Już W. Dawidowicz wskazywał, że obowiązek udzielania informacji „wyklucza zajmowanie przez organ prowadzący postępowanie pozycji »przeciwnika« strony, który wyczekuje na popełnienie przez stronę błędu w ocenie wpływu pewnych okoliczności na rozstrzygnięcie sprawy i wykorzystuje ten błąd jako uzasadnienie wydania niekorzystnej dla strony decyzji. Przeciwnie – organ prowadzący postępowanie winien zajmować wobec strony postawę otwartą, nacechowaną zrozumieniem jej interesu”²⁶. Organ administracji publicznej ma obowiązek udzielania informacji stronie z urzędu, nie oczekując na jej aktywność w kierunku uzyskania informacji. Naruszeniem zasady informowania stron jest zarówno nieudzie-

²³ G. ŁASZCZYCA, w: G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN: *Kodeks...*, s. 146.

²⁴ J. BORKOWSKI, w: *Kodeks...*, Red. J. BORKOWSKI, s. 72 i 74.

²⁵ H. KNYSIAK-MOLCZYK: *Uprawnienia strony...*, s. 277.

²⁶ W. DAWIDOWICZ: *Postępowanie administracyjne...*, s. 91.

lenie informacji, jak i udzielenie informacji niepełnej, niewystarczającej do podjęcia przez stronę prawidłowego działania w sprawie, jak też udzielenie informacji nieprawdziwej, wprowadzającej w błąd²⁷. W mojej ocenie, regulacja zawarta w art. 79a §1 k.p.a. stanowi, jak już wcześniej wskazałam, konkretyzację obowiązku udzielania stronie informacji prawnej, natomiast przytoczony pogląd W. Dawidowicza trafnie uzasadnia celowość działań organu określonych w art. 79a §1 k.p.a. Omawiana zmiana realizuje zatem powyższy pogląd.

Podobną relację dostrzec możemy pomiędzy omawianą zmianą a zasadą czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym. Z określonej w art. 10 §1 k.p.a. zasady wynikają bowiem dla organu administracji publicznej dwojakiego rodzaju obowiązki: po pierwsze, obowiązek zapewnienia stronie czynnego udziału w każdym stadium postępowania; po drugie, obowiązek umożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań²⁸. Korelatem wskazanych obowiązków organu będą uprawnienia strony postępowania, polegające na prawie do czynnego udziału oraz prawie do wypowiedzenia się co do materiału dowodowego²⁹. Obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu (prawo do czynnego udziału w każdym stadium postępowania) obejmuje: fazę wszczęcia postępowania, fazę postępowania wyjaśniającego, fazę między zakończeniem postępowania wyjaśniającego a wydaniem decyzji oraz fazę podejmowania decyzji³⁰. Warto natomiast podkreślić, że W. Dawidowicz twierdził, że prawo do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań należy rozumieć również jako prawo do zgłoszenia nowych środków dowodowych, żądań itp.³¹, które to uprawnienie zostało wprost zamieszczone w art. 79a §2 k.p.a. Nie ulega wątpliwości, że regulacja zawarta w art. 79a §1 k.p.a. stanowi kolejne rozwiązanie prawne gwarantujące czynny udział strony w postępowaniu administracyjnym i w procesie tworzenia decyzji administracyjnej, co do którego rozwiązania zgłaszano w nauce krytyczne uwagi. H. Knysiak-Molczyk, analizując uprawnienia strony administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego, stwierdziła, „iż postępowanie administracyjne, oparte na generalnej zasadzie udziału w nim strony, w konkretnych rozwiązaniach nie zapewnia należytej gwarancji ochrony praw strony w procesie tworzenia decyzji administracyjnej [...]. Rozwiązania proceduralne, które musiały być wystarczające w dacie tworzenia k.p.a. z uwagi na ustrój po-

²⁷ H. KNYSIAK-MOLCZYK: *Upewnienia strony...*, s. 278.

²⁸ B. ADAMIAK, w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks...*, s. 81.

²⁹ A. MATAN, w: G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN: *Postępowanie...*, s. 128.

³⁰ A. WRÓBEL, w: M. JAŚKOWSKA, A. WRÓBEL: *Kodeks...*, s. 156.

³¹ W. DAWIDOWICZ: *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*. Warszawa 1962, s. 114.

lityczny i ekonomiczny, powinny obecnie ulec modyfikacji, w celu zapewnienia stronie realnej możliwości uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym służącym nie tylko realizacji interesu społecznego, ale i ochronie słusznego interesu strony³².

Biorąc pod uwagę, że omawiana zmiana dotyczy ustaleń stanu faktycznego sprawy, a strona ma prawo brać czynny udział w każdym stadium postępowania, w tym w szczególności postępowania wyjaśniającego, niewątpliwie należy rozważyć także jej znaczenie w kontekście uregulowanej w k.p.a. zasady prawdy obiektywnej, zwłaszcza wobec dokonanej z dniem 11 kwietnia 2011 r. zmiany brzmienia art. 7 k.p.a. Zgodnie z „nowym” brzmieniem art. 7 k.p.a., w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Celem powyższej zmiany art. 7 k.p.a.³³, polegającej przede wszystkim na dopisaniu zwrotu „z urzędu lub na wniosek stron”, było bowiem, jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej³⁴, zaktywizowanie stron postępowania w tym sensie, aby nie przerzucały całego ciężaru postępowania na organ prowadzący postępowanie, a jednocześnie przyznanie im prawa do aktywnego wpływania na wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy. Przed opisywaną zmianą w doktrynie podnoszono, że z uwagi na obowiązującą w postępowaniu administracyjnym zasadę oficjalności postępowania wyjaśniającego strona nie ma obowiązku dążenia do prawdy materialnej oraz obowiązku przedstawiania „wszystkich znanych jej dowodów”³⁵. Zarazem podnoszono jednak, że nie oznacza to, że strona jest zwolniona od współdziałania w realizacji zasady prawdy obiektywnej³⁶. Także w orzecznictwie sądowym zwracano uwagę, że „Realizując zasadę prawdy obiektywnej, na podstawie art. 7 i 77 §1 k.p.a., organ jest wprawdzie zobowiązany do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, jednakże strona nie jest zwolniona od lojalnego współdziałania w wyjaśnianiu okoliczności faktycznych. Powinna ona bowiem przedstawić wszystkie informacje niezbędne do ustalenia stanu faktycznego sprawy, jak również udostępnić dowody znajdujące się w jej posiadaniu lub które tylko ona może przedstawić, potwierdzające okoliczności wskazane w uzasadnieniu wniosku wszczynającego postępowanie. Obowiązki te

³² H. KNYSIAK-MOLCZYK: *Uprawnienia strony...*, s. 312.

³³ Zmiany dokonanej ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dz.U. 2011 nr 6, poz. 18 ze zm.

³⁴ Druk sejmowy nr 2987 z dnia 16 kwietnia 2010 r.

³⁵ C. MARTYSZ, w: G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN: *Kodeks...*, s. 115.

³⁶ Ibidem.

w żaden sposób nie wyłączają wymogu dążenia przez organ administracji do wyjaśnienia prawdy materialnej, niemniej jednak oznaczają, że składający wniosek powinien aktywnie współdziałać z organem w celu ustalenia wszystkich okoliczności sprawy. To na nim spoczywa bowiem ciężar dowodu w znaczeniu obiektywnym (materialnym), sprowadzający się do obciążenia wnioskodawcy skutkami prawnymi nieudowodnienia okoliczności, których stwierdzenie jest podstawą wydania decyzji zgodnie ze zgłoszonym żądaniem” (wyrok NSA z dnia 27 lipca 2011 r.)³⁷. Podobne stanowisko zajęł NSA w wyroku z dnia 19 stycznia 2012 r.³⁸, wskazując, że „Obowiązek zebrania całego materiału dowodowego przez organ administracji publicznej należy rozumieć w ten sposób, że organ albo czyni to z własnej inicjatywy, jeżeli uważa za konieczne do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy, albo gromadzi w aktach sprawy dowody wskazane lub dostarczone przez strony, jeżeli mają one znaczenie dla sprawy.

Oznacza to, że na organach prowadzących postępowanie spoczywają dwa obowiązki: po pierwsze – określenia z urzędu, jakie dowody są niezbędne dla ustalenia stanu faktycznego, i – po drugie – obowiązek przeprowadzenia niezbędnych dowodów (z urzędu lub wskazanych przez stronę). Wskazane obowiązki organu nie przeczą tezie, że w postępowaniu administracyjnym ciężar przeprowadzenia dowodu spoczywa na tym, kto z określonego faktu wywodzi dla siebie skutki prawne”. W doktrynie zmiana art. 7 k.p.a. została oceniona krytycznie. A. Skóra zaakcentowała, że zmiana treści art. 7 k.p.a. nie wnosi nic nowego do problematyki inicjatywy dowodowej organu administracji publicznej i stron postępowania oraz zakresu tej inicjatywy i zdaje się mieć jedynie pozorny charakter³⁹. Dodanie zwrotu „na wnioski stron” po spójniku „lub” nie oznacza przecież, że przestaje być aktualny, wyraźnie ujęty w tym przepisie, obowiązek organu administracji publicznej podejmowania z urzędu wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. W niezmienionym kształcie pozostawiono wszak art. 77 § 1 k.p.a., w myśl którego to organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy⁴⁰. Zmiana treści art. 7 k.p.a.

³⁷ II OSK 1560/10. Lex nr 1083620.

³⁸ II GSK 1478/10. Lex nr 1110159.

³⁹ A. SKÓRA: *Obowiązek aktywizacji stron w postępowaniu dowodowym – w kwestii zmiany art. 7 k.p.a.* W: *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*. Red. M. BŁACHUCKI, T. GÓRZYŃSKA, G. SIBIGA. Warszawa 2012, s. 67 i 68. Z. Kmiecik uznał pogląd ten za zasadny. Z. KMIECIK: *Zarys teorii postępowania administracyjnego*. Warszawa 2014, s. 211. Szerzej na temat ciężaru dowodu E. ŚLADKOWSKA, A. MATYSIAKIEWICZ: *Ciężar dowodu w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. W: *Red. Administracja publiczna – aktualne wyzwania*. Red. L. ZACHARKO, A. MATAN, D. GREGORCZYK. Katowice 2015, s. 431 i n.

⁴⁰ G. RZAŚA: *Znaczenie nowelizacji art. 7 i art. 8 k.p.a. dla modelu administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego*. W: *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyj-*

nie wpłynęła zatem na rozwiązanie jednego z najważniejszych w praktyce administracyjnej problemów związanych z postępowaniem dowodowym, tj. problemu ciężaru dowodu⁴¹. Biorąc powyższe pod uwagę, wydaje się, że w art. 79a § 1 k.p.a. można dostrzec rozwiązanie problemu aktywności procesowej stron postępowania administracyjnego w aspekcie ciężaru dowodu. Nowe rozwiązanie prawne, polegające na wskazaniu stronie (stronom) koniecznych do wykazania, zależnych od nich przesłanek, sprzyja bowiem zaktywizowaniu stron postępowania wszczynanego na wniosek, zwłaszcza w kontekście wyroku WSA w Warszawie z dnia 23 lutego 2007 r.⁴², w którym sąd stwierdził, że „obowiązek organu wyjaśnienia okoliczności sprawy nie jest sprzeczny z zasadą, że ciężar dowodu ostatecznie spoczywa na tym, kto z określonego faktu wywodzi dla siebie skutki prawne. Dopiero zaniechanie przedstawienia przez stronę dowodów, pomimo wezwania przez organ, wyłącza możliwość skutecznego podnoszenia zarzutu, że zaskarżona decyzja jest niezgodna z prawem, wskutek naruszenia obowiązku organu wyjaśnienia okoliczności sprawy zgodnie z art. 7 i 77 k.p.a.” Koresponduje to także z wyrokiem z dnia 4 czerwca 1982 r.⁴³, w którym NSA przyjął, że gdy istotne dla sposobu rozstrzygnięcia sprawy okoliczności nie były znane organowi nie z powodu jego błędu lub zaniedbań, lecz wskutek zatajenia ich przez stronę, strona nie może skutecznie podnosić zarzutu niezgodności decyzji z prawem. Zdaniem sądu, w interesie strony jest powoływanie wszelkich doniosłych dla sprawy okoliczności i utrwalanie ich w aktach sprawy. W konsekwencji organ administracji może oprzeć rozstrzygnięcie na dostępnych dowodach, jeżeli strona wezwana do udziału w postępowaniu i złożenia wyjaśnień uporczywie odmawia uczestnictwa w tym postępowaniu⁴⁴. Artykuł 79a § 1 k.p.a. realizuje zatem stanowiska zajmowane przez sądy administracyjne w kwestii ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym. Strona postępowania dzięki tej zmianie może stać się bardziej świadomym uczestnikiem postępowania dowodowego. Już E. Smoktunowicz wyraził pogląd, że celem regulacji prawnej w k.p.a. „jest nie tylko zapewnienie skuteczności działania administracji, lecz przede wszystkim wpływu strony na rozstrzygnięcie sprawy [...]. Organ ma obowiązek [...] informować o zebranych materiale dowodowym oraz o wszystkich istotnych okolicznościach faktycznych i prawnych, aby strona miała pełną świadomo-

nego w latach 2010–2011. Red. M. BŁACHUCKI, T. GÓRZYŃSKA, G. SIBIGA. Warszawa 2012, s. 84–85.

⁴¹ A. SKÓRA: *Obowiązek aktywizacji stron...*, s. 67.

⁴² VI Sa/Wa 2219/06. CBOSA; H. KNYSIAK-MOLCZYK: *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*. Warszawa 2013, s. 105.

⁴³ I SA 212/825. ONSA 1982, nr 1, poz. 51.

⁴⁴ Wyrok NSA z dnia 14 marca 1988 r., IV SA 1152/87. „Gospodarka, Administracja Państwowa” 1988, nr 4, s. 17.

mość tego, jaki jest stan prawny sprawy oraz jej stan faktyczny w świetle posiadanych przez organ dowodów i mogła korygować ten stan, jeżeli nie zgadza się on z rzeczywistością. Przy tym organ ma troszczyć się o to, by strona nie poniosła szkody z powodu swojej niewiedzy⁴⁵. Nie ulega zatem wątpliwości, że strona postępowania nie ma obowiązku aktywnego udziału w postępowaniu administracyjnym i podejmowania obrony swojego interesu prawnego, a organ administracji publicznej nie może w żaden sposób „zmusić” stron do skorzystania z przysługujących im uprawnień procesowych (chodzi tu w szczególności o uprawnienia w sferze zgłaszania środków dowodowych oraz powoływanie doniosłych dla sprawy okoliczności faktycznych) oraz aktywnego uczestniczenia w czynnościach postępowania dowodowego. Nieprzedstawienie znanych stronie faktów i dowodów może spowodować wadliwe ustalenie stanu faktycznego sprawy, czego konsekwencją może być wydanie decyzji negatywnej dla strony⁴⁶. W tej sytuacji trzeba stwierdzić, że wskazanie stronie przez organ przesłanek zależnych od niej, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony, będzie na nią działało dyscyplinująco.

Regulacja art. 79a §2 k.p.a. potwierdza, że przyjęte w k.p.a. rozwiązania prawne nie wprowadzają ani systemu prekluzji, ani systemu władzy dyskrejonalnej organu orzekającego⁴⁷. Strona, która nie przytoczyła faktów ani dowodów w postępowaniu wyjaśniającym może je przytoczyć także po zakończeniu postępowania wyjaśniającego, a przed wydaniem decyzji, co oznacza powrót postępowania do fazy postępowania wyjaśniającego. Nie stoi to jednak na przeszkodzie złożeniu przez stronę dowodów w postępowaniu odwoławczym. Decyzja zaś jest wydawana na podstawie stanu faktycznego obowiązującego na dzień jej wydania. Można zatem wyrazić ubolewanie, że polski ustawodawca zrezygnował w 1960 r. z praktycznej i sprawdzonej wieloletnim doświadczeniem konstrukcji prekluzji dowodowej⁴⁸. Wprawdzie prekluzja nie zwalnia organu administracji publicznej z obowiązku ustalenia z urzędu stanu faktycznego sprawy ani nie ogra-

⁴⁵ E. SMOKTUNOWICZ: *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kodeks postępowania administracyjnego*. Warszawa 1994, s. 11–12.

⁴⁶ B. ADAMIAK, W: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne*. Warszawa 2012, s. 238.

⁴⁷ W prawie procesowym znane są dwa systemy koncentracji materiału dowodowego: 1) system prekluzji przy przytaczaniu faktów i dowodów, według którego „strony są obowiązane pod rygorem utraty możliwości późniejszego przytaczania przedstawić od razu wszelkie znane sobie fakty i dowody”; 2) system władzy dyskrejonalnej sędziego, według którego „pozostawione jest uznaniu sądu, czy uwzględni fakty i dowody, których strony mimo możliwości nie przytoczyły od razu”. W. Siedlecki: *Postępowanie cywilne w zarysie*. Warszawa 1972, s. 90.

⁴⁸ A. SKÓRA: *Obowiązek aktywizacji stron...*, s. 69.

nicza uprawnień procesowych stron postępowania, jednak określa ramy czasowe dla przedstawienia środków dowodowych oraz powołania się na okoliczności faktyczne istotne dla sprawy. Jest zatem konstrukcją zmuszającą strony do ujawnienia się w postępowaniu oraz wykazania przynajmniej minimalnej aktywności procesowej. Z całą pewnością prowadzi też do koncentracji materiału dowodowego, a tym samym służy usprawnieniu przebiegu postępowania oraz zwiększeniu jego szybkości. Aktywny udział stron ma z kolei niewątpliwie wpływ na szybkość rozpatrzenia sprawy, co jak powszechnie wiadomo, stanowi poważny problem praktyki polskich organów administracji publicznej.

Omawiana zmiana normatywna niewątpliwie służy także pogłębianiu zaufania obywateli do organów państwa. Zasada budowania zaufania ma humanizować stosunki pomiędzy administracją a obywatelem, a działania organu prowadzącego postępowanie cechować powinien zawsze należyty poziom przestrzegania prawa i norm etycznych⁴⁹. Zmiana zapewnia stronie większą jawność i przejrzystość działania organów administracji publicznej. Dotyczy także w istocie problemu pośredniego wyjawienia stronie rozstrzygnięcia w sprawie. Treść informacji udzielanej na podstawie art. 79a §1 k.p.a. stanowi bowiem rezultat oceny wniosku oraz wcześniej przedstawionych i zgromadzonych w postępowaniu dowodów. Już E. Iserzon wskazywał w odniesieniu do art. 6 tekstu pierwotnego k.p.a., że „konsekwencją postulatu pogłębienia zaufania do organu ze strony obywatela jest postulat jawności postępowania. Postępowanie, którego się nie ujawnia wobec strony, budzi w niej podejrzenia niezgodności z prawem [...]. Jedną z najbardziej ujemnych cech biurokratyzmu jest tendencja do otaczania się tajemniczością, płynącą z potrzeby wykazania swej wyższości nad obywatelem”. Wspomniany autor wskazał także, że brak jawności uniemożliwia stronie rzetelną współpracę z organem, opartą na wzajemnym zaufaniu⁵⁰.

5. Podsumowanie

Omawiana regulacja prawna realizuje założenie uczestnictwa strony w postępowaniu administracyjnym, według którego ma ono sprzyjać peł-

⁴⁹ W. CHRÓSCIELEWSKI, J.P. TARNO: *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*. Warszawa 2006, s. 53. Szerzej na temat zasady zaufania zob. *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*. Red. M. STAHL, M. KASIŃSKI, K. WŁAŻŁAK. Warszawa 2015.

⁵⁰ E. ISERZON, J. STAROŚCIAK: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*. Warszawa 1970, s. 55.

niejszemu rozpoznaniu sprawy, umożliwić stronie wpływ na końcowy rezultat postępowania oraz zapewnić jej kontrolę nad przebiegiem postępowania oraz treścią decyzji administracyjnej wydanej w jego wyniku. Aby cele te mogły zostać zrealizowane, strona musi posiadać, gwarantowany za pomocą instytucji procesowych, aktywny wgląd w tok postępowania⁵¹.

Przeprowadzone rozważania prowadzą, w mojej ocenie, do wniosku, że omawiana zmiana normatywna stanowi w pewnym zakresie jedynie konkretyzację i uszczegółowienie dotychczasowych obowiązków organu prowadzącego postępowanie. Odnosi się to do obowiązku udzielania stronie informacji prawnej, zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym oraz zasady zaufania do organów państwa, jako że jawność sprzyja zaufaniu do organów państwa. *Novum*, w moim odczuciu, stanowi powyższa zmiana normatywna w świetle zagadnienia ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym. Uzupełniając przepisy dotyczące postępowania wyjaśniającego, sprzyja ona zaktywizowaniu strony postępowania w zakresie spełniania oraz wykazywania przesłanek „zależnych od strony”.

Wprowadzone rozwiązanie prawne może jednak zachwiać zasadą szybkości postępowania, powodując jego przedłużenie, zwłaszcza na etapie pierwszoinstancyjnym. Regulacja nie nakłada bowiem w istocie na organy prowadzące postępowanie dodatkowego obowiązku. Zawiadomienie o możliwości wypowiedzenia się w sprawie jest wysyłane stronom po zakończeniu postępowania dowodowego, a zatem po dokonaniu już co do zasady oceny kompletności materiału dowodowego sprawy. Nowa regulacja może jednak spowodować konieczność powrotu postępowania do jego fazy wyjaśniającej. Treść udzielanej informacji może także rodzić niezadowolenie strony postępowania.

Pomimo uwag krytycznych, omawianą regulację należy ocenić pozytywnie.

⁵¹ Zob. E. BOJANOWSKI: *Prawo strony do udziału w postępowaniu administracyjnym*. „Studia Prawno-Ustrojowe” [Gdańsk] 1990, nr 2, s. 10.

Ewa Śladkowska

Indication of unsuccessful reasons
to issue a decision in accordance with the request

Summary

The amendment to the Code of Administrative Procedure introduced a new legal solution, according to in the course of an administrative proceedings initiated by a person having a legal interest, a state body should inform the person not only about the possibility of expressing his opinion on the evidence, materials and demands collected, but is obliged to indicate the dependent premises that have not been fulfilled or shown on the date of sending the information if that fact may result in a decision not in compliance with the request. The article discusses three objectives of regulation, its legal premises and its conclusions. By positively evaluating the new solution, it was generally accepted that the new legal regulation is a refinement of the existing legal arrangements, in particular the rules for information, the rules of active participation of the parties in administrative proceedings, the principles of building trust and objective truth.

Nowe instytucje procesowe
w Kodeksie
postępowania administracyjnego

Bartosz Gliwiński

Ponaglenie w systemie administracyjnoprawnych środków zaskarżenia

1. Wprowadzenie

Postulat ochrony jednostki przed niekorzystną z punktu widzenia zasady szybkości i prostoty postępowania administracyjnego¹ sytuacją pozostawania organu w zwłoce znajduje swój normatywny wyraz w systemie instytucji procesowych umożliwiających dyscyplinowanie organu administracji². W ogólnym postępowaniu administracyjnym funkcję taką spełnia art. 37 k.p.a., który w stanie normatywnym sprzed 1 czerwca 2017 r. przewidywał możliwość wniesienia zażalenia (względnie wezwania do usunięcia naruszenia prawa) w dwóch sytuacjach procesowych: niezakończenia sprawy w terminie oraz przewlekłego prowadzenia postępowania. Z kolei art. 141 §1 Ordynacji podatkowej³ wprowadza na użytek postępowania podatkowego tożsamą w zakresie konsekwencji procesowych instytucję ponaglenia. Wymienione regulacje są uzupełniane przez postanowienia procedury sądownoadministracyjnej⁴, odnoszące się do tzw. skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania.

¹ Por. art. 12 §1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 23 ze zm. [dalej: k.p.a.].

² Tak G. ŁASZCZYCA: *Milczenie organu w świetle kodeksu postępowania administracyjnego* „Państwo i Prawo” 1999, z. 1, s. 51.

³ Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 201 ze zm. [dalej: o.p.].

⁴ Por. art. 3 §2 pkt. 8 i 9 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 718 ze zm. [dalej: p.p.s.a.].

Należy ponadto wskazać odrębny reżim prawny wyznaczony ustawą określaną w doktrynie mianem ustawy skargowej⁵, na podstawie której skarżącemu w postępowaniu sądownoadministracyjnym przysługuje prawo wniesienia skargi na przewlekłość, rozumianą jako stan niewydania przez sąd rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w terminie wystarczającym do wyjaśnienia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych. Jest to zatem środek prawny o charakterze autonomicznym wobec skarżonego w tym postępowaniu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej.

Z kolei w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym⁶ przedmiotowe stany procesowe mogą być kwestionowane za pomocą skargi na beczynność wierzyciela z art. 6 §1a u.p.e.a. oraz skargi na przewlekłość postępowania egzekucyjnego z art. 54 §1 u.p.e.a. Słusznie przyjmuje się również co do sposobu rozpatrzenia obu skarg odpowiednie stosowanie art. 37 k.p.a.⁷, przy czym w odniesieniu do zaniechania organu egzekucyjnego objętego dyspozycją art. 54 §1 *in fine* u.p.e.a. zasadniczo nie czyni się pojęciowego rozróżnienia beczynności i przewlekłości postępowania⁸.

Nie należy wreszcie zapominać, że przewlekłe załatwianie spraw stanowi przesłankę wystąpienia ze skargą powszechną z art. 227 k.p.a. Regulację tę uzupełnia art. 237 §4 k.p.a., zgodnie z którym jest możliwe dyscyplinowanie organu właściwego do rozpatrzenia skargi przez wykorzystanie środków z art. 37 k.p.a. Wydaje się również, że nowe brzmienie art. 3 §2 pkt 9 p.p.s.a. wymaga rewizji dotychczasowego poglądu o niemożliwości wnoszenia skarg na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawie rozpatrzenia skargi z art. 227 k.p.a.⁹, choć bezdyskusyjny pozostaje brak możliwości zaskarżenia samego zawiadomienia o sposobie jej rozpatrzenia jako czynności materialno-technicznej.

⁵ Por. art. 2 i 3 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1259 ze zm. Szerzej na ten temat zob. P. KORNACKI: *Skarga na przewlekłość postępowania administracyjnego*. Warszawa 2014, s. 116 i n.

⁶ Zob. ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 599 ze zm. [dalej: u.p.e.a.].

⁷ M. MIŁOSZ: *Konstrukcja i rozpoznawanie środków zaskarżenia beczynności w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*. „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7, s. 138.

⁸ *Ibidem*, s. 134–135.

⁹ Podobnie, choć jest to w literaturze stanowisko odosobnione, M. JAŚKOWSKA, w: M. JAŚKOWSKA, A. WRÓBEL: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2016, s. 238. Autorka dopuszcza możliwość skarżenia tego przypadku beczynności na podstawie konstrukcji uprawnienia procesowego, co pozwala objąć go dyspozycją art. 3 §2 pkt 9 p.p.s.a.

Ustawa nowelizująca Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰ realizuje podnoszony w doktrynie¹¹ postulat ujednoczenia systemu środków dyscyplinowania organu przez wprowadzenie, na wzór art. 141 o.p., instytucji ponaglenia w miejsce zażalenia, uznawanego za konstrukcyjnie nieprzystawalne do sytuacji zaniechania organu¹². Proponowany przez ustawodawcę kształt postępowania incydentalnego z art. 37 k.p.a. oraz związana z nim zmiana postanowień p.p.s.a. wymagają stosownej refleksji teoretycznoprawnej.

2. Pojęcia beczynności oraz przewlekłości prowadzenia postępowania

Pojęcia prawnej beczynności i przewlekłości prowadzenia postępowania¹³ limitują możliwość wystąpienia ze środkiem dyscyplinującym organ, choć jednocześnie ich nieostry charakter, widoczny szczególnie w przypadku pojęcia przewlekłości, oraz niejasne kryteria rozróżnienia w poprzednim stanie prawnym stanowiły poważny problem interpretacyjny.

W odniesieniu do pojęcia beczynności należy zaaprobować pogląd M. Miłosza, zgodnie z którym przesłankami obligatoryjnymi tej postaci zaniechania organu są: brak realizacji normy kompetencyjnej polegającej na stosowaniu prawa oraz związany z nią obowiązek skorzystania z kompetencji przez wykorzystanie konkretnej formy działania (zazwyczaj wydania decyzji administracyjnej)¹⁴. Tym samym, jak wskazuje W. Bochenek¹⁵, należy

¹⁰ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2017, poz. 935. Por. także *projekt ustawy nowelizującej w brzmieniu na dzień 28.12.2016 r.* [dalej: projekt grudniowy], <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183>, wraz z uzasadnieniem [Data dostępu: 18.05.2017 r.].

¹¹ R. SUWAJ: *Sądowa ochrona przed beczynnością administracji publicznej*. Warszawa 2014, s. 111.

¹² Zob. *uzasadnienie projektu grudniowego*, s. 22.

¹³ Za konsekwentnym rozróżnieniem pojęć przewlekłości postępowania oraz przewlekłości prowadzenia postępowania opowiada się R. SUWAJ: *Sądowa ochrona...*, s. 44–57. Zdaniem tego autora, przewlekłość postępowania ma szerszy zakres znaczeniowy i może być spowodowana przez „każdą okoliczność powodującą nieuzasadnioną zwłokę w końcowym załatwieniu sprawy” na podstawie art. 2 ustawy skargowej, natomiast przewlekłość prowadzenia postępowania dotyczy bezprawnego działania organu.

¹⁴ M. MIŁOŚZ: *Beczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2011, s. 127–130.

¹⁵ W. BOCHENEK: *Beczynność a milczenie organu administracji publicznej*. „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 12, s 62 i n. Za odróżnieniem pojęć beczynności oraz milczenia

odróżnić stan beczynności organu od stanu jego milczenia, czyli postaci zaniechania dopuszczonej przez prawo, która pociąga za sobą skutek materialnoprawny. Brzmienie art. 37 k.p.a. oraz art. 141 o.p. nie pozostawia również wątpliwości, że warunkiem koniecznym powstania stanu beczynności jest upływ terminu, który nie zakończył się załatwieniem sprawy.

Więcej trudności sprawiała natomiast próba wyznaczenia zakresu znaczeniowego pojęcia przewlekłości prowadzenia postępowania, które w świetle brzmienia art. 37 k.p.a. sprzed nowelizacji nie było wyraźnie zdefiniowane. W doktrynie zdawał się dominować pogląd, zgodnie z którym kryterium rozróżnienia obu pojęć jest upływ terminu, w przypadku beczynności rozumianego abstrakcyjnie (instrukcyjnie), natomiast w odniesieniu do przewlekłości – w powiązaniu z konkretnym stanem faktycznym¹⁶. Za podstawową w przypadku przewlekłości uznawano zatem dyrektywę z art. 35 §1 k.p.a., nakazującą rozpatrywanie spraw bez zbędnej zwłoki. Węższe ujęcie przewlekłości proponował Z. Kmiecik, w którego opinii stan ten wystąpi dopiero w momencie nadużycia przez organ kompetencji do przedłużania podstawowego terminu załatwienia sprawy lub wstrzymania jego biegu (np. zawieszenia postępowania)¹⁷.

Stanowisko NSA w przedmiocie rozróżnienia obu postaci zaniechania organu jest niejednolite. Z jednej strony istnieje utrwalona linia orzecznicza, wspierana brzmieniem art. 3 §2 pkt. 8 i 9 oraz art. 149 p.p.s.a. o występującym między nimi stosunku wykluczenia¹⁸. W jednym z nowszych orzeczeń NSA stwierdził jednak, że możliwa jest sytuacja pozostawiania organu w stanie beczynności i przewlekłości jednocześnie, przy czym przewlekłość zawsze implikuje beczynność¹⁹.

Mając na uwadze zarysowane wyżej problemy, ustawodawca wprowadza w zmienionym art. 37 k.p.a. definicje legalne przedmiotowych pojęć. Zgodnie z brzmieniem ustawy, przez beczynność należy rozumieć niezakończony w terminie – aktualnie pozostają zatem uwagi dotyczące tej sytuacji procesowej na gruncie poprzednio obowiązującego stanu prawnego. Natomiast przewlekłość, jako stan, w którym postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy, zostaje zrelatywizowana do oko-

organu opowiada się również M. Miłoś: *Beczynność...*, s. 246. Odmienne G. Łaszczycza, który posługuje się tymi pojęciami zamiennie, por. G. ŁASZCZYCA: *Milczenie...*, s. 52.

¹⁶ Por. P. KORNACKI: *Skarga...*, s. 131–132; J.P. TARNO: *Beczynność organu a przewlekłe prowadzenie postępowania*. „Casus” 2013, nr 69, s. 11.

¹⁷ Z. KMIĘCIAK: *Zarys teorii postępowania administracyjnego*. Warszawa 2014, s. 262. Podobnie P. DANIEL: *Skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego*. „Ius Novum” 2012, nr 3, s. 122.

¹⁸ W tym względzie zob. np. wyroki NSA: z dnia 5 lipca 2012 r., II OSK 1031/12; z dnia 2 czerwca 2016 r., II OSK 1156/16; z dnia 15 stycznia 2013 r., II OSK 2390/12. CBOSA.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2016 r., I OSK 3096/15. CBOSA.

liczności konkretnego stanu faktycznego, co w praktyce przenosi ciężar oceny, czy postępowanie organu miało charakter bezprawny, na sąd administracyjny rozpatrujący skargę na przewlekłe prowadzenie postępowania²⁰.

3. Środki dyscyplinowania organu w ogólnym postępowaniu administracyjnym przed dniem 1 czerwca 2017 roku²¹

Konstrukcja zażalenia z art. 37 k.p.a. wykazywała cechy charakterystyczne w stosunku do unormowań rozdziału 11 k.p.a. W piśmiennictwie podnoszono często, że art. 37 k.p.a. ma charakter szczegółowy (względnie lub bezwzględnie zamknięty)²², co ogranicza lub wręcz wyłącza możliwość stosowania przepisów ogólnych o zażaleniu. Miało to swoje konsekwencje procesowe już na etapie inicjowania postępowania zażaleniowego – zasadne było bowiem pytanie, czy zastosowanie znajdzie tutaj norma z art. 129 k.p.a., która na mocy art. 144 k.p.a. stanowi o regule względnej dewolutywności zażaleń w postępowaniu administracyjnym. Przyjmowano jednak, że brzmienie art. 37 k.p.a. przesądza o bezwzględnie dewolutywnym charakterze tego środka²³, co w efekcie wyklucza możliwość zastosowania mechanizmu samokontroli z art. 132 k.p.a. przez organ, którego zachowania postępowanie dotyczy.

Postępowanie z art. 37 k.p.a. miało charakter wypadkowy wobec sprawy głównej²⁴, choć należy podkreślić, że samo pojęcie sprawy jako przesłanki wniesienia zażalenia na bezczynność organu nie jest rozumiane jednolicie. Zdaniem niektórych autorów, możliwe jest bowiem objęcie jego zakresem znaczeniowym również spraw o charakterze procesowym²⁵.

²⁰ P. KORNACKI: *Skarga...*, s. 131. Por. także W. GURBA, w: *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego*. Red. Z. KMIĘCIAK. Warszawa 2017, s. 93.

²¹ Zgodnie z normą intertemporalną z art. 16 ustawy nowelizującej, do postępowań administracyjnych wszczętych przed dniem 1 czerwca 2017 r. i niezakończonych ostateczną decyzją lub postanowieniem stosuje się przepisy k.p.a. w brzmieniu dotychczasowym, z wyjątkiem art. 96a–96n k.p.a.

²² Por. przegląd stanowisk zaprezentowany przez M. MIŁOŚZA: *Bezczynność...*, s. 274–275.

²³ Tak np. G. ŁASZCZYCA: *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. Kraków 2000, s. 238.

²⁴ M. KOWALSKI: *Terminy w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*. Wrocław 2013, s. 148.

²⁵ Szerzej na ten temat zob. M. MIŁOŚZ: *Bezczynność...*, s. 278 i n. Por. także rozważania G. ŁASZCZYCY: *Zażalenie...*, s. 122 i n. oraz powoływane tam orzecznictwo.

Organem właściwym w przedmiocie rozpatrzenia zażalenia był organ wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 k.p.a., a w sytuacji jego braku (np. gdy organem prowadzącym postępowanie był minister lub samorządowe kolegium odwoławcze), w myśl art. 37 § 1 k.p.a., stronie przysługiwał równoważny²⁶ środek prawny w postaci wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

Czynności nadzorcze organu rozpatrującego zażalenie sprowadzały się w pierwszej kolejności do ustalenia, czy stan bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania w ogóle wystąpił. Jeśli w opinii organu zażalenie było uzasadnione, był on obowiązany do wydania rozstrzygnięcia o dwojakim charakterze: po pierwsze, skierowanej wobec strony dyspozycji w przedmiocie wyznaczenia dodatkowego terminu załatwienia sprawy; po drugie, zarządzenia wyjaśnienia przyczyn oraz ustalenia osób winnych niezakończona sprawy w terminie, a w razie potrzeby także podjęcia działań organizacyjnych o charakterze prewencyjnym (podkreślenia wymaga brak konsekwencji ustawodawcy, który obowiązki zarządcze organu w stanie prawnym sprzed nowelizacji odnosił jedynie do stanu bezczynności).

W świetle przytoczonej regulacji postępowanie dyscyplinujące organ było ukształtowane w sposób szcątkowy. Nie budził wątpliwości pogląd, zgodnie z którym organ rozstrzyga w formie niezaskarżalnego postanowienia, także w przypadku uznania zażalenia za nieuzasadnione. Według G. Łaszczycy²⁷, nic nie stało również na przeszkodzie, by stosować w odniesieniu do niego regulacje rozdziału 11 k.p.a., co np. umożliwiałoby umorzenie postępowania na podstawie art. 138 w zw. z art. 144 k.p.a.

Nie było także jasne, czy organ, do którego zwrócono się z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, prowadzi osobne postępowanie incydentalne, gdyż art. 37 § 2 k.p.a. zdanie pierwsze stanowił jedynie o kompetencjach organu w sytuacji wniesienia przez stronę zażalenia²⁸.

²⁶ Zob. Z. KMIECIAK: *Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*. ZNSA 2013, nr 4, s. 37.

²⁷ G. ŁASZCZYCA, w: G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. T. 1. Warszawa 2010, s. 424.

²⁸ Zob. A. GOŁĘBA, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. H. KNYSIAK-MOLCZYK. Warszawa 2015, s. 324–325. Por. także pogląd aprobujący Z. KMIECIAKA: *Zarys...*, s. 277. Odmienne P. KORNAKCI: *Skarga...*, s. 249.

4. Ponaglenie w postępowaniu podatkowym

Artykuł 141 o.p. wprowadza specyficzny środek prawny w postaci ponaglenia organu podatkowego. Zgodnie z ugruntowanym w doktrynie i judykaturze poglądem, stanowi ono środek zaskarżenia, którego przedmiotem jest „zakończenie stanu zawisłości sprawy przed danym organem”²⁹, a czynności podjęte w tym postępowaniu przez organ wyższego stopnia mają charakter nadzorczy oraz nie mogą ingerować w merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy.

Zakres przedmiotowy art. 141 o.p. w odniesieniu do możliwości dyscyplinowania organu podatkowego w sytuacji jego bezczynności wyznaczają dwa rodzaje terminów instrukcyjnych, tj. podstawowy (art. 139 o.p.) lub ustalony przez organ na podstawie art. 140 o.p.

Problematyczna pozostaje kwestia możliwości wnoszenia przez stronę ponaglenia na przewlekłe prowadzone postępowanie podatkowe. Konstrukcja art. 141 o.p. w obecnym kształcie jest zasadnie krytykowana, prowadzi bowiem do trudnej do zaakceptowania sytuacji, w której strona postępowania podatkowego z uwagi na brak przedmiotowej przesłanki w art. 141 o.p. nie może skorzystać z przysługującego jej na podstawie art. 3 §2 p.p.s.a. prawa do wniesienia skargi na przewlekłość postępowania podatkowego³⁰. Słusznie proponuje się zatem, by pojęcie niezłażenia sprawy z art. 141 o.p. interpretować szeroko, czyli również w odniesieniu do przewlekłego prowadzenia postępowania³¹.

Organem właściwym w sprawie rozpatrzenia ponaglenia jest w pierwszej kolejności organ podatkowy wyższego stopnia w rozumieniu art. 13 §3 o.p., a zatem posiadający przymiot organu odwoławczego. Trzeba jednak pamiętać, że ustawodawca w art. 141 §1 pkt. 2 i 3 o.p. modyfikuje nieco strukturę organów podatkowych w odniesieniu do organów wprowadzonych ustawą o Krajowej Administracji Skarbowej³². W efekcie katalog organów właściwych do rozpatrzenia ponaglenia w postępowaniu podatkowym wygląda następująco:

²⁹ J. BORKOWSKI, w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI, R. MASTALSKI, J. ZUBRZYCKI: *Ordynacja podatkowa. Komentarz 2016*. Wrocław 2016, s. 776.

³⁰ B. ADAMIAK: *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*. Warszawa 2014, s. 93. Por. również zakres przedmiotowy art. 3 §2 p.p.s.a. oraz art. 52 p.p.s.a. w brzmieniu ustawy nowelizującej.

³¹ Por. J. BORKOWSKI, w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI, R. MASTALSKI, J. ZUBRZYCKI: *Ordynacja...*, s. 779; postanowienie NSA z dnia 25 marca 2014 r., I FSK 1058/13. CBOSA.

³² Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej. Dz.U. 2016, poz. 1947 ze zm. [dalej: u.k.a.s.].

- 1) Szef Krajowej Administracji Skarbowej – jeżeli sprawa nie została załatwiona przez dyrektora izby administracji skarbowej (art. 141 §1 pkt 3 o.p.) oraz dodatkowo w sprawach, w których jest on właściwy w pierwszej instancji (ponieważ na mocy art. 13 §3 o.p. jest on wtedy jednocześnie organem odwoławczym);
- 2) dyrektor izby administracji skarbowej – jeżeli sprawa dotyczy rozpatrywania odwołań od decyzji, o których mowa w art. 83 ust. 4 i 5 u.k.a.s.³³, oraz w sprawach, w których jest on właściwy jako organ odwoławczy (art. 13 §1 pkt 2 lit. a o.p.);
- 3) samorządowe kolegium odwoławcze – w zakresie określonym art. 13 §1 pkt 3 o.p.

Ponaglenie nie przysługuje zatem stronie w sytuacji, gdy organem podatkowym jest samorządowe kolegium odwoławcze, Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej oraz minister właściwy do spraw finansów publicznych, ponieważ art. 13 o.p. nie przyznaje im kompetencji organu odwoławczego.

Jeżeli ponaglenie, stanowiące podanie w rozumieniu art. 168 o.p., nie zawiera braków formalnych (por. np. art. 168 §2 o.p.), organ przystępuje do merytorycznego, tj. ograniczonego do zgłaszanego przez stronę zarzutu niezakończona sprawa w terminie, rozpatrzenia sprawy incydentalnej. Należy przyjąć, że termin jej rozstrzygnięcia wyznacza art. 139 o.p.

Zakres oraz kolejność czynności podejmowanych przez organ nadzorczy są identyczne z czynnościami w ogólnym postępowaniu administracyjnym: po stwierdzeniu, że ponaglenie jest uzasadnione organ wyznacza dodatkowy termin załatwienia sprawy, a także jeśli uzna to za konieczne, podejmuje analogiczne do przewidzianych w art. 37 k.p.a. dyspozycje o charakterze zarządczym. Prawną formą działania organu jest niezaskarżalne postanowienie³⁴.

5. Ponaglenie w świetle nowelizacji art. 37 k.p.a

Poza zaprezentowanymi definicjami legalnymi pojęć bezczynności i przewlekłości prowadzenia postępowania, znowelizowany art. 37 k.p.a. zawiera szereg regulacji konstytuujących procedurę rozpatrywania ponagleń w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

³³ Czyli przekształcenia kontroli celno-skarbowej w postępowanie podatkowe, do którego przeprowadzenia (również w zakresie rozpatrywania odwołania – por. art. 13 §1 pkt 1a o.p.) jest właściwy naczelnik urzędu celno-skarbowego.

³⁴ Zob. P. PIETRASZ, w: *Ordynacja podatkowa. Komentarz LEX*. Red. C. KOSIKOWSKI, L. ETEL. Warszawa 2013, s. 839.

Zgodnie z brzmieniem noweli, organem właściwym w tym przedmiocie jest w pierwszej kolejności organ wyższego stopnia, tj. wskazany w art. 17 k.p.a., a w razie jego braku – organ prowadzący postępowanie. Druga z wymienionych sytuacji dotyczy zatem tych zachowań organów, które w poprzednim kształcie art. 37 k.p.a. mogły być skarżone za pomocą wezwania do usunięcia naruszenia prawa³⁵.

Ustawa nowelizująca wprowadza również zasadę pośrednictwa organu prowadzącego postępowanie przy wnoszeniu ponaglenia. Dzięki temu organ będzie mógł wywiązać się z obowiązków, które nakłada na niego art. 37 § 4 k.p.a., czyli ustosunkowania się do treści ponaglenia, a także przekazania niezbędnych odpisów akt sprawy. Co oczywiste, taki układ procesowy nie może być uznany za przykład dewolutywności względnej, gdyż rola organu prowadzącego postępowanie ogranicza się jedynie do wskazanych wyżej obowiązków formalnych, bez przyznania mu kompetencji w przedmiocie samokontroli.

Na stronę, poza koniecznością spełnienia ogólnych wymogów przewidzianych dla podania w art. 63 k.p.a., zostaje nałożony obowiązek uzasadnienia ponaglenia. Zgodnie z intencją ustawodawcy³⁶, rozwiązanie to ma zapobiegać nadużywaniu przez stronę przysługującego jej uprawnienia. Element racjonalizujący postępowanie ponagleniowe jest zasadny, ponieważ k.p.a. nie przewiduje żadnych ograniczeń w kwestii liczby wnoszonych podań.

Działanie organów zostaje ograniczone przez wprowadzenie szczegółowych w stosunku do art. 35 k.p.a. terminów o charakterze instrukcyjnym: jeżeli jest konieczne przekazanie ponaglenia do organu wyższego stopnia, organ prowadzący postępowanie czyni to bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania³⁷. Z kolei merytoryczne rozpatrzenie ponaglenia (w obu układach procesowych) powinno nastąpić w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania.

W celu usprawnienia równoległego procedowania w dwóch postępowaniach (głównym i wпадkowym) art. 37 § 4 k.p.a. stanowi o konieczności przesłania przez organ prowadzący postępowanie odpisów akt sprawy

³⁵ Należy zwrócić uwagę, że pierwotnie projekt przewidywał możliwość wniesienia skargi na bezczynność w sytuacji braku organu wyższego stopnia nad organem prowadzącym postępowanie bez konieczności uprzedniego skorzystania z ponaglenia. Por. art. 37 § 3 k.p.a. oraz art. 52 § 3 p.p.s.a. w brzmieniu projektu na dzień 4 lipca 2016 r. [dalej: projekt lipcowy], <http://www.konsultacje.gov.pl/node/4203> [Data dostępu: 18.05.2017 r.].

³⁶ Zob. *uzasadnienie projektu grudniowego*, s. 24.

³⁷ Przewidziany w projekcie lipcowym termin 3 dni roboczych na przekazanie ponaglenia organowi wyższego stopnia został słusznie poddany krytyce w toku konsultacji publicznych. Zob. np. opinię Krajowej Reprezentacji SKO, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363097/12363100/dokument244873.pdf> [Data dostępu: 1.04.2017 r.].

w zakresie niezbędnym do prawidłowego rozpatrzenia ponaglenia. Wprowadzenie nieostrego kryterium niezbędności jest rozwiązaniem kompromisowym między obowiązkiem przesyłania wszystkich akt sprawy w oryginale a obowiązkiem przesyłania odpisów wszystkich akt sprawy³⁸. W praktyce może ono jednak spowodować, że organ wyższego stopnia, w stosunkowo krótkim siedmiodniowym terminie, będzie zmuszony zwrócić się do organu prowadzącego postępowanie o przesłanie kolejnych odpisów akt sprawy, które w jego ocenie są niezbędne do prawidłowego rozpatrzenia ponaglenia.

Rodzaj i zakres obowiązków nakładanych na organ prowadzący sprawę w ramach postępowania nadzorczego są odmienne w każdym z dwóch układów procesowych przewidzianych w art. 37 k.p.a. Jeżeli ponaglenie rozpatruje organ wyższego stopnia, w pierwszej kolejności rozstrzyga on obligatoryjnie w przedmiocie stwierdzenia, czy stan bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania wystąpił. Sprawa może się zakończyć już na tym etapie wydaniem niezaskarżalnego postanowienia stwierdzającego brak zasadności ponaglenia. Jeśli natomiast organ przychylił się do twierdzenia strony, zobowiązuje on organ prowadzący postępowanie do załatwienia sprawy w wyznaczonym przez siebie terminie. Wydaje się, że w takiej sytuacji organ ponaglany, będąc kategorycznie zobowiązanym do zakończenia postępowania w określonym terminie, traci kompetencję do skorzystania z art. 36 k.p.a.³⁹

Organ rozpatrujący ponaglenie jest również obowiązany zarządzić: wyjaśnienie przyczyn wystąpienia stanu bezczynności lub przewlekłości oraz ustalenie osób winnych takiego stanu. Nadto, w myśl art. 37 § 6 pkt 2 lit. b k.p.a., może on przedsięwziąć środki prewencyjne o charakterze wewnątrzadministracyjnym, które w jego opinii są konieczne do usprawnienia przyszłych postępowań.

Obecny kształt art. 37 § 6 pkt 2 k.p.a. potwierdza formułowany w doktrynie i judykaturze pogląd, zgodnie z którym należy dopuścić możliwość rozpatrzenia środka dyscyplinującego organ nawet po wydaniu zasadniczego rozstrzygnięcia w sprawie, choć zakres takiej kompetencji będzie ograniczony do sfery wewnątrzadministracyjnej⁴⁰ (czyli w obecnym stanie prawnym art. 37 § 6 pkt 2 lit. b k.p.a.) oraz ewentualnego badania przesłanek przewlekłości prowadzenia postępowania⁴¹. Za możliwością rozpatrywania ponaglenia już po wydaniu decyzji przez organ prowadzący postępowanie

³⁸ Por. uzasadnienie projektu grudniowego, s. 25–26.

³⁹ W odniesieniu do silniejszego skutku z art. 37 § 6 pkt 1 k.p.a. zob. również W. GURBA, w: *Reforma...*, Red. Z. KMIĘCIAK, s. 93.

⁴⁰ Tak R. SUWAJ: *Sądowa ochrona...*, s. 96.

⁴¹ Zob. wyrok NSA z dnia 5 lipca 2012 r., II OSK 1031/12. CBOSA.

przemawia również fakt, że rozstrzygnięcie to stanowi prejudykat⁴² w ewentualnym postępowaniu odszkodowawczym z art. 417¹ §3 k.c.⁴³

Zgodnie z art. 37 §7 k.p.a. w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą, organ rozpatrujący ponaglenie zachowuje kompetencję nadzorczą również po wydaniu postanowienia stwierdzającego zasadność ponaglenia – może dokonać jego zmiany z urzędu w każdym czasie (oczywiście, przy założeniu, że postępowanie główne jest nadal w toku), ale tylko w celu wydłużenia terminu wyznaczonego wcześniej, gdy wyjdą na jaw istotne dla sprawy okoliczności faktyczne lub dowody nieznanne w momencie wyznaczania poprzedniego terminu. Pojawia się w związku z tym pytanie, skąd organ wyższego stopnia ma czerpać wiedzę o nowych okolicznościach sprawy, jeśli zasadniczo „przepływ” informacji między organami ustaje z chwilą przekazania ponaglenia wraz z niezbędnymi odpisami akt sprawy, a najpóźniej z chwilą jego rozpatrzenia. Wydaje się, że funkcję sygnalizacyjną w tym zakresie może spełnić wniesienie przez stronę nowego ponaglenia, co ponownie zaktualizuje obowiązek organu prowadzącego postępowanie wynikający z art. 37 §4 k.p.a.

Zakres rozstrzygnięć podejmowanych w sytuacji rozpatrywania ponaglenia przez organ prowadzący postępowanie – jako że jest on „sędzią we własnej sprawie” – ogranicza się do stwierdzenia zasadności zarzutu bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania oraz wydania wskazanych wyżej zarządzeń, w tym fakultatywnie zarządzeń prewencyjnych. Organ ten nie wyznacza sam sobie terminów załatwienia sprawy, zatem wiąże go, po pierwsze – wskazany w art. 37 §5 k.p.a. siedmiodniowy termin rozpatrzenia ponaglenia, a po drugie – dodatkowy niezwłoczny termin załatwienia sprawy już po stwierdzeniu jego zasadności. Organ prowadzący postępowanie po rozpatrzeniu ponaglenia nie wydaje również postanowienia, co wynika z wprowadzonego art. 37 §8 k.p.a.

Postanowienie wydawane przez organ wyższego stopnia zawiera zarówno dyspozycje skierowane do strony wnoszącej ponaglenie, jak i te o charakterze zarządczym, co nie wyklucza możliwości wydania przez organ dalszych zarządzeń konkretyzujących podjęte działania prewencyjne. Postanowienie to nie jest zaskarżalne, choć w myśl art. 142 k.p.a. strona może wnieść związany z nim zarzut procesowy⁴⁴ w odwołaniu od decyzji.

Ponadto należy rozważyć, czy stronie przysługuje ponaglenie na bezczynność organu rozpatrującego ponaglenie. Teoretycznie można sobie bo-

⁴² Zob. A. GOŁĘBA, w: *Kodeks...*, Red. H. KNYSIAK-MOLCZYK; por. także W. GURBA, w: *Reforma...*, Red. Z. KMIECIAK, s. 93.

⁴³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 459.

⁴⁴ Pojęciem tym na określenie tzw. zażalenia niesamoistnego z art. 142 k.p.a. posługuje się G. ŁASZCZYCA: *Zażalenie...*, s. 48–51.

wiem wyobrazić sytuację, w której strona po wniesieniu ponaglenia, rezygnując z przysługującego jej uprawnienia do wystąpienia ze skargą do sądu administracyjnego, ponagla organ dopuszczający się zwłoki w rozpatrzeniu ponaglenia w terminie wskazanym w art. 37 §5 k.p.a., niezależnie od będącego w toku postępowania głównego. Wydaje się, że konstrukcja swego rodzaju „piętrowego” ponaglenia⁴⁵ nie wymaga nawet przyjęcia formalnego rozumienia sprawy administracyjnej, jeżeli bowiem sprawa (w znaczeniu materialnym) w momencie wniesienia kolejnego ponaglenia pozostaje nierozstrzygnięta, to sytuacja ta nadal mieści się w hipotezie art. 37 §1 pkt 1 k.p.a. Ostatecznie można więc dopuścić możliwość ponaglenia przez stronę organu uchylającego siedmiodniowemu terminowi do rozpatrzenia ponaglenia, a nawet siedmiodniowemu terminowi przekazania ponaglenia organowi wyższej instancji – mimo że ten drugi odnosi się do stosunków wewnątrzadministracyjnych, to jednak pośrednio wpływa na prawo strony do załatwienia sprawy głównej zgodnie z zasadą szybkości postępowania.

Rezygnacja z formy zażalenia na beczynność lub przewlekłość postępowania w ogólnym postępowaniu administracyjnym skutkuje brakiem możliwości odpowiedniego stosowania w odniesieniu do art. 37 k.p.a. regulacji rozdziału 10 k.p.a., dotyczącego odwołań. Trzeba zatem stwierdzić, że w nowym stanie prawnym nie jest możliwe wydawanie postanowień w kwestii ewentualnej dopuszczalności ponagleń na podstawie art. 134 k.p.a. Jednakże, zgodnie z regułą wyrażoną w art. 126 k.p.a. w zw. z art. 105 k.p.a., postępowanie ponagleniowe jako rodzaj postępowania incydentalnego może zostać umorzone postanowieniem w obu przypadkach wskazanych w art. 105 k.p.a., a nawet – choć w literaturze przedmiotu jest to kwestia sporna – ulec zawieszeniu⁴⁶.

6. Konsekwencje prawnoprocesowe wniesienia ponaglenia

Należy pamiętać, że postępowanie w przedmiocie dyscyplinowania organu jest obligatoryjnym etapem poprzedzającym wniesienie skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 52 p.p.s.a., wyczerpanie środków zaskarżenia stanowi waru-

⁴⁵ Ten sposób rozumowania był rozważany przez NSA w odniesieniu do ponaglenia w postępowaniu podatkowym – zob. wyrok NSA z dnia 14 lutego 2006 r., I FSK 588/05. CBOSA.

⁴⁶ Możliwość zawieszania postępowań incydentalnych zasadniczo aprobuje M. ROMAŃSK, w: *Kodeks...*, Red. H. KNYSIAK-MOLCZYK, s. 616. Odmiennie G. ŁASZCZYCA: *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*. Kraków 2005, s. 32.

nek formalny dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego, a niespełnienie tej przesłanki skutkuje jej odrzuceniem na podstawie art. 58 p.p.s.a.⁴⁷. Wobec pojawiających się w dyskursie rozbieżnych opinii co do otwartości katalogu środków zaskarżenia zdefiniowanego w art. 52 §2 p.p.s.a.⁴⁸ ustawodawca proponuje zmianę, tj. objęcie jego zakresem przedmiotowym również ponaglenia. Sankcjonuje to dotychczasową praktykę orzecniczą, polegającą na stosowaniu art. 52 p.p.s.a. w odniesieniu do ponaglenia z art. 141 o.p.⁴⁹

Ustawa nowelizująca rozwiązuje również dwa istotne problemy związane z rozpatrywaniem skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania na podstawie dotychczasowych przepisów.

Po pierwsze – jednoznacznie określa, że skargę tę strona może wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu. Stanowisko to, choć w poprzednim stanie prawnym również dominujące⁵⁰, z uwagi na brak wyraźnego wskazania ustawodawcy w praktyce prowadziło czasem do błędnego stosowania innych terminów przewidzianych w art. 53 p.p.s.a.⁵¹

Po drugie – wprowadzony art. 53 §2b p.p.s.a. stanowi, że momentem konstytutywnym dla powstania uprawnienia do złożenia skargi jest moment wniesienia ponaglenia do właściwego organu. W kwestii tej zarysowały się dotychczas dwie odmienne interpretacje – pierwsza, korzystniejsza dla strony, wiąże skutek wyczerpania środków zaskarżenia z art. 52 p.p.s.a. jedynie z wniesieniem środka dyscyplinującego organ⁵²; druga z kolei opiera się na założeniu, że warunkiem koniecznym aktualizacji uprawnienia do

⁴⁷ Zob. np. postanowienie NSA z dnia 27 kwietnia 2012 r., I OSK 872/12; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 22 lutego 2005 r., I SAB/Wa 176/04. CBOSA. Por. także R. SUWAJ: *Sądowa ochrona...*, s. 194–195.

⁴⁸ Por. T. Woś, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Red. T. Woś. Warszawa 2016, s. 443–444. Na temat otwartego charakteru art. 52 §2 p.p.s.a. zob. również postanowienie NSA z dnia 16 kwietnia 2013 r., II FSK 861/13. CBOSA.

⁴⁹ T. Woś, w: *Prawo...*, Red. T. Woś, s. 443–444.

⁵⁰ Por. np. P. KORNACKI: *Skarga...*, s. 257–259; J.P. TARNO: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Warszawa 2012, s. 187.

⁵¹ Por. np. postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 18 sierpnia 2010 r., II SAB/OI 68/10. CBOSA.

⁵² Tę linię rozumowania prezentuje NSA np. w postanowieniu z dnia 25 lutego 2016 r., II OSK 326/16. CBOSA, stwierdza bowiem m.in.: „Oczekiwanie na rozstrzygnięcie zażalenia [z art. 37 k.p.a. – B.G.] odniosłoby odwrotny do zamierzonego skutek, bowiem skarżący zobowiązany byłby oczekiwać na merytoryczne odniesienie się do zażalenia [...]. Taka wykładnia nie realizowałaby celu, jaki przyświecał ustawodawcy przy wprowadzaniu instytucji skargi na bezczynność lub przewlekłość postępowania [...]. Spełnienie wymogu wyczerpania środków zaskarżenia następuje już w chwili jego złożenia w organie”.

wystąpienia ze skargą jest rozpatrzenie (również negatywne) poprzedzającego ją środka zaskarżenia⁵³.

Przyjęcie przez ustawodawcę pierwszej z omówionych koncepcji ma niewątpliwie tę zaletę, że pozwala uniknąć sytuacji, w której organ rozpatrujący ponaglenie sam popada w zwłokę. Jednocześnie nie można zapominać, że organ posiada pewną swobodę wyznaczoną terminami załatwiania spraw, a wprowadzenie możliwości skarżenia opieszałości organu prowadzącego postępowanie już z momentem wniesienia ponaglenia może skutkować przedwczesnym inicjowaniem postępowań sądownoadministracyjnych w sytuacjach, w których prawidłowe zastosowanie środka administracyjnoprawnego byłoby wystarczające.

Zakres przedmiotowy skargi sądownoadministracyjnej nie obejmuje możliwości skarżenia postanowienia w przedmiocie rozpatrzenia ponaglenia⁵⁴ – wynika to z faktu, że takie postanowienie nie mieści się w dyspozycji art. 3 §2 pkt 2 p.p.s.a. W tym układzie procesowym nie jest także dopuszczalne wniesienie skargi na zwłokę w rozpatrzeniu ponaglenia przez organ. Z kolei zwłoka polegająca na nierozpatrzeniu w terminie siedmiodniowym ponaglenia przez organ będący jednocześnie organem prowadzącym postępowanie (który nie wydaje postanowienia) powinna być oceniana raczej pod kątem beczynności związanej z obowiązkiem niezwłocznego załatwienia sprawy głównej niż zwłoki z rozpatrzeniem samego ponaglenia, mimo że formalnie sytuację tę obejmuje norma z art. 3 §2 pkt 9 p.p.s.a.

Na marginesie prowadzonych rozważań należy również wskazać, że stwierdzenie stanu beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania może wywierać skutki w sferze odpowiedzialności prawnej pracownika organu – ogólną podstawę prawną stanowi art. 38 k.p.a. (oraz odpowiednio na gruncie procedury podatkowej art. 142 o.p.), choć regulacje te należy zawsze współstosować z uszczegóławiającymi je postanowieniami odrębnych ustaw⁵⁵.

Ponadto art. 37 §2 k.p.a. oraz art. 141 §2 o.p. wprowadzają zasadę, zgodnie z którą integralną częścią każdego rozstrzygnięcia w przedmiocie beczynności organu, już po uznaniu jego zasadności, jest stwierdzenie, czy niezakończona sprawa w terminie nastąpiła z rażącym naruszeniem prawa. Konieczność ustosunkowania się przez organ do tej kwestii stanowi jedną z przesłanek odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za

⁵³ Zob. np. postanowienie NSA z 14 lutego 2006 r., I FSK 588/05. CBOSA; P. KORNAKCI: *Skarga...*, s. 250; T. Woś, w: *Prawo...*, Red. T. Woś, s. 446.

⁵⁴ Podobnie w przypadku wniesienia ponaglenia do organu rozpatrującego sprawę główną – zob. art. 3 §2 pkt 4 p.p.s.a.

⁵⁵ Szerzej na ten temat zob. A. GOLĘBA, w: *Kodeks...*, Red. H. KNYSIAK-MOLCZYK, s. 327 i n.

rażące naruszenie prawa⁵⁶, czyli szczególnego rodzaju odpowiedzialności cywilnej wobec podmiotów ponoszących odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej.

7. Podsumowanie

Z zaprezentowanych rozważań wyraźnie wynika, że ponaglenie, podobnie jak uprzednio zażalenie na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania czy wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, zasadniczo spełnia w systemie administracyjnego prawa procesowego dwie funkcje. Po pierwsze – może służyć jako samoistny środek prawny pozwalający stronie na uruchomienie mechanizmu dyscyplinowania organu w toku administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego. Po drugie – przez powiązanie wymogu wyczerpania środków zaskarżenia z dopuszczalnością merytorycznego rozpatrzenia skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania stanowi jednocześnie element jego racjonalizacji, zgodnie z podnoszonym w literaturze⁵⁷, choć najwyraźniej kwestionowanym przez ustawodawcę, przekonaniem o subsydiarnym charakterze postępowania sądoadministracyjnego.

Wobec jednoznacznego brzmienia znowelizowanego art. 52 §2 p.p.s.a. ponaglenie może zostać uznane za administracyjnoprawny środek zaskarżenia. Aktualne pozostają zapatrywania tych przedstawicieli doktryny⁵⁸, którzy zwracają uwagę na podstawową cechę odróżniającą je od odwołania, wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i zażalenia, czyli odmienny przedmiot zaskarżenia, przybierający formę relewantnego prawnie zachowania organu, a nie rozstrzygnięcia administracyjnego⁵⁹.

Całość postanowień ustawy nowelizującej w przedmiocie wprowadzenia ponaglenia do ogólnego postępowania administracyjnego, mimo powyższych uwag krytycznych, co do zasady zasługuje na aprobatę. Jednocześnie należy postulować rozbudowanie postanowień art. 141 o.p., nie jest bowiem

⁵⁶ Por. art. 5 i 6 ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1169.

⁵⁷ Tak np. Z. KMIECIAK, w: „System Prawa Administracyjnego”. T. 10: *Sądowa kontrola administracji publicznej*. Red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL. Warszawa 2017, s. 281.

⁵⁸ Por. M. MIŁOSZ: *Bezczynność...*, s. 292 i n.

⁵⁹ Istnienie w obrocie prawnym rozstrzygnięcia administracyjnego jako konstytutywnej cechy środka zaskarżenia przyjmuje B. ADAMIAK, w: „System Prawa Administracyjnego”. T. 9: *Prawo procesowe administracyjne*. Red. R. HAUSER, B. ADAMIAK. Warszawa 2017, s. 214.

pożądany stan normatywny, w którym ten sam środek prawny w świetle obu ustaw procesowych podlega odmiennej regulacji, nawet biorąc pod uwagę fakt, że zgodnie z art. 3 §1 pkt 2 k.p.a. ich zakresy normowania zostały wyraźnie rozgraniczone.

Bartosz Gliwiński

Reminder as a means of review
in the Polish administrative proceedings

Summary

The aim of the paper is to highlight reminder being stipulated in the Polish administrative proceedings as a means of review which sought to ensure settling cases without undue delay. Based on the amendment bill to the Administrative Procedure Code coming into force on the 1st June 2017, the party to the proceedings is entitled to challenge such as failure of the administrative body by lodging a reminder as it is considered a mandatory appeal before submitting a complaint to administrative court. Moreover, the paper includes references to the Polish Tax Ordinance Act in the scope of dealing with tax cases within legal deadlines.

Katarzyna Surmiak

Mediacja jako nowa instytucja w procedurze administracyjnej

1. Wprowadzenie

Nowelizacja ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego¹, która weszła w życie 1 czerwca 2017 r., jest przedmiotem dyskusji wielu podmiotów nie tylko związanych bezpośrednio z administracją, takich jak organy administracji publicznej czy wydziały prawa i administracji polskich uczelni wyższych, ale również przedsiębiorców czy „zwykłych” obywateli. W debacie publicznej mówi się o rewolucyjnych zmianach, jakie ustanowiła ta regulacja². W niniejszym artykule poruszona zostanie tematyka mediacji wprowadzona w rozdziale 5a znowelizowanego k.p.a. To niewątpliwie doniosła problematyka, dotychczas bowiem postępowanie mediacyjne w administracji występowało wyłącznie w postępowaniu sądownoadministracyjnym, gdy tymczasem nowelizacja k.p.a. przewiduje, że postępowanie mediacyjne będzie mogło mieć miejsce już na etapie postępowania administracyjnego.

¹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego i niektórych innych ustaw. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 935.

² Zob. *(R)ewolucja w postępowaniu administracyjnym*, http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/r-ewolucja-w-postepowaniu-administracyjnym?utm_source=facebook.com&utm_medium=social&utm_campaign=artykul&utm_term=r-ewolucja-w-postepowaniu-administracyjnym&utm_content=LEX.pl [Data dostępu: 30.06.2017 r.]; „Można mówić o małej rewolucji”. Już za kilka dni uchwalone zostaną nowe przepisy, a sprawy w urzędach ruszą z kopyta, <http://innpoland.pl/134077,mozna-mowic-o-malej-rewolucji-juz-za-kilka-dni-uchwalone-zostana-nowe-przepisy-a-sprawy-w-urzedach-rusza-z-kopyta> [Data dostępu: 30.06.2017 r.].

Mediacja (łac. *mediator* – pośrednik, *mediare* – pośredniczyć w sporze, *medius* – środkowy, bezstronny)³ jest formą rozwiązywania sporów, opierającą się na wyspecjalizowanej, niewładczej ingerencji osoby trzeciej, bezstronnej i neutralnej wobec stron i ich konfliktu⁴. Jej celem jest umożliwienie stronom sporu, z pomocą mediatora, dojścia do porozumienia bez przeprowadzania rozprawy. Negocjowanie i mediowanie zamiast „siłowego” bądź władczego rozstrzygnięcia sporów czy konfliktów stanowi doniosłą cechę zachodniej i demokratycznej kultury politycznej i prawnej. Niewątpliwie demokratyczna organizacja życia publicznego niesie z sobą warunki sprzyjające ujawnianiu różnych sytuacji spornych oraz znajdowaniu rozwiązań przy aktywnym udziale samych stron danego konfliktu. Szersze zainteresowanie alternatywnymi sposobami rozwiązywania sporów, a co za tym idzie, samą instytucją mediacji nastąpiło wraz z przeobrażeniami ustrojowymi przełomu lat 80. i 90. XX w. oraz z inicjacją procesów integracji ze Wspólnotami Europejskimi⁵. Obecnie w wielu krajach europejskich jednym z głównych elementów rządowych programów rozwiązywania sporów jednostki z władzą publiczną (administracją) jest włączenie w proces rozwiązywania sporu jednostki z administracją niezależnej i zachowującej bezstronność osoby trzeciej⁶.

2. Obowiązujący stan prawny w zakresie przepisów odnoszących się do mediacji w sprawach administracyjnych

Odnosząc się do stanu prawnego obowiązującego przed dniem 1 czerwca 2017 r., podstawy prawne mediacji w sprawach administracyjnych znajdowały się w następujących aktach normatywnych:

- 1) ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷,
- 2) ustawa – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁸,

³ W. KOPALIŃSKI: *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*. Warszawa 2000, s. 321.

⁴ A. ZIENKIEWICZ: *Studium mediacji: od teorii ku praktyce*. Warszawa 2007.

⁵ A. KALISZ, A. ZIENKIEWICZ: *Mediacja sądowa i pozasądowa. Zarys wykładu*. Warszawa 2009, s. 11–12.

⁶ Z. KMIECIAK: *Mediacja w polskim prawie administracyjnym*. W: *Mediacja w sprawach administracyjnych*. Red. H. MACHIŃSKA. Warszawa 2007, s. 46.

⁷ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 718 ze zm. [dalej: p.p.s.a.].

⁸ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1066 ze zm. [dalej: p.u.s.a.].

3) rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych⁹.

Należy wskazać, że do 1 czerwca 2017 r. instytucja mediacji nie występowała w przepisach k.p.a. Na podstawie przepisów obowiązujących przed tą datą proceduralną podstawę prowadzenia przez organy administracji działań, które wykazują cechy mediacji, były przepisy k.p.a. o ugodzie (art. 13 oraz art. 114–122). Artykuł 13 §2 k.p.a. stanowi, że organ administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, powinien podejmować czynności skłaniające strony do zawarcia ugody w przypadkach, gdy k.p.a. przewiduje możliwość jej zawarcia. Należy jednak zaznaczyć, że do tej pory ugoda uregulowana w k.p.a. nie stanowiła samodzielnej instytucji prawnej, z uwagi na fakt, że do jej skuteczności wymagany jest akt zatwierdzający. Dlatego też jej rola w procesie załatwiania spraw nie jest znacząca¹⁰. Mówiąc o ugodzie, Z. Kmiecik wskazuje na kilka istotnych mankamentów – mianowicie na znaczny stopień sformalizowania tak pojmowanych działań mediacyjnych oraz na fakt, że przepisy k.p.a. o ugodzie są w istocie martwe. Bardzo rzadkie przypadki korzystania z ugody często tłumaczone są ułomnością odnoszącej się do niej regulacji prawnej, tj. dużą złożonością trybu działania czy też niechęcią stron postępowania i samych urzędników do polubownego zakończenia danej sprawy¹¹. Jak zauważa C. Martysz, innym argumentem, dla którego ugoda bywa rzadko stosowana w praktyce, jest fakt, że postępowanie ugodowe nakłada na organ wiele dodatkowych obowiązków, które przede wszystkim wiążą się z licznymi kontaktami pomiędzy stronami a organem lub jego pracownikiem¹².

Postępowanie mediacyjne zostało uregulowane w czterech artykułach (art. 115–118) p.p.s.a., w których określono cele mediacji, podmioty ją prowadzące oraz przebieg i skutki postępowania mediacyjnego. W literaturze reprezentowany jest pogląd, że źródłem wymienionych regulacji w postępowaniu przed sądem administracyjnym jest głównie Zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy o alternatywnych środkach rozstrzygania sporów sądowych pomiędzy władzami administracyjnymi a osobami

⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 sierpnia 2015 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych. Dz.U. 2015, poz. 1177 [dalej: regulamin WSA].

¹⁰ E. PIERZCHAŁA: *Ugoda w postępowaniu administracyjnym*. W: *Decyzja, postanowienie, ugoda w postępowaniu administracyjnym*. Red. L. KLAT-WERTELECKA, B. KOZICKA, E. PIERZCHAŁA. Wrocław 2014, s. 203–205.

¹¹ Z. KMIECIK: *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*. Warszawa 2010, s. 189.

¹² C. MARTYSZ, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. T. 1. Red. G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN. Kraków 2005, s. 142.

prywatnymi. W rekomendacji tej znajdują się zasady dotyczące pozasądowych metod rozwiązywania sporów administracyjnoprawnych¹³. W opinii M. Tabernackiej, występowanie w krajowych porządkach prawnych regulacji wprowadzających możliwość „niekonfrontacyjnego rozwiązywania konfliktów w obszarze wykonawczej działalności państwa” jest uwarunkowane obecnym poziomem rozwoju społecznego. Co więcej, prawo nie może być oderwane od społecznych realiów, co przekłada się nie tylko na jego materialny wymiar, ale także na sposoby załatwiania spraw. Zatem w warunkach decentralizacji wykonywania władzy publicznej mediacja powinna znaleźć zastosowanie w kształtowaniu przez organ sytuacji prawnej adresatów ich władczych rozstrzygnięć¹⁴. Należy zauważyć, że regulamin obowiązujący do dnia 5 sierpnia 2015 r.¹⁵, na podstawie § 2 ust. 5 w zw. z § 36 ust. 3, przewidywał możliwość utworzenia odrębnego wydziału do spraw mediacji do załatwiania spraw w postępowaniu mediacyjnym. Najprawdopodobniej brak takiej regulacji w aktualnie obowiązującym regulaminie jest rezultatem tego, że instytucja postępowania mediacyjnego nie znalazła szerszego zastosowania w praktyce polskiego sądownictwa administracyjnego.

Z zamieszczonej poniżej tabeli wynika, że w 2014 r. wszczęto 10 postępowań mediacyjnych, z których w tym trybie załatwiono jedynie 4 sprawy, w 2015 r. wszczęto 8 postępowań mediacyjnych, z których dzięki mediacji rozwiązano tylko jedną, podczas gdy w 2004 r. wszczęto 679 postępowań mediacyjnych, z których do ugody doszło aż w 170¹⁶.

¹³ Council of Europe Committee of Ministers: *Recommendation Rec2001(9) of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties*, 5.09.2001 r., w: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2001\)9&Language=lanEnglish&Site=COE&BackColorInternet+DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2001)9&Language=lanEnglish&Site=COE&BackColorInternet+DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864) [Data dostępu: 25.01.2017 r.], tekst polski: Komitet Ministrów Rady Europy: *Zalecenie rozstrzygania sporów między władzami administracyjnymi i innymi stronami*. W: *Mediacja w sprawach administracyjnych*. Red. H. MACHIŃSKA. Warszawa 2007, s. 109–113.

¹⁴ M. TABERNACKA: *Uwarunkowania prowadzenia mediacji z udziałem jednostek samorządu terytorialnego*. W: *Mediacje w prawie*. Red. J. CZAPSKA, M. SZELĄG DYLEWSKI. Kraków 2014, s. 237, cyt. za: A. ROMANKO: *Mediacja w sprawach administracyjnych w prawie kanonicznym i w prawie polskim*. Lublin 2016, s. 59–60.

¹⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych. Dz.U. nr 169, poz. 1646 ze zm. [dalej: Rozporządzenie Prezydenta RP].

¹⁶ Biuro Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego: *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku*. Warszawa 2015, <http://www.nsa.gov.pl/sprawozdania-roczne.php> [Data dostępu: 25.01.2017 r.], s. 18–19.

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Postępowania wszczęte w sprawach	679	204	172	87	36	21	11	23	25	8	10	8
Sprawy załatwione	170	117	66	17	16	3	2	8	4	5	4	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: www.nsa.gov.pl/sprawozdania-roczne.php

W sprawozdaniu rocznym z 2015 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „przyczynę tego zjawiska można uzasadnić szybkością i sprawnością rozpoznawania spraw w trybie zwykłym. Wynoszący obecnie 6–12 miesięcy okres rozpoznania większości spraw sprawia, że prowadzenie ewentualnego postępowania mediacyjnego nie przyczyniłoby się do przyspieszenia postępowania”¹⁷. Dla porównania w tych samych latach, według danych Ministerstwa Sprawiedliwości, liczba postępowań zakończonych w wyniku postępowania mediacyjnego w poszczególnych dziedzinach prawa przedstawia się następująco:

Dziedzina prawa	Lata											
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sprawy cywilne	–	–	1488	1399	1455	1842	2196	2514	2844	3251	3272	4123
Sprawy gospodarcze	–	–	256	258	210	540	848	1429	2354	2812	3096	5744
Sprawy rodzinne	–	–	210	326	427	716	1092	1149	2283	1283	1335	1932
Sprawy karne	3569	4440	5052	4178	3891	3714	2541	3251	3252	3694	3770	4046
Sprawy nieletnich	254	343	366	325	261	293	348	312	322	278	198	212
Sprawy z zakresu prawa pracy	–	–	33	74	107	252	195	65	284	324	297	512

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: www.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/mediacje

Jak wcześniej wskazano, instytucję mediacji w sprawach sądownoadministracyjnych do polskiego porządku prawnego wprowadziła p.p.s.a. Regulacja ta uważana jest za dość specyficzną, budzi bowiem pewne kontrowersje, odnoszące się zarówno do treści, jak i do szczegółowej interpretacji¹⁸. Generalna ocena tej instytucji jest trudna, gdyż w doktrynie podaje się w wątpliwość, czy realnie mamy do czynienia z instytucją mediacji, czy może jest to *quasi*-mediacja (tzn. instytucja podobna do postępowania pojednaw-

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Zob. np. T. Woś: *Postępowanie mediacyjne w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. W: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania – studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora E. Ochendowskiego*. Toruń 2005, s. 445–468.

czego)¹⁹. Ponadto w literaturze odnoszącej się między innymi do instytucji mediacji podnosi się, że ta w kształcie nadanym jej przepisami prawa p.p.s.a. pozostaje w sprzeczności z istotą sądownictwa administracyjnego, które wyklucza możliwość mediacji w kwestii zgodności z prawem (i to z normami bezwzględnie obowiązującymi, jakimi bezsprzecznie są normy prawa administracyjnego) aktu stosowania tego prawa przez organ administracji publicznej, a ponadto określoną w art. 184 Konstytucji RP oraz w art. 1 p.u.s.a. i art. 1 i 3 p.p.s.a. rolę, jaką odgrywają sądy administracyjne i postępowanie sądownoadministracyjne, oraz z zasadą praworządności (art. 2 Konstytucji RP), która obowiązuje również sądy administracyjne. Zatem sąd administracyjny nie powinien uczestniczyć, „mediować”, między skarżącym a organem administracji publicznej w sporze, którego istotą jest zarzut niezgodności z prawem aktu lub czynności tego organu, który to spór sąd ten powinien autorytatywnie rozstrzygać²⁰.

Należy podkreślić, że do dnia 1 czerwca 2017 r. postępowanie mediacyjne nie było, wbrew swojej nazwie, mediacją. Jego osobliwością jest przede wszystkim fakt, że przeprowadzane jest przez sędziego lub referendarza sądowego, co skutkuje trudnościami w doktrynie, związanymi z jednoznacznym zakwalifikowaniem tej instytucji do którejś z podstawowych form alternatywnych metod rozstrzygania sporów (ang. *Alternative Dispute Resolution* – ADR). Już sama osoba sędziego czy referendarza sądowego powoduje pewnego rodzaju zniekształcenie istoty mediacji jako procesu z udziałem niezależnego podmiotu „zewnątrznego” wobec postępowania²¹. W stanie prawnym obowiązującym do 31 maja 2017 r. wskazywano, że w praktyce funkcjonuje instytucja bliższa postępowaniu pojednawczemu czy ugodowemu, przebiegającemu przed organem rozstrzygającym spór (czyli konstrukcja przypominająca koncyliację), niż klasycznej mediacji²².

Co więcej, jest oczywiste, że efektywność każdej mediacji zależy w dużym stopniu od tego, czy do jej podjęcia dochodzi na odpowiednim etapie sporu, tzn. wtedy, gdy strony wyrażają jeszcze gotowość do szukania porozumienia. W literaturze wskazuje się, że jedną ze słabości mediacji w postępowaniu przed sądem administracyjnym jest to, że przeprowadza się ją zazwyczaj po wyczerpaniu określonej procedury przedsądowej (ad-

¹⁹ Zob. np. A. KALISZ: *Quasi-mediacyjność postępowania mediacyjnego przed sądami administracyjnymi* W: *Arbitraż i mediacja. Praktyczne aspekty stosowania przepisów*. Red. J. OLSZEWSKI. Rzeszów 2007, s. 157 i nast.

²⁰ Zob. szerzej: T. Woś: *Komentarz do art. 115 p.p.s.a.*, Lex Polonica Maxima, cyt. za: A. KALISZ, A. ZIENKIEWICZ: *Mediacja sądowa...*, s. 106.

²¹ Zob. A. MUDRECKI: *Postępowanie mediacyjne przed sądami administracyjnymi. Czy wykorzystana szansa?* W: *Prawno-psychologiczne uwarunkowania mediacji i negocjacji*. Red. S.L. STADNICEŃKO. Opole 2006, s. 199.

²² Zob. A. KALISZ: *Quasi-mediacyjność...*, s. 161–162.

ministracyjnej), co powoduje trudności w dojściu do porozumienia, ponieważ strony zdążyły już wyłożyć swoje racje, przedstawić argumenty na ich poparcie i uruchomić tryb kontrolny zapadłego rozstrzygnięcia²³. Zdaniem Z. Janowicza, włączenie do p.p.s.a. unormowania dotyczącego mediacji „oddaliło drogę sądową”, ten bowiem, kto stracił zaufanie do władzy publicznej, zainteresowany będzie dokonaniem przez sąd badania zgodności z prawem zakwestionowanego aktu lub czynności²⁴.

3. Mediacja w postępowaniu administracyjnym

Jak przytoczono na wstępie, nowelizacja zakłada wprowadzenie nowej instytucji w ramach postępowania administracyjnego, tj. mediacji. Dotychczas mediacja kojarzyła się głównie z postępowaniem cywilnym, gdyż właśnie w ramach regulacji prawa cywilnego jest ona przedmiotem odrębnej regulacji. Choć aktualnie, zgodnie z przepisami rozdziału 8 p.p.s.a., postępowanie mediacyjne może być przeprowadzane przed sądami administracyjnymi, autorzy nowelizacji twierdzą, że „przepisy powinny stwarzać możliwość i prawną podstawę skorzystania z tej instytucji wcześniej, na etapie postępowania administracyjnego, m.in. właśnie po to, aby różnicę zapatrywań na sposób rozstrzygnięcia sprawy między stroną postępowania oraz organem administracji wyjaśnić w sposób polubowny już na etapie postępowania administracyjnego, a w konsekwencji zapobiec wszczęciu postępowań sądownoadministracyjnych”. Z tego też względu w nowelizacji k.p.a. wprowadzono nowy rozdział – rozdział 5a zatytułowany *Mediacja*. Co więcej, w ocenie autorów, mediacja ma upowszechnić „partnerskie podejście do administracji”. Chodzi tu o partycypację społeczeństwa we władztwie administracyjnym. Podkreśla się potrzebę zapewnienia kształtowania stosunków administracyjnoprawnych w sposób „zwiększający wpływ stron postępowania na swoje sprawy, a także sprawy istotne dla społeczeństwa”. Nowy rozdział obejmuje art. 93a–93n k.p.a. Dyspozycja art. 96 §1 k.p.a. stanowi, że mediacja może być przeprowadzona, jeżeli pozwala na to charakter sprawy. Może mieć ona swoje zastosowanie w konfliktach różnego rodzaju, a w nowelizacji wskazuje się, że jest ona dopuszczalna zarówno w układzie horyzontalnym, tzn. między stronami postępowania, jak i w układzie wertykalnym, czyli między stronami postępowania a organem

²³ Z. KMIECIAK: *Mediacja...*, s. 41–42.

²⁴ Zob. Z. JANOWICZ: *Głos w dyskusji o reformie sądownictwa administracyjnego*. W: *Polski model sądownictwa administracyjnego*. Red. S. FUNDOWICZ, J. NICZYPORUK, J. STELMAŚK. Warszawa 2005, s. 173–180, cyt. za: Z. KMIECIAK: *Mediacja...*, s. 42.

administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie. Z uwagi na fakt, że w układzie horyzontalnym organ administracji jest także uczestnikiem mediacji, autorzy uzasadnienia do nowelizacji wskazują, że nowa regulacja posługuje się pojęciem „uczestnik mediacji”²⁵, w odróżnieniu od pojęcia „strona” w rozumieniu art. 28 k.p.a. Oczywiście, wprowadzona regulacja respektuje wszystkie pryncypialne zasady mediacji. Zatem jej cel, który został zamieszczony w art. 96a §3 k.p.a.²⁶, jest w istocie analogiczny do regulacji aktualnie zawartej w art. 115 §1 p.p.s.a. W uzasadnieniu do nowelizacji autorzy stwierdzają, że mediacja może stanowić istotny element postępowania wyjaśniającego (np. ustalenie dopuszczalnego sposobu użytkowania obiektu budowlanego) czy też mieć charakter prewencyjny (np. uniknięcie skierowania sprawy do sądu administracyjnego).

Jak wcześniej wspomniano, zachowane pozostają nierozzerwalne cechy mediacji, zatem jest ona, zgodnie z art. 96a §2 k.p.a., dobrowolna – strony będą miały prawo podjąć decyzję co do przeprowadzenia mediacji. Natomiast sama inicjatywa przeprowadzenia mediacji może nastąpić na wniosek strony lub z urzędu (art. 96b k.p.a.); dodatkowy obowiązek w tym zakresie zawiera także art. 13 k.p.a. Nowelizacja zakłada, że przed wydaniem postanowienia o skierowaniu do mediacji organ administracji publicznej zawiadomi organ, o którym mowa w art. 106 §1 k.p.a., jeżeli nie zajął on stanowiska w sprawie, o możliwości przeprowadzenia mediacji. Natomiast w zawiadomieniu do stron, zgodnie z art. 96b §3 k.p.a., organ ten zwróci się również do nich o wyrażenie zgody na przeprowadzenie mediacji oraz wybranie mediatora (w terminie czternastu dni). Ponadto zawiadomienie będzie zawierało także pouczenie o zasadach prowadzenia mediacji (jak jej dobrowolność, możliwość zerwania na każdym jej etapie) oraz ponoszenia jej kosztów. W braku zgody którejkolwiek ze stron, lub gdy strona nie wypowie się w ogóle co do mediacji w wyznaczonym terminie, mediacja nie zostanie przeprowadzona – zatem wyklucza się domniemaną zgodę na mediację. Autorzy zmian twierdzą, że skoro strona podejmuje zasadnicze ustalenia co do mediacji (między innymi wyrażenie zgody na jej przeprowadzenie czy ustalenie mediatora), nie będzie jej przysługiwał środek zażalenia postanowienia o skierowaniu sprawy do mediacji.

Choć w trakcie prac nad nową regulacją pojawił się pomysł, aby to organ administracji publicznej (w osobie jego pracownika) odgrywał rolę mediatora, finalnie zrezygnowano z tego rozwiązania z uwagi na zagrożenie naruszenia zasady bezstronności. Należy podkreślić, że pojęcie bez-

²⁵ Artykuł 96a §4 k.p.a.: „Uczestnikami mediacji mogą być: 1) organ prowadzący postępowanie oraz strona lub strony tego postępowania albo 2) strony postępowania”.

²⁶ Artykuł 96a §3 k.p.a.: „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”.

stronności należy rozumieć jako „brak zaangażowania po jednej ze stron prowadzonej mediacji (w szczególności brak faworyzowania)”²⁷. Zatem tak jak w przypadku mediacji w sprawach cywilnych, nie przewiduje się obowiązku wykazania się przez mediatora spełnieniem przewidzianych prawem kwalifikacji, szczegółowe wymogi dotyczące osoby mediatora zostały zaś sformułowane w art. 96f oraz 96g k.p.a.²⁸ Warto nadmienić, że przed uchwaleniem k.p.a. w obecnym kształcie w doktrynie prezentowano pogląd, zgodnie z którym w sposób wątpliwy postrzegano potencjalne dopuszczenie do postępowania administracyjnego mediatora rozumianego jako osoba niezależna i zewnętrzna. Takie stanowisko wyraził W. Federczyk, który możliwość tę traktował wręcz jako determinującą zmianę w modelu postępowania²⁹. Autorzy zmian w uzasadnieniu podkreślają, że mediator, „jako swoistego rodzaju »mąż zaufania«, mógłby wesprzeć proces budowania dobrej relacji między stroną a organem”, a jego rolę określają jako „ułatwienie komunikacji między stronami postępowania administracyjnego albo między stronami a organem, [...] co może wpłynąć na zwiększenie stopnia zaufania stron do organu administracji publicznej, na który niekorzystny wpływ może mieć nierównoprawność stron wpisana w istotę stosunku administracyjnoprawnego”. Artykuł 96j k.p.a. wprowadza zasadę poufności, do której zobowiązani mają być wszyscy uczestnicy mediacji oraz inne osoby biorące w niej udział. Natomiast uczestnicy mediacji, na podstawie art. 96j §2 zdanie drugie k.p.a., mogą zdecydować o uchyleniu obowiązku zachowania tajemnicy, jednak nie należy utożsamiać tego przepisu z podstawą do zwolnienia z innych tajemnic prawnie chronionych, jak np. tajemnica adwokacka. Nowe przepisy stanowią, że co do zasady mediator ma prawo

²⁷ Zob. K. ANTOLAK-SZYMANSKI, w: Red. K. ANTOLAK-SZYMANSKI, O.M. PIASKOWSKA. *Mediacja w postępowaniu cywilnym. Komentarz*. Warszawa 2017, s. 121 oraz M. AROSO DE ALAMEIDA: *Mediacja w prawie administracyjnym – podejście porównawcze*. Warszawa 2007, s. 20, cyt. za: K. CELIŃSKA-GRZEGORCZYK: *Mediacja*. W: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI. Warszawa 2017, s. 667–668.

²⁸ Artykuł 96f §1. k.p.a.: „Mediatorem może być osoba fizyczna, która posiada pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z pełni praw publicznych, w szczególności mediator wpisany na listę stałych mediatorów lub do wykazu instytucji i osób uprawnionych do prowadzenia postępowania mediacyjnego, prowadzonych przez prezesa sądu okręgowego. §2. Mediatorem nie może być pracownik organu administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w sprawie”.

Artykuł 96 g §1. k.p.a.: „Mediator powinien zachować bezstronność przy prowadzeniu mediacji i niezwłocznie ujawnić okoliczności, które mogłyby wzbudzić wątpliwość co do jego bezstronności, w tym odpowiednio okoliczności, o których mowa w art. 24 §1 i 2. §2. Mediator odmawia przeprowadzenia mediacji w przypadku wątpliwości co do jego bezstronności i niezwłocznie zawiadamia o tym uczestników mediacji oraz organ administracji publicznej, jeżeli nie jest on uczestnikiem mediacji”.

²⁹ W. FEDERCZYK: *Mediacja w postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2013, s. 226–227, cyt. za: K. CELIŃSKA-GRZEGORCZYK: *Mediacja...*, s. 667–668.

zapoznania się z aktami sprawy (art. 96i k.p.a.). Jednak istnieje możliwość, że uczestnik mediacji nie wyrazi na to zgody. Nie będzie to jednak stanowiło przeszkody do przeprowadzenia mediacji, mediator bowiem ma pomóc uczestnikom w osiągnięciu konsensusu, a nie merytorycznie rozstrzygnąć sprawę (nie udziela on także uczestnikom porad prawnych). Spośród wielu przymiotów mediatora można wymienić między innymi utrzymywanie pozytywnego nastawienia stron w kierunku poszukiwania rozwiązań czy dbałość o takie zorganizowanie mediacji, by strony same podjęły świadomą decyzję, podpartą dogłębną analizą ich potrzeb. Rzecz jasna, mediator, jako osoba bezstronna i neutralna, nie powinien zajmować stanowiska co do potencjalnego rozstrzygnięcia sprawy czy też namawiać strony do przyjęcia preferowanych rozwiązań w sprawie, w której prowadzi mediację. Należy zaakcentować, że jego obowiązkiem jest zapewnienie uczestnikom mediacji równych praw i możliwości prezentowania swoich stanowisk, aby stworzyć im realne pole do wypracowania rozwiązań polubownych³⁰.

Autorzy nowelizacji, mając na względzie, że mediacja może mieć wpływ na długość i przebieg postępowania administracyjnego, zdecydowali, że wydanie postanowienia o skierowaniu do mediacji będzie skutkowało odroczeniem przez organ wydania decyzji administracyjnej w sprawie na okres dwóch miesięcy. W uzasadnieniu do nowelizacji autorzy wskazują, że jest to termin „wystarczający”, aby sprawnie przeprowadzić postępowanie mediacyjne. Jednak wprowadza się również regulację, zgodnie z którą termin ten, na zgodny wniosek stron, będzie mógł być wydłużony nie więcej niż o jeden miesiąc. Na mocy art. 35 § 5 k.p.a. czas trwania mediacji nie będzie wliczany do czasu załatwienia sprawy.

Formą zakończenia mediacji może być ugoda zawarta między stronami postępowania. Co więcej, mediacja może zakończyć się także tym, że strona wycofa lub zmodyfikuje swój wniosek (żądanie), lub wycofa wniesiony środek odwoławczy, albo w ogóle zrezygnuje z jego wniesienia lub też sprawa zostanie załatwiona w drodze decyzji administracyjnej. Istotne jest również to, że ugoda zawarta przed mediatorem nie jest tożsama z ugodą zawartą przed organem administracji publicznej i z jego udziałem. Z uwagi na ten fakt, nowelizacja reguluje jej status prawny, nakazując stosowanie do niej przepisów dotyczących ugody zawartej przed organem (art. 121a k.p.a.). Głównym celem takiego rozwiązania jest zapewnienie zgodności z prawem ugody zawartej przed mediatorem, a służyć temu ma obowiązek dokonania oceny w tym zakresie przez organ administracji, czego efektem będzie zatwierdzenie ugody zgodnej z prawem albo odmowa jej zatwierdzenia (jeśli nastąpi brak zgodności z prawem). W uzasadnieniu do nowelizacji podkreśla się również wagę mediacji jako istotnego elementu postępowania wyja-

³⁰ Zob. K. CELIŃSKA-GRZEGORCZYK: *Mediacja...*, s. 667–668.

śniającego (tj. ułatwienie ustalenia stanu faktycznego sprawy). Z przebiegu mediacji sporządza się protokół, którego elementy określa art. 96m k.p.a. Jeśli w wyniku postępowania mediacyjnego w protokole zostaną zawarte ustalenia dotyczące załatwienia sprawy, to powinna zostać ona zakończona zgodnie z tymi ustaleniami. W uzasadnieniu noweli wskazano, że związanie organu ustaleniami protokołu następuje jedynie w granicach obowiązującego prawa, co oznacza, że dla organu wiążące będą tylko te ustalenia, które nie naruszają żadnych obowiązujących przepisów prawa. Jeśli chodzi o koszty postępowania mediacyjnego, to będą one ponoszone przez:

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

W uzasadnieniu nowelizacji wskazuje się na pozytywny wpływ takiego uregulowania ze względu na zapewnienie powszechnej dostępności tej formy rozwiązywania sporów administracyjnych, co może mieć wpływ na wzrost popularyzacji mediacji w ramach postępowania administracyjnego.

4. Opinie eksperckie w sprawie wprowadzenia instytucji mediacji w k.p.a.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw był opiniowany przez wiele podmiotów. Jednym z nich było Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi³¹, które wskazało, że zdaniem doktryny, sama idea wprowadzenia mediacji, która ma na celu przyspieszenie postępowania, jest trafna, jednak w praktyce prawdopodobnie nie znajdzie zastosowania. Świadczą o tym statystyki, potwierdzające, że instytucja ta w postępowaniu sądoadministracyjnym jest iluzoryczna. SKO wyraża również obawę związaną z możliwością przedłużania postępowania, do której może prowadzić mediacja, a przecież nie taki jest jej cel. Na to niebezpieczeństwo zwraca także uwagę Krajowa Izba Radców Prawnych³², która w swojej opinii podkreśla, że jeśli mediacja bę-

³¹ Zob. *Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*. Druk nr 1183, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/1741C8002AE310EBC12580BB0046B77A/%24File/1183-001.pdf> [Data dostępu: 3.04.2017 r.].

³² Zob. *Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 29 lipca 2016 r. o projekcie nowelizacji ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz*

dzie dopuszczalna w sprawach innych niż kończące się zawarciem ugody, to istnieje prawdopodobieństwo wykorzystywania jej do przewlekania postępowania, zarówno przez stronę postępowania, jak i organ administracji publicznej. Natomiast zgodnie ze stanowiskiem Rady Legislacyjnej³³, niejednoznaczne i nieostre jest określenie zakresu spraw, w których mediacja może być przeprowadzona, zawarte w art. 96a § 1 („jeżeli pozwala na to charakter sprawy”). Tym samym pozostawia się organowi możliwość „decyzji” uznaniowej w tej sprawie. Zatem Rada wskazuje na potrzebę doprecyzowania przesłanek warunkujących możliwość skierowania sprawy do mediacji, tak aby przepisy były jasne i jednoznaczne. Kolejna uwaga dotyczyła osoby mediatora. Zgodnie z art. 96g k.p.a., jeżeli pojawią się wątpliwości co do bezstronności mediatora, to powinien on odmówić przeprowadzenia mediacji oraz niezwłocznie zawiadomić o tym uczestników mediacji i organ administracji publicznej, jeżeli nie jest on uczestnikiem mediacji. Jednak brak jest uregulowań dotyczących sytuacji, w której w toku prowadzenia mediacji jej uczestnicy utracą zaufanie do osoby mediatora.

Z kolei odnosząc się do stanowiska NSA w zakresie dotyczącym uregulowania instytucji mediacji, zespół ekspercki podkreślił, że zgodnie z art. 13 § 1 k.p.a. mediacja może być przeprowadzana na każdym etapie załatwiania sprawy. Zespół opowiedział się za koncepcją, zgodnie z którą pewne reguły mediacji powinny zostać skonstruowane tak, aby nadawały się do zastosowania w każdej fazie postępowania, dlatego też przyjęto odformalizowaną formułę tej instytucji. Co istotne, w raporcie podkreślono bardzo ważną rolę działań informacyjnych, które przyczynią się do rozpowszechnienia wiedzy i popularyzacji mediacji wśród obywateli. Zespół ekspercki zwrócił także uwagę na ekonomiczny walor mediacji. Mianowicie koszt prowadzenia postępowania administracyjnego obciąża przede wszystkim Skarb Państwa, a wprowadzenie mediacji niewątpliwie stwarza szansę, aby te koszty obniżyć. W związku z tym rozwiązanie, które planuje się wprowadzić w zakresie kosztów mediacji, nie doprowadzi do zwiększenia obciążeń budżetowych. Także pokrywanie przez organ części kosztów mediacji może stanowić motywację dla stron do korzystania z tej instytucji. Warto nadmienić, że pozytywne znaczenie ma również art. 96e § 3 k.p.a., który „ma tworzyć atmosferę wzajemnego zaufania między stronami oraz

niektórych innych ustaw (projekt z dnia 4 lipca 2016 r.), <http://obsil.pl/wp-content/uploads/2016/08/Opinia-OBSiL-KRRP-z-dnia-29-lipca-2016-r.-o-projekcie-nowelizacji-ustawy-Kodeks-post%C4%99powania-administracyjnego-oraz-niekt%C3%B3rych-innych-ustaw.pdf> [Data dostępu: 3.04.2017 r.].

³³ Zob. *Opinia z dnia 16 września 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*, <http://radalegislacjy.gov.pl/dokumenty/opinia-z-16-wrzesnia-2016-r-o-projekcie-ustawy-o-zmianie-ustawy-kodeks-postepowania> [Data dostępu: 3.04.2017 r.].

pomiędzy nimi a organem". W Raporcie wskazano też, że proponowana konstrukcja mediacji nie zakłada wyłączenia sądowej kontroli w sprawie, w której zawarto ugody, co jest rozwiązaniem właściwym z uwagi na kilka aspektów. Po pierwsze, trudnym zadaniem byłoby tłumaczenie faktu ograniczenia sądowej kontroli. Po drugie, należy pamiętać, że nie sposób wykluczyć wystąpienia nieprawidłowości czy nadużyć przy sporządzaniu umowy lub ugody redagowanej na podstawie ustaleń podjętych w toku mediacji, które mogłyby uniemożliwić jej wykonalność czy prowadzić do stanu niezgodności z prawem³⁴.

5. Podsumowanie

Należy podkreślić, że mediacja przewidziana w zaleceniach nr R(2001)9 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 5 września 2001 r. w sprawie alternatyw wobec sądowego rozstrzygnięcia sporów wskazana jest jako alternatywna forma rozstrzygnięcia sporów między władzami administracji a osobami (stronami) prywatnymi, jednak pojawia się pytanie, czy postępowanie administracyjne dotyczy rozstrzygnięcia sporów. Wydaje się, że nie, gdyż nie ma ono spornego, kontradyktoryjnego charakteru. Oczywisty jest jednak fakt, że celowe jest podejmowanie działań, które pomogą usprawnić działanie sądownictwa, a takim jest właśnie mediacja, która, jeżeli zakończy się sukcesem, nie przyczyni się do wzrostu liczby wszczynanych postępowań sądowoadministracyjnych. Należy również zwrócić uwagę na fakt, że z założenia mediacja ma być stosowana zarówno między stronami o spornych interesach, jak i między organem a stroną. Propozycję tę należy ocenić pozytywnie, jako umożliwiającą stronom szybsze rozwiązanie sporu, choć rozwiązanie to niesie z sobą pewne ryzyko. Może się bowiem okazać, że skonfliktowane strony będą wykorzystywać mediację do przedłużania postępowania (a zgodnie z założeniami nowelizacji, czas trwania mediacji nie będzie wliczał się do terminu załatwienia sprawy). Jednakże można liczyć na to, że koszty związane z mediacją mogą być czynnikiem hamującym. Ponadto, w przypadku skierowania sprawy do mediacji organ, zgodnie z projektowanymi zmianami, odroczy rozpatrzenie sprawy do dwóch miesięcy. W rezultacie może się okazać, że strony będą wykorzystywać proponowaną instytucję mediacji jedynie do przedłużania postępowania, zamiast realnie dążyć do jego szybszego zakończenia.

³⁴ J. WEGNER-KOWALSKA: *Mediacja. W: Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*. Red. Z. KMIECIAK. Warszawa 2017, s. 73–82.

Podsumowując, jak trafnie wskazuje Z. Kmiecik, „upowszechnienie idei mediacji zdaje się problemem tyleż prawnym, co kulturowym, a nawet obyczajowym”. Wciąż trudno jest przełamać kształtowany przez lata schemat czy też stereotyp, polegający na tym, że jednostronne orzeczenie sądu jest jedynym środkiem rozwiązania sporów jednostki z administracją³⁵. Niewątpliwie, zgodnie z opinią J. Wegner-Kowalskiej, ta nowa instytucja wpisuje się w dostrzegane współcześnie tendencje rozwoju postępowania, a więc jego uelastycznienia, zmniejszenia poziomu formalizmu procesowego oraz zintensyfikowania współpracy między organem a stroną postępowania. Mediacja, według zaproponowanego unormowania, daje szeroki zakres swobody osobom biorącym w niej udział (między innymi co do kształtowania jej zasad czy sposobu procedowania oraz ponoszenia kosztów pracy mediatora). Szereg przygotowanych przepisów ma charakter semiimperatywny, co stwarza warunki do elastycznego funkcjonowania tej instytucji. Zatem wiele będzie zależało od praktyki, która będzie się kształtowała na tle nowej regulacji oraz umiejętności i profesjonalizmu w prowadzeniu mediacji po stronie osób, którym się ją powierzy. Jak wcześniej podkreślono, kryterium umożliwiającym skorzystanie w postępowaniu administracyjnym z instytucji mediacji ma być charakter sprawy. Jeśli natomiast chodzi o przykłady takich sytuacji, określanych jako konfliktowe, to K. Celińska-Grzegorzczak uważa, że taką sprawą może być np. sytuacja, w której organ pierwszej instancji wydał decyzję, od której złożono odwołanie – w takim przypadku możliwość przeprowadzenia mediacji widziana jest na etapie postępowania odwoławczego³⁶. Jednak nowość mediacji, jako nieznanej dotąd konstrukcji postępowania administracyjnego, wymagać będzie zapewne również działań informacyjnych, propagujących walory tej instytucji³⁷.

³⁵ Z. KMIECIK: *Mediacja...*, s. 46.

³⁶ K. CELIŃSKA-GRZEGORCZYK: *Mediacja...*, s. 663.

³⁷ *Raport: mediacja w kpa – na każdym etapie*, <http://www.mediacje.lex.pl/czytaj/-/artykul/raport-mediacja-w-kpa-na-kazdym-etapie> [Data dostępu: 14.03.2017 r.].

Katarzyna Surmiak

Mediation as a new institution in the administrative procedure

Summary

The amendment of the Code of Administrative Procedure, which entered into force on 1 June 2017, is currently being discussed by many entities not only directly connected with the administration, such as public administration bodies or the departments

of law and administration of Polish universities, but also entrepreneurs or „ordinary” citizens. Public debate is about the revolutionary changes that this regulation is about. This article discusses the subject of mediation, which introduced in chapter 5a of the amended version. This is undoubtedly important subject, because until now mediation proceedings in the administration were only in court-administrative proceedings, while the draft amendment of the Supreme Administrative Court. It envisages that mediation proceedings may take place already at the stage of administrative proceedings.

Agnieszka Kocot-Łaszczyca, Grzegorz Łaszczyca

Dopuszczalność mediacji w ogólnym postępowaniu administracyjnym

1. Podstawy prawne postępowania mediacyjnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym

Mediacja jako konstrukcja prawna wprowadzona została do regulacji ogólnego postępowania administracyjnego ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 935). Unormowano ją w sposób zwarty. Jej funkcję podkreślono w treści art. 13 k.p.a. (zasada ogólna polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania), a szczegółową regulację zawarto przede wszystkim w rozdziale 5a działu II k.p.a. zatytułowanym *Mediacja*, a także w kilku innych przepisach k.p.a. (art. 35 § 5, art. 83 § 4, art. 263 § 1, art. 263a, art. 264 § 1a). Celem wprowadzenia mediacji – jak wskazano w uzasadnieniu do ustawy nowelizującej – jest zbliżenie administracji do społeczeństwa, zapewnienie kształtowania stosunków administracyjnoprawnych w sposób zwiększający wpływ stron postępowania na swoje sprawy, a także sprawy istotne dla społeczeństwa, w którym funkcjonują. Podkreślono dalej, że mediacja ma zatem charakter transformujący – jest możliwa nie tyle pod warunkiem uprzedniej modernizacji administracji publicznej, ile właśnie jako jeden ze sposobów zmieniania kultury administrowania na bardziej przyjazny administrowanym.

Podstaw podjęcia działań ustawodawczych skierowanych na wprowadzenie mediacji w postępowaniu administracyjnym upatrywać należy w rozwoju polubownych metod rozwiązywania sporów prawnych, nazywanych metodami alternatywnymi (*Alternative Dispute Resolution – ADR*), efektywnymi (*Effective Dispute Resolution – EDR*), a w niektórych przypad-

kach także zewnętrznymi *External Dispute Resolution* – EDR). Taki kierunek rozwoju regulacji prawnych, w tym procesowych, podkreśliła jednocześnie Rekomendacja Rec(2001)9 Komitetu Ministrów Rady Europy o alternatywnych środkach rozstrzygnięcia sporów sądowych pomiędzy organami administracji a stronami prywatnymi¹, w której zalecono wprowadzenie do systemów prawnych państw członkowskich alternatywnych form rozwiązywania konfliktów w postaci wewnętrznej kontroli aktów administracyjnych, koncyliacji, mediacji, ugody, arbitrażu.

2. Uwagi terminologiczne

Kodeksowe określenie „mediacja” może być rozumiane zarówno w znaczeniu statycznym, jak i dynamicznym. W pierwszym przypadku mediacja uzyskuje wymiar określonej prawnie metody, sposobu czy też instrumentu rozwiązywania sporu. W drugim ujęciu mediacja to uporządkowany i kierunkowy ruch procesowy – zespół czynności zmierzających do przygotowania, a następnie przeprowadzenia mediacji w sprawie administracyjnej. Zespół tych czynności to inaczej „postępowanie mediacyjne”. Regulacja k.p.a. eksponuje w szczególności drugą ze wskazanych sfer mediacji. Już samo miejsce regulacji mediacji w systematyce Kodeksu (dział II – *Postępowanie*) podkreśla, że jest ona elementem dynamiki postępowania administracyjnego, a ściślej – możliwym fragmentem postępowania wyjaśniającego. Mowa tu bowiem nie o jednej czy też wąskiej grupie czynności jednorodzących, lecz o zespole czynności o różnorodnym charakterze podejmowanych przez uczestników mediacji. Cechę wielości „czynności umożliwiających przeprowadzenie mediacji” podkreśla już treść art. 13 §2 k.p.a. Przepisy art. 96a–96n k.p.a. stanowią zaś podstawę zarówno: a) czynności stron postępowania w postaci składania oświadczeń woli, ujętych technicznie w formie podań (np. wniosek o zawiadomienie stron oraz organu współdziałającego o możliwości przeprowadzenia mediacji – art. 96b §1 k.p.a.; wyrażenie zgody na przeprowadzenie mediacji – art. 96d §1 k.p.a.); b) czynności organu prowadzącego postępowanie, mogącego także występować w charakterze uczestnika mediacji (np. czynności informacyjnej zawiadomienia o możliwości przeprowadzenia mediacji – art. 96b §1 oraz §3–4 k.p.a.; czynności rozstrzygającej w postaci wydania postanowienia o skierowaniu sprawy do mediacji – art. 96d, lub o zakończeniu mediacji – art. 96e §3 k.p.a.) oraz

¹ Recommendation Rec(2001)9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties, przyjęta w dniu 5 września 2001 r.

c) czynności mediatora (np. prowadzenie mediacji – art. 96k; sporządzenie protokołu z przebiegu mediacji – art. 96m k.p.a., przedłożenie go organowi administracji publicznej w celu włączenia do akt sprawy, doręczenie odpisu tego protokołu uczestnikom mediacji – art. 96n k.p.a.). Wskazane przykładowo czynności, wzajemnie powiązane, zawsze celowe (ukierunkowane na przygotowanie i przeprowadzenie mediacji oraz osiągnięcie jej celu), tworzą oznaczony zespół, swoisty łańcuch, który należy określić jako „postępowanie mediacyjne”. Nie ma ono waloru postępowania głównego, nie stanowi odrębnego trybu procesowego (osobnego w stosunku do trybu zwykłego i uproszczonego). Jest mechanizmem pomocniczym (wspomagającym). Mediacja nie stanowi formy rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, nie jest formą działania administracji.

3. Charakter postępowania mediacyjnego oraz prawa strony do przeprowadzenia postępowania mediacyjnego

Mediacja uregulowana przepisami rozdziału 5a działu II k.p.a. ma cechy mediacji procesowej. Taki wymiar mediacji wynika nie tyle z charakteru regulacji prawnej, w której mechanizm ten znalazł swoją podstawę prawną (Kodeks postępowania administracyjnego jest ustawą procesową), czy też z procesowych granic mediacji (może być przeprowadzona tylko „w toku postępowania” – art. 95a §1 k.p.a.), ile przede wszystkim z rodzaju czynności skierowanych na przeprowadzenie mediacji, podmiotów je realizujących (w szczególności z możliwością uczestniczenia w mediacji organu prowadzącego postępowanie) oraz skutków skierowania sprawy do mediacji, zwłaszcza w aspekcie załatwienia sprawy. W jednym z przyjętych wariantów mediacji (mediacja wertykalna) organ administracji publicznej występuje wstępnie jako uczestnik mediacji, a następnie jako organ załatwiający sprawę. W tej postaci mediacji dochodzi do swoistej kumulacji ról, przenikania się postępowania mediacyjnego i postępowania rozstrzygającego. Nie jest to zatem mechanizm pozaprocessowy, zewnętrzny, pozostawiający rozstrzygnięcie kwestii spornej wyłącznie stronom jako uczestnikom mediacji. Zauważyć należy, że Kodeks nie wyklucza mediacji przedprocesowej czy też pozaprocessowej w znaczeniu jakiegokolwiek pośredniczenia w sporze, mającego na celu ułatwienie podmiotom dojścia do porozumienia² (np. podmiotom, które w postępowaniu administracyjnym uzyskują status stron postępowania lub status taki już uzyskały), lecz z działaniami tego

² *Słownik języka polskiego*. Red. M. SZYMCZAK. T. 2. Warszawa 1999, s. 126.

rodzaju (prawnymi bądź faktycznymi) nie wiąże bezpośrednio skutków prawnych.

Z przepisu art. 96b §1 k.p.a. wynika, że inicjatywa podjęcia działań zmierzających do przeprowadzenia mediacji może pochodzić zarówno od organu administracji publicznej, jak i od strony postępowania. Organ bowiem z urzędu lub na wniosek strony zawiadamia stronę oraz organ współdziałający (art. 106 §1 k.p.a.) o możliwości przeprowadzenia mediacji. W pierwszym przypadku czynności zawiadomienia dokonuje organ na podstawie własnego przekonania o istnieniu sfery, w której możliwe jest dokonanie ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy (można tu mówić o sferze, przestrzeni „mediacyjnej”, o „potencjale mediacyjnym” sprawy). Stwierdzenie przez organ, że charakter sprawy nie pozwala na przeprowadzenie mediacji zwalnia go z obowiązku zawiadomiania, o którym mowa we wskazanym przepisie. W drugim przypadku zawiadomienie innych stron o możliwości przeprowadzenia mediacji może pochodzić od jednej ze stron postępowania lub większej ich liczby. Dotyczy to jednak przypadku wielości stron postępowania, niezależnie od wzajemnej relacji ich interesów prawnych, choć przede wszystkim – interesów spornych.

Kodeks nie reguluje natomiast wprost problemu jednoznacznego żądania strony postępowania skierowanego do organu administracji publicznej o przeprowadzenie mediacji, której uczestnikami byłby organ oraz strona postępowania (mediacja wertykalna). Brak takiego unormowania nie oznacza, że żądanie tej treści jest niedopuszczalne. Strona ma bowiem prawo domagać się zastosowania określonego rozwiązania (zabiegu) procesowego, a rolą organu jest odpowiedzieć na takie żądanie w formie i treści określonej normą prawa powszechnie obowiązującego. W tym kontekście podkreślić należy, że prawo strony postępowania do żądania podjęcia czynności wstępnych, a następnie skierowania sprawy do mediacji jest jedynie typowym uprawnieniem o charakterze procesowym. Uprawnienie to nie może być jednak ocenione jako postać roszczenia procesowego, któremu sprostanie jest bezwzględny obowiązek organu administracji publicznej. Nie jest ono formalnym procesowym prawem podmiotowym obejmującym roszczenie uprawnionego wobec władzy (organu), by przyznała przysługujące mu świadczenia lub zapewniła korzystanie z uprawnień³.

³ Zob. M. STAHL, w: Z. DUNIEWSKA, B. JAWORSKA-DĘBSKA, R. MICHALSKA-BADZIAK, E. OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA, M. STAHL: *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Red. M. STAHL. Warszawa 2000, s. 58.

4. Przesłanki dopuszczalności postępowania mediacyjnego

4.1. Przesłanka pozytywna

Przepisy k.p.a. ustanawiają pozytywną przesłankę dopuszczalności przeprowadzenia mediacji. Ujmują ją w nieostrej formule: „jeżeli pozwala na to charakter sprawy” (art. 96a §1, art. 13 §1). Kodeks nie dookreśla tej przesłanki, w szczególności nie wskazuje kryteriów, nawet przykładowych, „charakteru” sprawy pozwalającego na przeprowadzenie mediacji. Nie oznacza to, że nie pozwala na ich określone zrekonstruowanie, tj. ustalenie na poziomie wskazania wyznaczników względnych. Trudno jednak pozytywnie ocenić regulację prawną, która już w zakresie elementu podstawowego (przesłanki stosowania instrumentu procesowego) wymaga takiego zabiegu. Elastyczność normy procesowej jest w niektórych przypadkach elementem koniecznym, jednak nie może ona prowadzić do nadmiernych uogólnień, a w konsekwencji istotnych wątpliwości interpretacyjnych i wadliwych założeń. Zauważyć można, że tych ostatnich nie ustrzegł się sam projektodawca, wskazując w uzasadnieniu do ustawy nowelizującej przykłady spraw nadających się do mediacji. Wymieniono tu sprawy, w których: 1) występuje wielość stron, 2) może być zawarta ugoda, 3) organ ma zamiar wydać decyzję na niekorzyść adresata i może spodziewać się odwołania, 4) wniesiony został środek odwoławczy od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji. O ile dwa pierwsze przykłady nawiązują, choć nie zawsze wprost, do „charakteru sprawy”, o tyle pozostałe nie wykazują związku z pozytywną przesłanką dopuszczalności mediacji. Założenie o dopuszczalności mediacji w każdej sprawie, w której organ ma zamiar wydania decyzji negatywnej, oraz w której wniesiono odwołanie, pomija przesłankę „charakteru sprawy”.

Analiza pozytywnej przesłanki mediacji skłania w pierwszej kolejności do podkreślenia, że na możliwość przeprowadzenia mediacji pozwolić ma „charakter sprawy”, a nie charakter rozstrzygnięcia w sprawie. W szczególności zatem nie można przyjąć, że mediacja dopuszczalna jest wyłącznie w sprawach opartych na uznaniu administracyjnym, a staje się instrumentem nieaktualnym w sprawach, w których podstawa prawna decyzji determinuje jej treść (decyzja związana). O „charakterze sprawy” – w odniesieniu do mediacji – przesądza przede wszystkim „charakter” uprawnienia lub obowiązku, stanowiącego element przedmiotowy postępowania administracyjnego. Chodzi tu bowiem o uprawnienie lub obowiązek:

- 1) który może, lecz nie musi być w ogóle ukształtowany (sfera uznania administracyjnego),

- 2) którego treść, granice (także czasowe, terytorialne), rozmiar, sposób wykonania lub inne jeszcze elementy mogą być – zawsze w granicach obowiązującego prawa – elastycznie ukształtowane, czyli których cechą jest zatem elastyczność w ukształtowaniu ich treści lub swoista podzielność.

Wyjaśnienie przesłanki „jeżeli pozwala na to charakter sprawy” wymaga uwzględnienia regulacji art. 13 §1 k.p.a. (czyli istoty zasady polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych) oraz art. 96a §3 k.p.a. (czyli prawnie wyznaczonego celu mediacji). Podkreślić trzeba, że spośród tych dwóch norm znaczenie podstawowe odgrywa czynnik celu mediacji. Zasada polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych skierowana jest przede wszystkim do spraw, w których możliwe jest zawarcie ugody (pkt 1 – sprawy, w których uczestniczą strony o spornych interesach), natomiast ewentualny aspekt przyjaznego rozstrzygnięcia (z przeprowadzeniem mediacji) nie został wprost zawężony do „spraw ugodowych”, lecz do wszelkich „kwestii spornych”. Cecha sporności, zaznaczona w art. 13 §1 k.p.a. oraz art. 96k k.p.a. (mowa jest kolejno o dążeniu do polubownego rozstrzygnięcia „kwestii spornych” oraz dążeniu do polubownego „rozwiązania sporu”), którą można uznać za wiodącą dla dopuszczalności mediacji, nie jest wprost odniesiona do sprawy administracyjnej w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a. (całościowo ujętej), lecz w istocie do „kwestii”. „Kwestia sporna” zaś to jakiegokolwiek zagadnienie wywołujące wśród (przyszłych) uczestników mediacji dyskusję, wątpliwości czy też kontrowersje co do jej rozumienia, sposobu rozwiązania lub rozstrzygnięcia. Mogą to być zagadnienia natury faktycznej lub prawnej, kwestie związane z ustalaniem stanu faktycznego lub jego oceną, a także problemy co do obowiązywania normy prawnej lub jej wykładni. Wykorzystanie wskazanego wyznacznika, czyli sporności kwestii szeroko rozumianej, jako wyłącznego dla wypełnienia przesłanki „charakteru sprawy” prowadziłyby do wniosku o nieograniczonej dopuszczalności przeprowadzania mediacji. Taki kierunek rozumienia pozostawałby w sprzeczności z treścią art. 96a §1 k.p.a. Wynikająca z tej regulacji norma nie jest ograniczona do formuły „w toku postępowania może być przeprowadzona mediacja”, lecz została uzupełniona zastrzeżeniem „jeżeli pozwala na to charakter sprawy”.

Sięgnięcie do kodeksowego celu mediacji także nie gwarantuje jednoznacznego wyniku. Zgodnie z treścią art. 96a §3 k.p.a., 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. Z formuły tej (*in fine*) wynika, że ustawodawca odrzucił wąskie rozumienie celu mediacji, czyli takie, które obejmowałoby tylko dokonanie ustaleń zmierzających do

zawarcia ugody administracyjnej (determinowałoby to wprost rozumienie sprawy, której charakter pozwala na przeprowadzenie mediacji). Przez podkreślenie – w regulacji celu mediacji – że może ona w rezultacie prowadzić także do wydania decyzji administracyjnej Kodeks akcentuje szersze ujęcie sprawy administracyjnej, której charakter pozwala na przeprowadzenie mediacji. „Szersze” rozumienie sprawy nie oznacza, że mediacja jest dopuszczalna w każdej sprawie administracyjnej (indywidualnej), a tylko takiej, co do której pozwala na to charakter sprawy.

Kodeksowy cel mediacji ma wymiar dwuczłonowy łączny („wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy” oraz „dokonanie ustaleń dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa”). Można zauważyć, że pierwszy z wyznaczonych kierunków pełni funkcję służebną względem drugiego. Ścisłym bowiem celem mediacji jest dokonanie ustaleń dotyczących załatwienia sprawy, a wyjaśnianie i rozważanie okoliczności to instrumenty (zabiegi) umożliwiające osiągnięcie tego celu. Są to jednocześnie czynności charakterystyczne dla każdego postępowania administracyjnego – w każdej sprawie administracyjnej rozstrzyganej w formie decyzji administracyjnej lub rozwiązywanej przez zawarcie ugody, niezależnie od jej majątkowego czy niemajątkowego charakteru, wymiaru osobowego lub rzeczowego, natury związanej z przyznawaniem uprawnień lub nakładaniem obowiązków, aktualne jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych tej sprawy. Wymiaru powszechności nie wykazuje natomiast cel oznaczony jako „dokonanie ustaleń dotyczących załatwienia sprawy” (człon drugi). Na dokonywanie ustaleń (czynienie ustaleń) między uczestnikami mediacji musi bowiem pozwalać istota uprawnień lub (i) obowiązków będących przedmiotem postępowania, w szczególności wskazana wyżej możliwość, a nie obowiązek ich ukształtowania oraz ich prawna podzielność czy też elastyczność. Jako przykład spraw z tego ostatniego zakresu wskazać można sprawę ustalenia warunków zabudowy co do oznaczonych wymagań⁴ czy też sprawę ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości lub udostępnienia określonej nieruchomości⁵. Zwykle za-

⁴ Przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2003, nr 164, poz. 1588) wykorzystują formułę „dopuszcza się wyznaczenie”: innego wskaźnika wielkości powierzchni nowej zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu, innej szerokości elewacji frontowej, innej wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej – jeżeli wynika to z analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1–5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2016, poz. 778 ze zm.).

⁵ Artykuł 124, art. 124b, art. 124c, art. 125 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2016, poz. 2147 ze zm.). Jak podkreślono w wyroku

tem elastyczność zapewniają ustalane w formie decyzji elementy w postaci: „warunków”, „zasad”, „sposobu korzystania”, „sposobu udostępniania” i inne, natomiast podzielność może wyrażać się między innymi w ukształtowaniu obowiązku lub uprawnienia „w wysokości do”, w granicach „od... do”, w przedziale czasu „do”.

Natomiast ścisła treść nakładanego obowiązku lub przyznanego uprawnienia co do wszystkich jego elementów, determinowana jednoznacznie normą prawa powszechnie obowiązującego, nadającą jednocześnie decyzji wymiar aktu związanego, sprzeciwia się „dokonywaniu ustaleń dotyczących jej załatwienia”, a tym samym eliminuje dopuszczalność przeprowadzenia mediacji. Można stwierdzić, że ustaleń takich jednostronnie dokonał już w istocie prawodawca. Trudno byłoby czynić „ustalenia” na przykład w sprawie cofnięcia uprawnienia do kierowania pojazdami z uwagi na orzeczenie lekarskie stwierdzające istnienie przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami czy też orzeczenie zakazu prowadzenia pojazdów⁶. Mediacja w takim przypadku spełniałaby wyłącznie funkcję mechanizmu informacyjnego.

W nawiązaniu do przykładów spraw „o walorze mediacyjnym” wskazanych w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej podkreślić zatem trzeba, że dopuszczalność mediacji nie musi zależeć od wielości stron postępowania, sporności interesów przez nie reprezentowanych, możliwości negatywnego załatwienia sprawy lub wydania już przez organ I instancji decyzji negatywnej. Cecha „mediacyjności” tkwi bowiem w naturze uprawnienia bądź obowiązku.

Sferą mediacyjności nie jest objęty stan faktyczny sprawy, a także związana z nim ocena pojęć niedookreślonych. W odniesieniu do tych ostatnich – jak podkreśla orzecznictwo trybunalskie – „proces interpretacji pojęć nieostrych jest elementem wykładni prawa. Zadaniem organu administracji publicznej jest w tego rodzaju sytuacjach nie tyle tworzenie prawa, co odtwarzanie treści tychże pojęć na podstawie obowiązującego prawa i z uwzględnieniem różnego rodzaju metod wykładni, zasad wnioskowania i reguł inferencyjnych. [...] Pojęcia nieostre (niedookreślone) zyskują pełną

WSA w Bydgoszczy z dnia 21 września 2016 r., II SA/Bd 700/16. Lex nr 2152078, Decyzja o udostępnieniu nieruchomości, wskazująca datę początkową okresu udostępnienia, winna zostać wydana z uwzględnieniem interesu obu stron postępowania, które co do zasady biorą w nim udział, czyli inwestora i właściciela nieruchomości, bądź też innej osoby posiadającej tytuł prawny do gruntu. Proces inwestycyjny winien być bowiem prowadzony z jak najmniejszą uciążliwością dla właściciela, jednakże wzięty pod uwagę winien zostać również interes inwestora, który z uwagi na konieczność przeprowadzenia całego procesu inwestycyjnego musi zorganizować harmonogram prac prowadzonych na wszystkich odcinkach tego procesu.

⁶ Artykuł 103 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. 2017, poz. 978 ze zm.).

treść dopiero z chwilą indywidualizacji normy prawnej i odniesienia jej do konkretnego stanu faktycznego określonego w hipotezie normy prawnej. Tego rodzaju pojęcia nie mają z reguły jakiegoś znaczenia opisowego, lecz wymagają systematycznego dookreślenia, tzn. zyskują treściowe kontury dopiero w trakcie ustalania treści norm prawnych” (wyrok TK z dnia 3 czerwca 2003 r., K 43/02. OTK-A 2003/6/49). Możliwości mediacji w zakresie stanu faktycznego sprzeciwia się kodeksowa regulacja celu mediacji (art. 96a §3 k.p.a.) oraz zasady załatwienia sprawy (art. 96n §1 k.p.a.). Załatwienie sprawy, o którym mowa, jest możliwe tylko w granicach obowiązującego prawa. Normy o takim charakterze sprzeciwiają się zaś dokonywaniu przez uczestników mediacji ustaleń co do stanu faktycznego sprawy. Rozstrzygające znaczenie ma tu bowiem norma art. 7 k.p.a., czyli regulacja zasady prawdy obiektywnej. Jej treścią jest obowiązek organu administracji publicznej podejmowania wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, a to wyklucza możliwość mediacji co do stanu faktycznego. Przepis art. 77 §1 k.p.a., stosowany zwykle łącznie z art. 7 k.p.a., podkreśla w sposób niebudzący wątpliwości obowiązek organu wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Tym bardziej norma ta sprzeciwia się kształtowaniu materiału dowodowego w sposób „mediacyjny”, czyli ustalany przez uczestników mediacji. W aktualnym stanie prawnym normy procesowe wykluczają prowadzenie mediacji w zakresie dokonywania ustaleń co do stanu faktycznego. Należy podkreślić, że nowelizacja k.p.a. z dnia 7 kwietnia 2017 r. nie przyjęła proponowanej na etapie prac legislacyjnych umowy administracyjnej zawieranej pomiędzy organem administracji publicznej a stroną postępowania, a ta ostatnia pozwalała (w założeniach) na wzajemne ustępstwa co do ustaleń stanu faktycznego (projektowany art. 113a §2 k.p.a.).

4.2. Przesłanki negatywne

Oprócz przesłanki pozytywnej dopuszczalności mediacji (w ogólności „charakteru sprawy”), istnieją także prawne kryteria ograniczające lub wyłączające możliwość przeprowadzenia tego zabiegu procesowego. Można je nazwać przesłankami negatywnymi. Nie wynikają one wprost z określonych przepisów prawa (z wyraźnego katalogu przesłanek wyłączających mediację), lecz są rezultatem przyjętych rozwiązań procesowych, w tym również treści niektórych zasad ogólnych postępowania administracyjnego.

Po pierwsze, założyć trzeba, że przeprowadzeniu mediacji sprzeciwia się charakter sprawy, tkwiący w potrzebie szybkiego jej rozstrzygnięcia z uwagi na określoną wartość wymagającą ochrony, czy też dobro podlegające pilnemu zabezpieczeniu. Te zatem przypadki postępowań administracyjnych,

których przedmiot odnosi się do stanów wyższej konieczności (związany jest z takim stanem) wyłączają z istoty możliwość przeprowadzenia mediacji. Dotyczy to w szczególności spraw administracyjnych, w których istnieją podstawy do nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 108 §1 k.p.a.), albo gdy decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy przepisu ustawy. Skierowanie sprawy do mediacji prowadzi do odroczenia rozpatrzenia sprawy (art. 96e §1 k.p.a.), a tym samym uniemożliwia osiągnięcie wartości w postaci niezwłocznego wydania decyzji i natychmiastowego jej wykonania.

Po drugie, przeprowadzenie mediacji uznać należy za niedopuszczalne w sytuacji, w której naruszałoby to ogólny obowiązek posługiwania się „możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy” (art. 12 §1 *in fine* k.p.a. – zasada ogólna prostoty postępowania administracyjnego). Obowiązek organu podjęcia działań skierowanych na przeprowadzenie mediacji podlega zatem wyłączeniu w przypadku, gdy cele mediacji można osiągnąć za pomocą innych mechanizmów (instytucji, rozwiązań) procesowych – prostych, szybkich i tanich (realizujących ogólny wymóg sprawności postępowania). Postępowanie mediacyjne jest zabiegiem organizacyjnie złożonym (wieloczynnościowym), mechanizmem – w ujęciu maksymalnym – czasochłonnym (skierowanie sprawy do mediacji wymaga odroczenia rozpatrzenia sprawy na okres do dwóch miesięcy, z możliwością przedłużenia nie dłużej niż o miesiąc – art. 96e §1 i 2 k.p.a.), a nadto środkiem generującym koszty (zasada prawa mediatora do wynagrodzenia i zwrotu wydatków związanych z przeprowadzeniem mediacji – art. 96l §1 k.p.a.). I tak wyznaczony w przepisie art. 96a §3 k.p.a. cel mediacji może być realizowany – bez pośrednictwa mediatora – przez przeprowadzenie rozprawy administracyjnej, w szczególności z uwagi na obligatoryjne przesłanki rozprawy w postaci potrzeby uzgodnienia interesów stron (art. 89 §2 k.p.a.) czy też zapewnienia przyspieszenia lub uproszczenia postępowania (art. 89 §1 k.p.a.)⁷. Pojemność tej ostatniej formuły w pełni dopuszcza dokonywanie przez organ ustaleń ze stroną postępowania (także na jej wniosek) co do załatwienia sprawy w granicach obowiązującego prawa, obejmujących między innymi wskazywanie prawnych granic możliwego rozstrzygnięcia sprawy, skutków ewentualnej modyfikacji żądania strony czy też konsekwencji spełnienia przez stronę określonych wymogów (warunków), w tym dodatkowych, o ile mieszczą się one w granicach prawa. Założyć można, że w niektórych przypadkach wystarczające może się okazać właściwe wykonywanie obowiązków wynikających z zasady udzielania informacji, czyli należyte i wyczerpujące informowanie stron o okoliczno-

⁷ Zob. także G. ŁASZCZYCA: *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2008, s. 45–46, 55–58.

ściach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego (art. 9 k.p.a.). Jak twierdzi judykatura, „obowiązek z art. 9 k.p.a. nie obejmuje udzielania stronom pomocy prawnej ani zastępowania ich w wyborze optymalnego sposobu postępowania”⁸, jednak mieści się w nim działanie w postaci wskazania możliwych sposobów postępowania, ich granic i ewentualnych skutków. „Dopiero po uzyskaniu pełnej wiedzy co do skutków wyboru dokonanego przez stronę można mówić o wypełnieniu obowiązków, o jakich mowa w art. 9 k.p.a.”⁹ Organ obowiązany jest zatem do udzielania całokształtu informacji związanej z załatwieniem danego rodzaju sprawy administracyjnej¹⁰.

Po trzecie, opowiedzieć należy się za niedopuszczalnością mediacji w sprawach załatwianych w postępowaniu uproszczonym (art. 163b §1 k.p.a.). Istota trybu uproszczonego oraz jego założenia konstrukcyjne wprost albo z natury nie dopuszczają mediacji. Już z uwagi na zakres podmiotowy postępowania uproszczonego (zasadniczo może dotyczyć interesu prawnego lub obowiązku tylko jednej strony – art. 163b §2 k.p.a.) niemożliwe jest przeprowadzenie mediacji horyzontalnej. Także inne elementy regulacji postępowania uproszczonego, w szczególności: wykorzystywanie urzędowych formularzy, ograniczone postępowanie dowodowe, wyłączenie samodzielnego zaskarżania niektórych postanowień, czyli te „upraszczające”, sprzeciwiają się dopuszczalności przeprowadzenia mediacji.

Po czwarte, postępowanie mediacyjne wykluczyć trzeba w sprawach załatwianych milcząco, czyli w sprawach wskazanych przez przepis szczególny (art. 122a §1 k.p.a.). Zauważyć można, że nie tylko z uwagi na istotę milczącego załatwienia sprawy, która sprzeciwia się mediacji, lecz także ze względu na termin (jednego miesiąca) oraz skutek milczącego załatwienia sprawy trudno byłoby zorganizować mediację oraz ją przeprowadzić.

Po piąte, przyjąć trzeba, że jeżeli przepis szczególny nie wymienia wprost mediatora jako osoby uprawnionej (upoważnionej) do uzyskania informacji objętej tajemnicą prawnie chronioną (np. zawodową, bankową, niejawną¹¹), organ administracji publicznej nie może udostępnić mediatoro-

⁸ Wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2016 r., I OSK 2598/14. Lex nr 2100640; wyrok NSA z dnia 1 sierpnia 2013 r., II OSK 752/12. Lex nr 1364262. Zob. także G. ŁASZCZYCA: *Zasada udzielania informacji faktycznej i prawnej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. W: *Zasady prawa. Materiały konferencyjne*. Bydgoszcz 2007.

⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 lutego 2012 r., VII SA/Wa 2005/11. Lex nr 1125707.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2001 r., I SA 2447/00. Lex nr 54741.

¹¹ B. Adamiak wprost przyjmuje, że dostęp mediatora do akt sprawy nie może naruszać przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych. B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2017 – komentarz do art. 96i k.p.a., Legalis/el.

wi takich informacji tylko z tego względu, że jest to niezbędne do osiągnięcia celu mediacji. Regulacja kodeksowa nie nadaje bowiem mediatorowi statusu osoby uprawnionej i to niezależnie od tego, czy jest to mediator stały, czy mediator *ad hoc*. Taki przypadek nasuwa pytanie, czy mediacja jest wówczas celowa. Opowiedzieć należy się za wnioskiem, że mediacja jest w tej sytuacji nie tylko niecelowa, ale i w istocie niedopuszczalna. Nie jest bowiem możliwe osiągnięcie celu mediacji w postaci dokonania ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy, jeżeli mediator nie może uzyskać informacji istotnych dla ewentualnego poszukiwania granic sposobu załatwienia sprawy. Organ jako uczestnik mediacji nie może ani ujawnić określonych informacji mediatorowi w ramach czynności wstępnych właściwego etapu mediacji, ani nie mogą być one ujawnione już we właściwym etapie mediacji w obecności mediatora (nawet przy aktywności jedynie uczestników mediacji i biernej postawie mediatora). Niemożność osiągnięcia celu mediacji ocenić trzeba w kategoriach niedopuszczalności skierowania sprawy do mediacji.

5. Granice ustaleń w postępowaniu mediacyjnym

Jednoznacznie podkreślić należy, że skierowanie sprawy do mediacji nie może być oparte na założeniu dopuszczalności czynienia przez uczestników mediacji własnych ustaleń co do sposobu jej załatwienia. Swobodzie ustaleń wyraźnie sprzeciwia się już regulacja celu mediacji w zakresie członu drugiego (art. 96a §3 k.p.a.). Ścisły cel mediacji, czyli jego wymiar końcowy w postaci „dokonania ustaleń dotyczących załatwienia sprawy”, musi się bowiem mieścić „w granicach obowiązującego prawa”. Również przepis art. 96n §1 k.p.a., ustalający zasadę związania organu administracji publicznej ustaleniami dotyczącymi załatwienia sprawy zawartymi w protokole z przebiegu mediacji oraz nakładający na organ obowiązek załatwienia sprawy zgodnie z tymi ustaleniami, wiąże ten obowiązek wyłącznie z ustaleniami „w granicach obowiązującego prawa”. Ta ostatnia norma wskazuje jednocześnie, że organ administracji publicznej, który występuje w roli uczestnika mediacji, ma obowiązek bieżącej kontroli czynionych ustaleń, tak by mieściły się one w granicach obowiązującego prawa. Stwierdzenie przez organ na etapie podejmowania rozstrzygnięcia, że ustalenia zawarte w protokole z przebiegu mediacji, także te, które wówczas zaakceptował, nie mieszczą się w granicach prawa, nakłada obowiązek załatwienia sprawy zgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, a z pominięciem dokonanych ustaleń.

„Granice obowiązującego prawa” – już z uwagi na treść art. 7 Konstytucji RP – to granice wyznaczone przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Przyjąć trzeba, że kryterium „granicy obowiązującego prawa”, umożliwiające kształtowanie uprawnień lub obowiązków w stopniu, który nie prowadzi do kolizji z wyraźną normą prawną, dotyczy przypadków mediacji z udziałem wyłącznie stron postępowania, czyli mediacji horyzontalnej (obowiązek stron działania w granicach prawa). W przypadku, gdy organ administracji publicznej jest uczestnikiem mediacji (mediacja wertykalna), ustalenia dotyczące załatwienia sprawy wymagają wyraźnego oparcia w przepisach obowiązującego prawa (obowiązek organu działania na podstawie prawa – art. 6 k.p.a.). Granice załatwienia sprawy są zatem różne dla mediacji horyzontalnej i wertykalnej.

6. Zakres podmiotowy postępowania mediacyjnego

Zakres podmiotowy postępowania mediacyjnego obejmuje dwie zasadnicze grupy: uczestników mediacji oraz mediatora. Ze względu na treść art. 96b §1 k.p.a. osobny status może w tym postępowaniu uzyskać organ, o którym mowa w art. 106 §1 k.p.a., czyli organ współdziałający. Zgodnie z treścią art. 96a §4 k.p.a., status uczestnika postępowania mediacyjnego może przysługiwać organowi prowadzącemu postępowanie oraz stronie postępowania. Pozycji takiej nie uzyskują natomiast uczestniczące w postępowaniu podmioty na prawach strony. Sprzeciwia się temu wzgląd na cele mediacji, a także zasada jej dobrowolności. Wyrażenie zgody na przeprowadzenie mediacji ocenić należy jako uprawnienie procesowe strony oparte na zasadzie dyspozycyjności. Z uwagi na możliwe warianty podmiotowe wskazana regulacja przewiduje dwie postacie mediacji: po pierwsze, mediację, w której uczestnikami są organ prowadzący postępowanie oraz strona lub strony postępowania (mediacja wertykalna), oraz mediację, w której status uczestników przysługuje wyłącznie stronom postępowania (mediacja horyzontalna).

W aspekcie podmiotowym wskazać można dwie przesłanki formalne dopuszczalności postępowania mediacyjnego: Po pierwsze, zgodę strony (stron) na przeprowadzenie mediacji. Niewyrażenie zgody oznacza – jak już wcześniej wskazano – że nie przeprowadza się mediacji. Staje się ona wówczas niedopuszczalna. Po drugie, odpowiednie kwalifikacje mediatora. Wprawdzie przepis art. 96d §2 k.p.a. sugeruje, że tylko wówczas, gdy mediatora wskazuje organ, powinien on posiadać odpowiednią wiedzę i umiejętności w zakresie prowadzenia mediacji w sprawach danego ro-

dzaju, jednak przyjąć trzeba, że wymogi te dotyczą każdego przypadku mediacji. Przyjęcie innego rozwiązania godziłoby w możliwość osiągnięcia jej celów. Organ administracji publicznej powinien zatem wskazać innego mediatora – niż wybrany przez uczestników mediacji – jeżeli nie spełnia on wskazanego wcześniej wymogu podstawowego, tzn. posiadania odpowiedniej wiedzy i umiejętności w zakresie prowadzenia mediacji w sprawach danego rodzaju. Nie oznacza to jednocześnie, że w każdym przypadku konieczny jest udział mediatora stałego. Udział tego ostatniego niezbędny jest tylko w przypadku, gdy organ prowadzący postępowanie jest uczestnikiem mediacji (art. 96f §2 k.p.a.).

Agnieszka Kocot-Łaszczyca, Grzegorz Łaszczyca

Admissibility of mediation in general administrative proceedings

Summary

Mediation is one alternative method of resolving legal disputes (*Alternative Dispute Resolution* – ADR). It was introduced to the general administrative proceedings by the Act of 7th April 2017 amending the Act of the Code of Administrative Proceedings... Its use is not general. Mediation is possible when the nature of the case permits. This is a positive premise of the admissibility of mediation. There are also grounds for not allowing mediation, such as the state of higher necessity or the obligation to protect legally protected secrecy.

Tomasz Diduch, Paweł Milion

Usprawnienie współdziałania organów na przykładzie instytucji posiedzenia w trybie współdziałania z art. 106a k.p.a.

1. Wprowadzenie

W niniejszym artykule zostanie omówiona instytucja prawna współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym. W tym celu porównany zostanie stan prawny sprzed nowelizacji do stanu prawnego po nowelizacji, z uwzględnieniem różnic przedstawionych w projekcie nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 4 lipca 2016 r. oraz modyfikującego część jego założeń projektu z dnia 21 listopada 2016 r.

Inspiracją dla wprowadzenia omawianej instytucji w ramach ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw stały się zmiany przyjęte w ustawie włoskiej w przedmiocie postępowania administracyjnego i dostępu do dokumentów administracyjnych, na gruncie prawa polskiego jest to jednak *novum*, stąd też sfera postępowania administracyjnego będąca przedmiotem niniejszego opracowania budzi sporo wątpliwości¹.

¹ Z. KMIĘCIAK: *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego*. Warszawa, czerwiec 2016, s. 123–124.

2. Współdziałanie organów administracji w stanie prawnym sprzed nowelizacji

Przed wejściem w życie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw współdziałanie organów administracji w ramach postępowania administracyjnego było uregulowane w art. 106 k.p.a. Chociaż nowelizacja wprowadziła w tym zakresie gruntowne zmiany, samo brzmienie art. 106 k.p.a. w stanie prawnym sprzed nowelizacji i po jej wprowadzeniu nie uległo znaczącym zmianom.

Przepis art. 106 k.p.a. to procesowa regulacja instytucji prawa materialnego, jaką jest współdziałanie organów administracji. Występuje ono wtedy, gdy w jakiejś sprawie dojdzie do krzyżowania się zakresów działania dwóch lub więcej podmiotów². Obowiązek współdziałania następuje, gdy przepis szczególny nakazuje rozstrzygnięcie sprawy po wcześniejszym wyrażeniu stanowiska przez inny organ, często specjalistyczny. Dotyczy to spraw, w których rozstrzygnięcie ma wpływ na uprawnienia lub obowiązki stron postępowania oraz takich, w których wydanie decyzji może wywołać konsekwencje o doniosłym znaczeniu społecznym.

Obowiązek współdziałania był w całości realizowany z urzędu przez organ, który miał wydać decyzję. Całość działań w procesie, w którym ten obowiązek występował, przedstawiała się następująco:

- 1) wszczęcie postępowania przed organem powołanym do wydania decyzji (wszczęcie postępowania głównego);
- 2) stwierdzenie obowiązku współdziałania przez organ uprawniony do wydania decyzji w sprawie i zwrócenie się do organu współdziałającego o zajęcie stanowiska;
- 3) zawiadomienie strony o wymogu uzyskania tego stanowiska;
- 4) uzyskanie i rozpatrzenie stanowiska tego organu oraz wydanie postanowienia w przedmiocie rozpatrzonego stanowiska;
- 5) wydanie decyzji kończącej postępowanie w sprawie³.

Organ współdziałający zarówno w stanie prawnym sprzed nowelizacji, jak i po dniu 1 czerwca 2017 r. nie może przekraczać swoich kompetencji, które – jak ujął to K. Ziemiński – „są możliwościami dokonania danej czynności konwencjonalnej, w wyniku której powstaje dla adresata czynności obowiązek określonego zachowania lub zaniechania”⁴. Nie jest on właściwy

² S. BIERNAT: *Działania wspólne w administracji państwowej*. Wrocław 1979, s. 38.

³ Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2009 r., II OSK 1242/08. Legalis nr 208863.

⁴ K. ZIEMIŃSKI: *Zajęcie stanowiska a prawo do bycia stroną postępowania administracyjnego (na przykładzie rady izby notarialnej)*. „Rejent” 1996, nr 2, s. 101.

do wydania decyzji w postępowaniu głównym, nie wolno mu zastępować organu prowadzącego postępowanie główne⁵. Z kolei organ zobowiązany do zajęcia stanowiska w zakresie swoich rozstrzygnięć pozostaje niezależny, co oznacza, że organ prowadzący postępowanie główne nie może mu narzucać swojego stanowiska⁶.

W przypadku tożsamości organów współdziałającego oraz prowadzącego postępowanie główne pojawia się wątpliwość co do działań, gdyż art. 106 § 1 k.p.a. stanowi o obowiązku zajęcia stanowiska przez inny organ. Wydaje się jednak, że nawet wtedy uzgodnienie powinno zostać wyrażone na piśmie⁷.

W sytuacji, gdy wydanie decyzji w sprawie należącej do właściwości jednego organu musi być poprzedzone rozstrzygnięciem innej sprawy przez drugi organ, jeśli to rozstrzygnięcie następuje w drodze decyzji, instytucja współdziałania nie znajdzie zastosowania⁸. Przykładem takiej sytuacji jest wydanie pozwolenia na budowę przez właściwy organ administracji budowlanej, które zezwala na wykonywanie pracy w zabytku lub jego otoczeniu. Musi ono zostać poprzedzone wydaniem zezwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na wykonywanie robót budowlanych w zabytku lub jego otoczeniu, zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁹.

Zwykle stanowisko jest wyrażane w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie¹⁰. Legitymowana do wniesienia zażalenia jest strona¹¹. Właściwy do rozpatrzenia zażalenia jest organ wyższego stopnia w stosunku do organu, który wydał to postanowienie. Jeśli postanowienie zostało wydane przez ministra, w rozumieniu k.p.a., to zażalenie nie przysługuje. W takim przypadku należy wnieść wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy¹².

⁵ R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2017, Legalis.

⁶ B.M. BLANKIEWICZ-WÓLTAŃSKA: *Procedura uzgadniania decyzji w oparciu o art. 106 k.p.a. w postępowaniach dotyczących wydawania decyzji na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz o decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*. „Causus” 2007, nr 45, s. 26.

⁷ Ibidem.

⁸ W. CHRÓŚCIELEWSKI: *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2002, s. 220–221.

⁹ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Dz.U. nr 162, poz. 1568 ze zm.

¹⁰ W. CHRÓŚCIELEWSKI, J.P. TARNO: *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*. Warszawa 2011, s. 135.

¹¹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 czerwca 2006 r., II SA/GD 536/05. Legalis nr 270223.

¹² Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2008 r., II OSK 1548/07. Legalis nr 113493.

Nie jest to jedyna forma zajęcia stanowiska, gdyż art. 106 §1 k.p.a. stanowi, że może to być wyrażenie zgody, opinii lub inna forma¹³. Precyzują to przepisy prawa materialnego, np.: uzgodnienie, zgoda, porozumienie, brak sprzeciwu, opinia, choć zwrot „inna forma” przesądza o otwartym katalogu form zajęcia stanowiska. Opinia to ocena faktów z użyciem ustawowych lub subiektywnych kryteriów, o charakterze niewiążącym, jeśli przepis szczególny nie nadał jej innego charakteru¹⁴. Przykładowym postępowaniem, w którym występuje opinia jako forma współdziałania, jest to, które zostało wskazane w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, zgodnie z którym przed udzieleniem koncesji organ koncesyjny jest obowiązany, a przed wydaniem innych decyzji, o których mowa w ust. 1, może zasięgnąć opinii ministra właściwego do spraw gospodarki, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego i właściwego komendanta wojewódzkiego policji¹⁵.

Uzgodnienie jest formą stanowczą, której zakresem jest treść decyzji. Wiąże organ wydający decyzję w postępowaniu głównym. Postępowanie, w którym formą współdziałania jest uzgodnienie z ministrem właściwym do spraw gospodarki złożami kopalin, zostało uregulowane w art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin (wymienionych w art. 10 ust. 1 tejże ustawy) ze złóż, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla¹⁶. W wielu przepisach obowiązek współdziałania wyrażany jest sformułowaniami „po uzgodnieniu” oraz „w uzgodnieniu”. Należy je jednak rozumieć tak samo, gdyż oznaczają najsilniejszą formę współdziałania, czyli zgody¹⁷.

Innym przykładem postępowania, w którym występuje obowiązek współdziałania organów, jest postępowanie w sprawie wpisu do wykazu imprez masowych wymagających rejestracji dźwięku i obrazu. Zgodnie

¹³ R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI: *Kodeks...*

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym. Tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 1017 ze zm.

¹⁶ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze. Tekst jedn. Dz.U. 2011, nr. 153, poz. 981 ze zm.

¹⁷ J. CZŁOWIEKOWSKA: *O współdziałaniu organów administracji publicznej na przykładzie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. „Casus” 2005, nr 3, s. 24.*

z art. 11 ust. 4 o bezpieczeństwie imprez masowych¹⁸, decyzję w tej sprawie podejmuje wojewoda, współdziałając z innymi organami w formie uzgodnienia (dotyczy to współdziałania z komendantem wojewódzkim policji oraz komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej w przypadku imprez artystyczno-rozrywkowych) oraz opinii (dotyczy to współdziałania z właściwym polskim związkiem sportowym w przypadku imprez o charakterze sportowym)¹⁹.

Stanowisko organu uzgadniającego może zaważyć na treści decyzji wydanej przez organ prowadzący postępowanie główne²⁰. Postępowanie przed organem współdziałającym ma charakter subsydiarny²¹, a podjęte rozstrzygnięcia nie posiadają samodzielnego bytu prawnego²².

Organ współdziałający może przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, ale tylko w razie potrzeby, co wynika z subsydiarnego charakteru postępowania przed organem współdziałającym względem organu prowadzącego postępowanie główne²³. Jego zakres jest ograniczony tylko do tych aspektów, które wynikają z ustawy i wiążą się z zadaniami organu współdziałającego²⁴.

Strony postępowania oraz podmioty na prawach strony²⁵ muszą mieć zapewnioną możliwość czynnego udziału w postępowaniu na każdym jego stadium²⁶. Zawiadomienie przesłane stronom na podstawie art. 106 § 2 k.p.a. powoduje, że zbędne jest informowanie strony na podstawie art. 61 § 4 k.p.a. Naruszenie zasady zapewnienia czynnego udziału strony w postępowaniu to naruszenie przepisu, a co za tym idzie – daje możliwość wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. w tej części, w której dotyczyła ona rozpoznania sprawy z art. 106 k.p.a.²⁷

¹⁸ Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych. Tekst jedn. Dz.U. 2009, nr 62, poz. 504.

¹⁹ A. ZIÓLKOWSKA: *Postępowanie w sprawie obligatoryjnego utrwalenia przebiegu imprezy masowej*. W: *Administracyjnoprawne aspekty działalności kulturalnej – zagadnienia wybrane*. Red. A. GRONKIEWICZ, A. ZIÓLKOWSKA. Katowice 2016, s. 243.

²⁰ J. BORKOWSKI: *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 listopada 1997 r., V SA 2699/96*, poz. 56.

²¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 października 2006 r., IV SA/WA 718/06. Legalis nr 91344.

²² G. ŁASZCZYCA: *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2011, s. 235.

²³ Wyrok NSA z dnia 6 października 2006 r., II OSK 1203/05. Legalis nr 271164.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 11 lutego 2000 r., V SA 1451/99, niepubl.

²⁵ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 27 lutego 2006 r., II SA/KE 383/05. Legalis nr 108013.

²⁶ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 lipca 2007 r., II SA/BK 366/07. Legalis nr 98619.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2007 r., II OSK 665/06. Legalis nr 179125.

Zajęcie stanowiska winno być dokonywane niezwłocznie, nie później niż w ciągu 2 tygodni od dnia doręczenia żądania, jeśli przepis szczególny nie stanowi inaczej²⁸. W razie przekroczenia terminu stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące niezakończonych spraw w terminie.

3. Współdziałanie organów w projekcie nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 4 lipca 2016 roku

Projekt nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 4 lipca 2016 r. w zakresie współdziałania organów przewidywał zmianę dotychczasowej regulacji zawartej w art. 106 § 6 k.p.a. oraz dodanie § 7 i 8 do tego artykułu, wprowadzających instytucję posiedzenia w trybie współdziałania. Zmiana w § 6 art. 106 k.p.a. przewidywała, że w przypadku niezajęcia stanowiska przez organ, do którego w tym celu się zwrócono, w terminie, o którym mowa w § 3 tegoż artykułu, stosuje się przepisy art. 36–38 k.p.a., przy czym organ obowiązany do zajęcia stanowiska niezwłocznie informuje organ załatwiający sprawę o wniesieniu ponaglenia. Zgodnie z art. 106 § 3 k.p.a., powinno się to odbyć niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 2 tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba że przepis prawa przewiduje inny termin. Według zamysłu projektodawcy, regulacja ta miałaby zostać rozszerzona o stosowanie przepisów art. 36–38 k.p.a. wprost, a nie odpowiednio jak dotychczas, oraz o obowiązku właściwego organu do poinformowania bez zbędnej zwłoki organu załatwiającego sprawę o wniesieniu ponaglenia²⁹.

Główne zmiany w zakresie regulacji współdziałania organów w ramach postępowania administracyjnego przewidywały § 7 i 8 art. 106 k.p.a., na mocy których w Kodeksie pojawić się miała instytucja posiedzenia w trybie współdziałania. Zgodnie z § 7, organ załatwiający sprawę mógł, z urzędu lub na wniosek strony, wezwać właściwy organ lub organy do zajęcia stanowiska w trakcie posiedzenia z udziałem stron, do którego odpowiednio stosowałyby się przepisy art. 90–96 k.p.a. dotyczące rozprawy administracyjnej³⁰. Zgodnie z § 8, zwołanie posiedzenia w trybie współ-

²⁸ Wyrok NSA z dnia 16 maja 2008 r., I OSK 862/07. Legalis nr 119102.

²⁹ *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 4 lipca 2016 r.*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363092/dokument229374.pdf> [Data dostępu: 4.04.2017 r.], s. 9.

³⁰ Ibidem.

działania nie uchybiałoby wymogom §5 tego artykułu, stanowiącego, że zajęcie stanowiska przez ten organ następuje w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, oraz nie zwalniałoby z obowiązku rozpatrzenia ponaglenia³¹.

Uzasadnienie projektu lipcowego wskazuje, że w stanie prawnym sprzed nowelizacji, zgodnie z art. 106 §5 k.p.a., przepisy uprawniające stronę do zaskarżania bezczynności bądź przewlekłości stosowane były odpowiednio w razie niezajęcia przez organ do tego zobowiązany stanowiska w odpowiednim terminie³². W celu usprawnienia współdziałania między organami projekt przewidywał, że gdy nie dojdzie do zajęcia stanowiska, organ prowadzący postępowanie będzie mógł, na wniosek strony bądź z urzędu, wezwać właściwy do zajęcia stanowiska organ, aby ten zajął je w trakcie posiedzenia z udziałem stron³³. W uzasadnieniu Minister Rozwoju uznał, że rozwiązanie to mogłoby spowodować przyspieszenie postępowania i eliminacje ewentualnie powstałej jego przewlekłości, a celem projektowanych zmian w tym zakresie byłoby zwiększenie współpracy między organami zaangażowanymi w załatwienie konkretnej sprawy, przyspieszenie współdziałania i umożliwienie stronom aktywnego udziału w tej procedurze³⁴.

Wyznaczenie i organizacja posiedzenia w trybie współdziałania nie zwalniałyby z obowiązku rozpoznania ponaglenia ani nie stanowiłyby wyłomu w ogólnej zasadzie zajęcia stanowiska przez organ, o którym mowa w art. 106 k.p.a., w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Według projektodawcy, zajęcie stanowiska przez zobowiązany do tego organ w drodze postanowienia, o którym mowa w art. 106 §5 k.p.a., mogłoby nastąpić przed posiedzeniem lub w określonym czasie po posiedzeniu³⁵.

³¹ Ibidem.

³² *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 4 lipca 2016 r.*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363092/dokument229376.pdf> [Data dostępu: 4.04.2017 r.], s. 7.

³³ Ibidem.

³⁴ Ibidem, s. 8.

³⁵ Ibidem.

4. Opinie oraz stanowiska dotyczące proponowanych zmian uregulowania współdziałania organów w k.p.a. uzyskane w ramach konsultacji publicznych oraz uzgodnień międzyresortowych

Entuzjazmu projektodawcy co do wprowadzenia zmian dotyczących posiedzenia w trybie współdziałania i jego wpływu na sprawność postępowania nie podzielały niektóre podmioty, które zgłosiły swe opinie w ramach konsultacji społecznych wniesionych do projektu nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 4 lipca 2016 r.

Wojewoda Pomorski, wskazując, że skoro posiedzenie w trybie współdziałania nie zwalnia z obowiązku ponaglenia, pytał, jaki ma być cel tej instytucji. Nadto stawiał pytanie, co strona i organ miałyby ustalić w trakcie posiedzenia. Wskazywał, że bardziej skutecznym rozwiązaniem byłoby wezwanie organu do zajęcia stanowiska, jeżeli ten go nie zajmie, ponieważ samo spotkanie organu pozostającego w bezczynności i przewlekłości ze stroną niezadowoloną z tego faktu nie daje bowiem nadziei na porozumienie³⁶. W odpowiedzi na to stanowisko Minister Rozwoju stwierdził jedynie, że termin instrukcyjny z art. 106 §3 jest często naruszany i „samo wezwanie współdziałającego organu do udziału w posiedzeniu powinno usuwać przeszkodę w załatwieniu sprawy, wynikającą z braku aktu współdziałania albo nawet podjęcia czynności przygotowawczych do jego wydania”³⁷.

Według opinii G. Łaszczycy, sporządzonej w ramach Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, w ramach nowelizacji art. 106 k.p.a. lepszym rozwiązaniem byłoby „przyjęcie zasady – jako rozwiązania ogólnego – milczącego załatwienia kwestii w przypadku niezajęcia stanowiska przez organ współdziałający w określonym terminie bądź po jednokrotnym, nieskutecznym wezwaniu do zajęcia stanowiska”. Projektodawca uznał tę propozycję za możliwą do rozważenia³⁸, niemniej jednak nie wziął jej pod uwagę, tworząc finalny projekt, który był procedowany w parlamencie.

Prezydent miasta Gdyni zwracał natomiast uwagę na brak konkretyzacji unormowania dotyczącego postępowania w trybie współdziałania.

³⁶ *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw – uwagi zgłoszone w ramach konsultacji publicznych, Warszawa 16 września 2016 r.*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12287313/12363091/12363096/dokument250301.pdf> [Data dostępu: 4.04.2017 r.], s. 150.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

Chociaż zastrzeżenia dotyczyły pierwotnej, bardziej ogólnej wersji projektu, zachowały również swą aktualność w odniesieniu do zmian wprowadzonych przez nowelizację k.p.a.³⁹ W odpowiedzi na tę uwagę Minister Rozwoju wyjaśnił, że takie posiedzenie prowadzi organ prowadzący postępowanie, a w kwestii wątpliwości odnoszących się do czynności, które mogłyby dokonywać organ w czasie tego posiedzenia, sprecyzował, że w trybie współdziałania do tej instytucji stosuje się przepisy dotyczące rozprawy⁴⁰.

W opinii Rady Legislacyjnej, niejasne były powody zmian w k.p.a. dotyczących wprowadzenia instytucji posiedzenia w trybie współdziałania, do którego wprost miałyby mieć zastosowanie przepisy o rozprawie. Według Rady Legislacyjnej, takie działanie jest niepotrzebnym tworzeniem nowej instytucji, gdyż to samo można byłoby osiągnąć, modyfikując art. 90 § 2 o wezwaniu na rozprawę zarówno organu zajmującego stanowisko, jak i organu wydającego opinię⁴¹. Wspomnieć jednak należy, że zarówno według projektu lipcowego, jak i w tekście wprowadzonej nowelizacji k.p.a. przepisy o rozprawie w odniesieniu do instytucji posiedzenia w trybie współdziałania znajdują zastosowanie odpowiednio, a nie wprost, jak błędnie w swej opinii wskazała Rada.

Wojewoda Dolnośląski zwracał natomiast uwagę na fakt, że treść art. 106 § 7 i 8 k.p.a. jest niezgodna z uzasadnieniem projektu z dnia 4 lipca 2016 r., gdyż w uzasadnieniu wskazuje się, że zwołanie posiedzenia z udziałem stron będzie możliwe po przekroczeniu terminu do zajęcia stanowiska. Projektowane zaś § 7 i 8 takiej przesłanki nie zawierały, co mogłoby doprowadzić do tego, że organ prowadzący sprawę mógłby bezpodstawnie, ingerując w pracę organu właściwego do zajęcia stanowiska, wzywać go do udziału w posiedzeniu w trybie współdziałania. Opinia ta podkreślała również, że nie została określona forma wezwania, dopuszczalna treść (w tym kwestia możliwości wyznaczenia terminu takiego posiedzenia przez organ załatwiający sprawę), oraz który organ organizuje posiedzenie w trybie współdziałania. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego, instytucja ta wymaga dokładniejszej regulacji, aby nie budzić tylu wątpliwości interpretacyjnych. Ponadto sama instytucja budzi wątpliwość z uwagi na krótkie terminy zawite na wyrażenie stanowiska przewidziane w prawie materialnym⁴². Projektodawca, w odpowiedzi na te

³⁹ Ibidem, s. 149.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ *Opinia z dnia 16 września 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw* (RL-0303-22/16), <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363124/12363125/dokument258122.pdf> [Data dostępu: 4.04.2017 r.], s. 17.

⁴² *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw – uwagi zgłoszone w ramach konsultacji publicznych, Warszawa 16 września*

uwagi, stwierdził ogólnikowo, „że kwestie te zostaną dopracowane”⁴³. Niemniej jednak we wprowadzonej już nowelizacji k.p.a. instytucja posiedzenia w trybie współdziałania nie została uregulowana w sposób tak szeroki, aby rozwiać pojawiające się w tej kwestii wątpliwości.

Wojewoda Wielkopolski w swojej opinii dostrzegł zaś nieścisłość pomiędzy treścią art. 106 § 1–4 k.p.a. a treścią proponowanych zmian, w których mowa była o organie, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska i organie załatwiający sprawę, z kolei § 6 stanowi, że „o wniesieniu ponaglenia właściwy organ informuje bez zbędnej zwłoki organ prowadzący postępowanie”. Wspomniany wojewoda postulował więc wprowadzenie jednolitej terminologii⁴⁴. Minister Rozwoju nie odniósł się merytorycznie do tej wątpliwości – uznał, że wymaga ona wyjaśnienia⁴⁵. Podkreślić należy, że zastrzeżenia te zostały uwzględnione przez projektodawcę w pracach nad finalnym projektem, gdyż znowelizowane art. 106 k.p.a. i art. 106a k.p.a. posługują się już jednolitą terminologią.

Z kolei związek pracodawców Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej zwracał uwagę na wątpliwości dotyczące stosowania w praktyce tej instytucji. Według opiniującego, o ile idea jej wprowadzenia jest słuszna, ponieważ może doprowadzić do zdyscyplinowania organu, o tyle samo stosowanie w praktyce może być wątpliwe, gdyż organ prowadzący sprawę miał prowadzić posiedzenie (na wzór rozprawy). Tymczasem w ramach tego posiedzenia inny organ jest zobowiązany do wydania postanowienia i tym samym zajęcia stanowiska. Czy zatem w takim wypadku nie powstałaby sytuacja, w której to organ prowadzący postępowanie musiałby protokołować, że inny organ wydał stanowisko i spisać sentencję postanowienia? Według tej opinii, doprecyzowania wymagałaby również kwestia obowiązkowego uzasadnienia takiego postanowienia i możliwości jego zaskarżenia⁴⁶. Warto zauważyć, że projektodawca w § 6 stwierdził, że „Zwołanie posiedzenia w trybie współdziałania nie uchybia wymogom określonym w § 5”. Przepis ten odnosi się do zajęcia stanowiska w formie postanowienia i do możliwości jego zaskarżenia, w związku z czym wątpliwość związku pracodawców Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej w tym zakresie wydała się niezasadna. Tak też uznał Minister Rozwoju w odpowiedzi na tę uwagę, wskazując, że do postanowienia zastosowanie będzie miał art. 106 § 5 k.p.a.⁴⁷

2016 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12287313/12363091/12363096/dokument250301.pdf> [Data dostępu: 4.04.2017 r.], s. 150.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Ibidem, s. 149.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem, s. 150.

⁴⁷ Ibidem.

W ramach uzgodnień międzyresortowych pojawiły się uwagi zarówno co do samej projektowanej instytucji posiedzenia w trybie współdziałania, jak i poszczególnych jej elementów lub też kwestii, które nie zostały uregulowane, a zdaniem podmiotów wyrażających swe uwagi, powinny stać się przedmiotem kodeksowej regulacji.

Zdaniem Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki, dodanie do art. 106 k.p.a. §7 i 8 znacząco wydłużyłoby postępowanie i wygenerowało dodatkowe koszty, gdyż zajęcie stanowiska przez organ na posiedzeniu nie zwalnia od obowiązku zajęcia tego stanowiska w drodze zaskarżalnego postanowienia, nawet przed posiedzeniem⁴⁸. Projektodawca nie zgodził się ze stanowiskiem Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki, gdyż w jego opinii zwołanie posiedzenia miałyby mieć miejsce najczęściej w przypadku, gdy organ właściwy spóźnia się z zajęciem stanowiska, narażając organ prowadzący postępowanie na zarzut przewlekłości. Celem posiedzenia w trybie współdziałania ma być zapobieganie dalszym opóźnieniom⁴⁹.

W opinii Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wątpliwe jest, czy wprowadzenie instytucji posiedzenia w trybie współdziałania przyspieszy postępowanie i eliminację jego przewlekłości. Jednocześnie stwierdza on, że określony w obowiązujących przepisach art. 106 §3 k.p.a. tryb współdziałania organów administracji publicznej jest wystarczający⁵⁰.

Minister Rozwoju, w odpowiedzi na te uwagi, stwierdził jednak, że posiedzenie w trybie współdziałania przyczyni się do przyspieszenia postępowania, eliminacji ewentualnej następczej przewlekłości, pozwoli w szerszym stopniu niż obecnie realizować zasady ogólne k.p.a., szczególnie zasadę zaufania do państwa (władzy publicznej). Celem tej regulacji ma być demokratyzacja postępowania administracyjnego oraz dyscyplinowanie pozostających w zwłoce organów, gdyż znajdowałaby ona zastosowanie przede wszystkim w razie ich beczynności. Wspomniany Minister zauważył również, że termin z art. 106 §3 k.p.a. jest zbyt często naruszany⁵¹.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego uznał, że stosowanie posiedzenia w trybie współdziałania nie powinno mieć miejsca, jeśli organ współdziałający jest związany terminem zawitym do zajęcia stanowiska, z wyjątkiem sytuacji, gdy posiedzenie takie zostanie wskazane jako jedna z przesłanek zawieszających bieg terminu. Wskazane w uzasadnieniu pro-

⁴⁸ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw – uwagi zgłoszone w ramach uzgodnień międzyresortowych, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12287313/12363091/12363096/dokument244339.pdf> [Data dostępu: 4.04.2017 r.], s. 267–268.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Ibidem, s. 266–267.

⁵¹ Ibidem, s. 266–268

jektu z dnia 4 lipca 2016 r. kwestie dotyczące możliwości załatwienia sprawy przed posiedzeniem przez organ współdziałający należałoby uregulować w ustawie. Brak przedmiotowego unormowania mógłby prowadzić do kwestionowania takiego działania jako naruszenia prawa strony do udziału w postępowaniu⁵². Minister Rozwoju w odniesieniu do tej uwagi stwierdził, że organ prowadzący sprawę nie będzie zobowiązany do wzywania właściwego organu do zajęcia stanowiska na każde posiedzenie z udziałem stron. Celem tej instytucji jest umożliwienie organowi takiego wezwania, gdy ten uzna, że może się ono przyczynić do sprawnego zakończenia postępowania⁵³.

Według Ministra Cyfryzacji, wyjaśnieniu powinno ulec niejednolite stosowanie terminów występujące w projektowanym art. 106 § 6 k.p.a – „organ prowadzący postępowanie”, oraz w art. 106 § 7 – „organ załatwiający sprawę”⁵⁴. Projektodawca uznał tę uwagę za zasadną, zapowiadając ujednoczenie przepisów⁵⁵. Podobne zastrzeżenie zgłosił Wojewoda Dolnośląski. Jak wyżej wspomniano, znowelizowane art. 106 i 106a k.p.a. posługują się już jednolitą terminologią, zatem uwaga ta straciła na aktualności w odniesieniu do ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw.

Minister Infrastruktury i Budownictwa wyraził wątpliwość co do formy, w jakiej zajmie stanowisko organ współdziałający. Zadał mianowicie pytanie, czy przybrałaby ona postać postanowienia. Odpowiedź na to pytanie wynikała jednak z brzmienia projektu lipcowego, gdyż § 8 odsyłał do art. 106 § 5 k.p.a., stwierdzając, że nie uchybia on wymogom w nim określonym, a przewidującym zajęcie stanowiska w formie zaskarżalnego postanowienia. Ponadto wyrażone zostały wątpliwości, czy wprowadzenie posiedzenia w trybie współdziałania przyspieszy załatwienie spraw. W opinii Ministra zwoływanie takich posiedzeń jedynie wydłużyłoby czas trwania postępowania⁵⁶.

W odpowiedzi na te uwagi projektodawca wskazał, że w uzasadnieniu projektu ujęte już zostało, że organ właściwy może podjąć stanowisko zarówno przed, jak i po posiedzeniu. Jego zdaniem, nie jest uzasadnione twierdzenie, że instytucja posiedzenia w trybie współdziałania będzie miała ujemny wpływ na sprawność postępowania. Ma ona działać prewencyjnie, zapobiegając uruchamianiu trybu ochrony na drodze administracyjnej i sądowej, generującego koszty i wywołującego niedogodności dla stron i organów administracji. Nadto Minister Rozwoju wskazał, że przepis ten byłby

⁵² Ibidem, s. 268.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Ibidem, s. 269.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Ibidem, s. 268–269.

stosowany w „sprawach o dużej złożoności”, które wywołują wątpliwości z uwagi na swe skomplikowanie⁵⁷.

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej skonstatował jedynie, że w projekcie nowelizacji nie przewidziano przesłanek warunkujących zwołanie „posiedzenia w trybie współdziałania”⁵⁸. Projektodawca zaś w tym względzie stanął na stanowisku, że wezwanie organu właściwego do zajęcia stanowiska należeć będzie do organu prowadzącego postępowanie (zwykle wtedy, gdy organ właściwy nie przedstawił stanowiska w terminie), uznając jednocześnie, że uwaga ta winna zostać wyjaśniona⁵⁹.

Szeroko do projektu nowelizacji odniósł się Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, który podzielił zdanie wyrażane przez wielu opiniodawców, że rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego w ramach posiedzenia spowoduje jedynie przedłużenie postępowania. Zaproponował on dodanie do projektowanych zmian w art. 106 k.p.a. §9 w brzmieniu: „§9. Odmowa wezwania właściwego organu lub organów do zajęcia stanowiska w trakcie posiedzenia z udziałem stron, o którym mowa w §7, następuje w formie postanowienia. Na postanowienie zażalenie nie przysługuje”⁶⁰.

Według Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w materialnym prawie administracyjnym występują sytuacje, w których nie jest możliwe zajęcie stanowiska podczas posiedzenia w trybie współdziałania, gdyż wydanie opinii wymaga przeprowadzenia czynności w terenie (np. przeprowadzenie wywiadu środowiskowego czy też zebranie informacji o osobie)⁶¹. Jako jeden z przykładów wskazał art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r.⁶², zgodnie z którym przed udzieleniem koncesji organ koncesyjny jest obowiązany, a przed wydaniem innych decyzji, o których mowa w ust. 1, może zasięgnąć opinii ministra właściwego do spraw gospodarki, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego i właściwego komendanta wojewódzkiego policji. Propozycja dodania §9 do art. 106 k.p.a. w brzmieniu zaproponowanym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji została uznana przez projektodawcę za możliwą do rozważenia, natomiast w zakresie wątpliwości zasugerowanych przez MSWiA dotyczących przypadków, w których nie jest możliwe zajęcie stanowiska podczas posiedzenia w trybie współdziałania, gdyż wy-

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Ibidem, s. 271.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Ibidem, s. 269–271.

⁶¹ Ibidem.

⁶² Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym. Tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 1017 ze zm.

danie opinii wymaga przeprowadzenia czynności terenowych, zdaniem Ministra Rozwoju, „formalne stanowisko w formie postanowienia organ będzie mógł zająć po posiedzeniu”⁶³.

Minister Środowiska w swojej opinii uznał, że w dotychczasowym stanie prawnym organ na załatwienie sprawy w trybie art. 106 k.p.a. ma 2 tygodnie, i że jest to termin instrukcyjny. W przypadku wprowadzenia instytucji posiedzenia w trybie współdziałania, które odbywałoby się z udziałem stron, niemożliwe byłoby zajęcie stanowiska w tym terminie, szczególnie gdy weźmie się pod uwagę konieczność powiadomienia wszystkich stron i możliwości zapewnienia im udziału w posiedzeniu⁶⁴. Wspomniany Minister przytoczył także hipotetyczną sytuację, w której zwołanie przez organ takiego posiedzenia po upływie tygodnia uniemożliwi zebranie stron, przeprowadzenie posiedzenia i wydanie postanowienia (gdyż projekt nie ogranicza organu co do terminu zwołania posiedzenia w trybie współdziałania). Nadto tak jak Prezes Państwowej Agencji Atomistyki, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Minister Infrastruktury i Budownictwa wątpi w ewentualne przyspieszenie postępowania za pomocą tej instytucji – w praktyce, jego zdaniem, będzie bowiem mogło dochodzić do wydłużenia postępowania z powodu konieczności ustalenia terminu odpowiadającego wszystkim zaangażowanym organom. W ocenie Ministra Środowiska, właściwe byłoby doprecyzowanie, aby przepisy dotyczące posiedzenia w trybie współdziałania nie obejmowały postępowań prowadzonych w trybie uproszczonym, gdyż niektóre z postępowań w trybie art. 106 k.p.a. są już postępowaniami uproszczonymi i kończą się milczącą zgodą. Ponadto należałoby uregulować kwestie odmowy zwołania posiedzenia i możliwości wydania postanowienia przed zwołaniem posiedzenia w trybie współdziałania⁶⁵. Minister Rozwoju stwierdził, że założeniem propozycji wprowadzenia tej instytucji do Kodeksu postępowania administracyjnego jest zdyscyplinowanie organu spóźniającego się z wydaniem stanowiska, ponownie wspominając, że termin instrukcyjny (2 tygodnie) jest naruszany i co do zasady w takich właśnie sytuacjach najczęściej będzie wykorzystywana instytucja posiedzenia w trybie współdziałania. Uznał jednak za możliwe do rozważenia wyeksponowanie we właściwym przepisie, że omawiana tu instytucja stosowana będzie głównie do bezczynności organu⁶⁶.

⁶³ *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw – uwagi zgłoszone w ramach uzgodnień międzyresortowych*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12287313/12363091/12363096/dokument244339.pdf> [Data dostępu: 4.04.2017 r.], s. 269–271.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 272–273.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ *Ibidem*.

W opinii Narodowego Banku Polskiego, projektowana zmiana nie nakładała na organ główny oraz na stronę ograniczeń czasowych w zakresie inicjowania procedury posiedzeniowej. Brak takiego uregulowania, według opiniodawcy, mógłby skutkować wyznaczeniem terminu posiedzenia przed upływem terminu na załatwienie sprawy przez organ współdziałający, a to powodowałoby ograniczenie organu współdziałającego i zagrożenie jakości oceny wniosku przez tenże organ. Według NBP, przepisy powinny być sformułowane tak, aby „nie stwarzały możliwości wywierania na organ współdziałający nieuzasadnionej presji na szybkie przedstawienie opinii i nie odbierały mu realnej możliwości rzetelnego przeanalizowania sprawy”⁶⁷. Projektodawca w odpowiedzi na tę uwagę podkreślił, że założeniem propozycji jest zdyscyplinowanie organu pozostającego w zwłocę z wydaniem opinii czy też stanowiska, gdyż termin dwutygodniowy w praktyce jest często naruszany i właśnie w takich sytuacjach organ najczęściej będzie korzystał z tej instytucji. Minister Rozwoju uznał, że należy rozważyć wyeksponowanie w przepisach tego, że instytucja ta winna być stosowana głównie w przypadku bezczynności organu, tak aby uniknąć ewentualnych wątpliwości⁶⁸.

Jak wynika z treści opinii i uwag zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych oraz uzgodnień międzyresortowych, głównym zastrzeżeniem co do planów wprowadzenia przedmiotowej instytucji jest możliwość wydłużenia trwania postępowania z uwagi na konieczność przeprowadzenia posiedzenia w trybie współdziałania. Projektodawca stał jednak konsekwentnie na stanowisku, że wprowadzenie tej instytucji w sposób prewencyjny będzie oddziaływać na organy, tym samym powstrzyma je od pozostawania w bezczynności. Trudno jednak ocenić, jaki wpływ będzie miała przedmiotowa instytucja na sprawność przebiegu postępowania. Dopiero stosowanie jej w praktyce wykaże rzeczywisty wpływ wprowadzonych zmian na przebieg postępowania.

Pozostałe uwagi oraz opinie w głównej mierze dotyczyły ogólnego charakteru projektowanych zmian, zarzucając im niski stopień szczegółowości. Co prawda, część z tych wątpliwości została wyjaśniona w finalnym projekcie, który w wyniku prac parlamentarnych został uchwalony jako przedmiotowa nowelizacja k.p.a., lecz nie wszystkie zastrzeżenia zostały uwzględnione w uchwalonej ustawie, głównie zaś te, które dotyczyły kwestii technicznych.

⁶⁷ Ibidem, s. 271–272.

⁶⁸ Ibidem.

5. Zmiany wprowadzone przez ustawę z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw w zakresie współdziałania organów

Nowelizacja k.p.a. zakłada istotne zmiany w porównaniu z projektem lipcowym. Modyfikacje te znajdują swój wyraz zarówno w materii redakcyjnej (posiedzenie w trybie współdziałania zostało uregulowane w odrębnym artykule – art. 106a k.p.a.), jak i merytorycznej – regulacja nowej instytucji, mającej w zamyśle projektodawcy usprawnić współdziałanie organów, została ujęta szerzej niż w projekcie z dnia 4 lipca 2016 r.

Drobnej korekcie, w porównaniu z projektem lipcowym, uległ art. 106 § 6 k.p.a. W aktualnym brzmieniu właściwy organ ma „niezwłocznie”, a nie „bez zbędnej zwłoki”, jak w wersji wcześniejszej, poinformować organ załatwiający sprawę (w wersji lipcowej „organ prowadzący postępowanie” – dokonane zostało ujednoczenie terminologii, co było przedmiotem uwag Ministra Cyfryzacji oraz Wojewody Wielkopolskiego) o wniesieniu ponaglenia⁶⁹. W doktrynie przyjmuje się, że niezwłoczne załatwienie sprawy dotyczy spraw nieskomplikowanych, które nie wymagałyby np. postępowania dowodowego, bądź w których rozstrzygnięcie oparte byłoby na danych znajdujących się w posiadaniu organu⁷⁰. Problemy interpretacyjne sprawiać może jednak samo pojęcie niezwłoczności. W razie braku doprecyzowania tego terminu w procedurze administracyjnej powinno się przyjmować, że „niezwłoczność” to nie dłużej niż miesiąc od wszczęcia postępowania. Ustawowe sformułowanie „bez zbędnej zwłoki” należy zaś interpretować jako unikanie bezzasadnego komplikowania sprawy, powstrzymanie się od przetrzymywania sprawy bez nadawania jej biegu i prowadzenia jej w sposób przewlekły⁷¹.

Instytucja posiedzenia w trybie współdziałania po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego została uregulowana w odrębnym przepisie art. 106a k.p.a. Została zatem w porównaniu z projektem lipcowym wyodrębniona z art. 106 k.p.a., a jej uregulowanie stało się zarazem bardziej obszerne.

W znowelizowanej ustawie na podstawie art. 106a § 1 k.p.a. organ załatwiający sprawę może przez działanie z urzędu bądź na wniosek strony

⁶⁹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2017, poz. 935.

⁷⁰ R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI: *Kodeks...*

⁷¹ *Ibidem*.

lub organu, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska (w projekcie lipcowym organ właściwy do zajęcia stanowiska nie miał takiego uprawnienia), zwołać posiedzenie, jeżeli przyczyni się ono do przyspieszenia zajęcia stanowiska. *Novum* w odniesieniu do projektu lipcowego stanowi możliwość zwołania posiedzenia na wniosek organu, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, oraz wskazanie przez projektodawcę przesłanki do zwołania posiedzenia w trybie współdziałania, którą ma być przyspieszenie w ten sposób zajęcia stanowiska przez organ do tego zobowiązany⁷², co również było przedmiotem niektórych uwag do projektu z dnia 4 lipca 2016 r.

Zgodnie z §2 art. 106a k.p.a., organ załatwiający sprawę może zwołać posiedzenie w trybie współdziałania przed upływem terminu, o którym mowa w art. 106 §3 k.p.a., a jeżeli przepis prawa przewiduje inny termin, to przed upływem tego terminu, lecz tylko na wniosek organu, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska⁷³.

Warto podkreślić, że §3 art. 106a k.p.a. daje organowi załatwiającemu sprawę uprawnienie do wezwania stron na takie posiedzenie⁷⁴ (projekt lipcowy nie przewidywał takiego uprawnienia) – tu projektodawca odsyła do art. 90–96 k.p.a., odnoszących się do czynności przygotowawczych, organizacji, przeprowadzenia oraz uprawnień stron w ramach rozprawy administracyjnej, z uwzględnieniem ich odpowiedniego stosowania w ramach posiedzenia w trybie współdziałania.

Zgodnie z §4 art. 106a k.p.a., zwołanie posiedzenia nie zwalnia jednak z obowiązku rozpatrzenia ponaglenia, na który wskazuje brzmienie znowelizowanego §6 art. 106 k.p.a. Przewidziano również uprawnienie wpisania do protokołu posiedzenia w trybie współdziałania postanowienia, opisanego w art. 106 §5, a w którym to organ, do którego się zwrócono, zajmuje stanowisko.

Uzasadniając projekt listopadowy, który w wyniku prac parlamentarnych stał się nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego, Minister Rozwoju wskazał, że celem zmian jest usprawnienie współdziałania organów. W uzasadnieniu projektu akcentowano zamiar zapobieżenia sytuacjom, które mogłyby doprowadzić do narażenia zarówno organu wydającego opinię, jak i organu załatwiającego sprawę na zarzuty przewlekłego prowadzenia postępowania⁷⁵.

⁷² Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2017, poz. 935.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Druk sejmowy nr 1183 – projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw wraz z projektami aktów wykonawczych, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> [Data dostępu: 4.04.2017 r.], s. 69.

Projektodawca wskazał, że posiedzenie w trybie współdziałania umożliwiłoby spotkanie zaangażowanych w załatwienie danej sprawy podmiotów i wymianę przez nie informacji, które mogą być przydatne w danym postępowaniu. W uzasadnieniu projektu podkreśla się, że przyczyni się to do aktywniejszego udziału stron oraz do wypowiedzenia się wszystkich organów i rozwiania wszelkich wątpliwości dotyczących sprawy, co spowoduje lepszą współpracę w rozstrzygnięciu danej kwestii⁷⁶.

Według projektodawcy, wprowadzenie instytucji posiedzenia w trybie współdziałania, dzięki wymianie argumentów między uczestnikami i uargumentowaniu ich racji, przyczyni się do realizacji w szerszym zakresie niż obecnie zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego. Warto wskazać, że omawiana instytucja, w zamyśle Ministra Rozwoju, staje się urzeczywistnieniem nowej zasady współdziałania organów dla dobra postępowania, ujętej we wprowadzonym art. 8a k.p.a.⁷⁷ Zgodnie z brzmieniem wspomnianego artykułu, „W toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają z sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy”. Zasada ta ma przyczynić się do zdyscyplinowania podmiotów oraz stać się dyrektywą interpretacyjną stosowania przepisów odnoszących się do współpracy organów administracji publicznej, w tym właśnie art. 106 k.p.a. oraz art. 106a k.p.a.⁷⁸

Organ prowadzący postępowania może zwołać posiedzenie w trybie współdziałania po upływie terminu na wydanie przez ten organ stanowiska wskazanego w art. 106 §3 k.p.a. bądź w przepisach szczególnych, ale także przed upływem tego terminu. Przesłanką w każdym z tych przypadków ma być przyspieszenie zajęcia stanowiska przez organ⁷⁹.

W sytuacji, gdy nie upłynął termin do zajęcia stanowiska, posiedzenie może być zwołane wyłącznie na wniosek organu zobowiązanego do zajęcia stanowiska, a jego celem ma być uzyskanie przez organ współdziałający informacji niezbędnych do zajęcia stanowiska⁸⁰. Projektodawca wskazuje, że inicjatywa w przeprowadzaniu posiedzenia w trybie współdziałania nie po-

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2017, poz. 935.

⁷⁸ Druk sejmowy nr 1183 – projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw wraz z projektami aktów wykonawczych, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> [Data dostępu: 4.04.2017 r.], s. 53.

⁷⁹ Ibidem, s. 70.

⁸⁰ Ibidem.

winna należeć wyłącznie do organu, który załatwia sprawę. Organ na takie posiedzenie może wezwać strony (tu odpowiednio stosowane będą przepisy dotyczące rozprawy w k.p.a.). Zgodnie z zamysłem Ministra Rozwoju, takie działanie organu byłoby uzasadnione, gdy udział strony byłby pomocny w realizacji celu posiedzenia⁸¹. Decyzja, o której mowa, powinna być zgodna z wprowadzoną w znowelizowanym art. 8 k.p.a. zasadą proporcjonalności, stanowiącą, że „Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania”⁸².

W innych przypadkach, gdy posiedzenie będzie służyło wyjaśnieniu istotnych okoliczności przez przedstawiciela organu, który prowadzi postępowanie i organu współdziałającego, strona nie musi być wezwana do uczestnictwa. Wyznaczenie i organizacja posiedzenia w trybie współdziałania nie zwalniają jednak z obowiązku rozpoznania ponaglenia, o którym wspomina art. 106 §6 k.p.a. W uzasadnieniu projektu z dnia 21 listopada 2016 r. podkreślono, że wniesienie ponaglenia przez właściwy organ jest skorelowane z obowiązkiem niezwłocznego poinformowania organu załatwiającego sprawę. Nie jest w zamysle projektodawcy odejście w przypadku tej instytucji od ogólnej zasady zajęcia stanowiska przez organ do tego zobowiązany w formie postanowienia, na które przysługiwałoby zażalenie⁸³. W uzasadnieniu podkreślono, że postanowienie takie może zostać wpisane do protokołu posiedzenia, jeśli pozwolą na to charakter i stopień skomplikowania stanowiska. W innych przypadkach organ współdziałający zgodnie z przykładem przytoczonym przez projektodawcę będzie mógł np. w trakcie posiedzenia wskazać termin, w którym zobowiąże się przekazać pełne stanowisko⁸⁴.

Minister Rozwoju stwierdził także, że „posiedzenie w trybie współdziałania będzie mogło być także wyznaczone w innych przypadkach, do których znajduje zastosowanie art. 106 k.p.a.”⁸⁵

⁸¹ Ibidem.

⁸² Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2017, poz. 935.

⁸³ Druk sejmowy nr 1183 – *projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw wraz z projektami aktów wykonawczych*, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> [Data dostępu: 4.04.2017 r.], s. 70.

⁸⁴ Ibidem, s. 71.

⁸⁵ Ibidem.

6. Podsumowanie

Reasumując, niewątpliwie wprowadzenie rozwiązania, którego celem jest usprawnienie współdziałania organów, to krok słuszny, co potwierdza opinia wielu podmiotów zaangażowanych w pracę nad konsultowaniem projektu nowelizacji k.p.a. z dnia 4 lipca 2016 r. Można jednak wątpić, czy wprowadzona nowelizacją forma będzie skutecznie przeciwdziałać przewlekłości postępowania administracyjnego w przypadku pozostawania w bezczynności organu zobowiązanego do zajęcia stanowiska. Według Ministra Rozwoju, instytucja ta ma zapobiegać przewlekłości głównie przez działanie prewencyjne. Niewątpliwie zmiany wprowadzone ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw rozwiewają część wątpliwości wywołanych przez skąpą propozycję regulacji instytucji posiedzenia w trybie współdziałania z dnia 4 lipca 2016 r. Otwarte pozostaje jednak pytanie, czy inne proponowane rozwiązania, jak np. „milczące załatwienie sprawy”, nie mogłyby skuteczniej rozwiązać problemu przewlekłości postępowania w przypadku pozostawania w zwłoce organu zobowiązanego do zajęcia stanowiska. Niemniej jednak dopiero praktyka wykaże, czy cele projektodawcy zostaną osiągnięte.

Tomasz Diduch, Paweł Milion

Conference of authority bodies as an example
of institution cooperation's upgrade from section 106a
Administrative Procedure Code

Summary

Amendments on the subject institution were inspired by modifications in Italian law. It appears to be a novelty in the Polish legal system so large amount of doubts is present during discussion upon changes. Regulation of section 106 Administrative Procedure Code is procedural regulation of substantive law's institution, which is cooperation of public administration bodies. Duty of cooperation appears when special provision obligates authority which directs main procedure to request another body, often specialised, to express standpoint, before it renders decision. However, loads of institutions involved in consultation did not share legislator's enthusiasm about upgrading quality and speed of procedure. As an example of modification is addition of section 106a Administrative Procedure Code, on behalf of institution directing main the procedure is able to call a conference with body obligated to express a statement *ex officio* or upon the request of a litigant. During the conference called body is forced to take a stance. Undoubtedly applying shown modifications is the right step to upgrade procedure, which is confirmed by numerous authorities. However, it is unsettled if form chosen by legislator is going to be efficient in preventing delays in the procedure.

Szymon Łajszczak

Posiedzenie w trybie współdziałania – uwagi krytyczne na tle prawnoporównawczym

1. Wprowadzenie

Wśród zmian przewidzianych przepisami ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw¹ znalazły się istotne zmiany obejmujące procedurę współdziałania organów administracji publicznej przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Procedurę tę w dotychczasowej formie regulował art. 106 k.p.a.² obowiązujący w niemal niezmienionej formie od 1 września 1980 r.³ Obejmuje ona wszelkie przypadki, w których „przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie)”, tj. sytuacje określane mianem „współkompetencji”⁴ lub „współdecyzji”⁵. W sytuacjach takich dochodzi do pokrywania się zakresów działania kilku podmiotów⁶,

¹ Której projekt procedowany był w rządowym procesie legislacyjnym pod numerem UD33, a następnie z autopoprawką złożony w dniu 29 grudnia 2016 r. do Sejmu (Druk sejmowy nr 1183 Sejmu VIII kadencji), [dalej: Nowelizacja].

² Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 23 ze zm. [dalej: k.p.a.].

³ To znaczy od chwili wejścia w życie art. 11 pkt 50 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. nr 4, poz. 8), dodającego art. 98¹ k.p.a., któremu tekst jednolity z dnia 17 marca 1980 r. (Dz.U. nr 9, poz. 26) nadał obecny numer 106.

⁴ J. JENDROŚKA, w: J. BORKOWSKI, J. JENDROŚKA, R. ORZECHOWSKI, A. ZIELIŃSKI: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. J. BORKOWSKI. Warszawa 1985, s. 190.

⁵ J. ŚWIĄTKIEWICZ: *Z problematyki współdecyzji organów w prawie administracyjnym*. „Państwo i Prawo” 1964, z. 5–6, s. 771 i n.

⁶ S. BIERNAT: *Działania wspólne w administracji państwowej*. Wrocław 1979, s. 38.

w rezultacie którego rozstrzygnięcie sprawy wykracza poza zakres działania jednego z nich⁷.

Wprowadzenie procedury uregulowanej w art. 106 k.p.a. miało na celu poddanie współdziałania organów administracji kontroli stron postępowania⁸. Jej przejaw stanowiło zarówno przyznanie stronom prawa do wniesienia zażalenia od postanowień organów uzgadniających oraz przeciwdziałania bezczynności tych organów lub przewlekłości prowadzonego przez nie postępowania wypadkowego, jak i odniesienie do procedury współdziałania wszelkich wymogów dotyczących czynnego udziału stron oraz zasad postępowania wyjaśniającego. Zwrócił na to uwagę Naczelny Sąd Administracyjny, wskazując, że „wydanie postanowienia w takiej sprawie winno być poprzedzone postępowaniem wyjaśniającym, gdyż dotyczy tej samej kwestii materialnej, o jakiej będzie mowa w przyszłej decyzji administracyjnej (art. 106 par. 4 k.p.a.). Postępowanie takie winno być prowadzone z uwzględnieniem procesowych gwarancji przyznanych stronie przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Tak więc stronie winna być zapewniona możliwość wzięcia udziału w takim postępowaniu, w każdym jego stadium, zaś organ orzekający winien podejmować wszelkie kroki zmierzające do dokładnego wyjaśnienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywatela”⁹.

2. *Ratio legis* przepisów regulujących posiedzenie w trybie współdziałania

W praktyce realizacja omówionych gwarancji procesowych napotyka wiele przeszkód. Dotyczy to w szczególności postępowań, w które zaangażowanych jest wiele organów uzgadniających, realizujących często rozbieżne interesy oraz stojących na straży trudnych do pogodzenia wartości. Potencjalne rozwiązanie problemów pojawiających się w związku ze współdziałaniem organów administracji publicznej w toku postępowania administracyjnego przynieść może wprowadzona Nowelizacją instytucja posiedzenia w trybie współdziałania, uregulowana w dodanym art. 106a k.p.a. Instytucja ta, zgodnie z przyjętymi pierwotnie założeniami, służyć miała usprawnieniu procedury współdziałania, przyspieszeniu postępowania

⁷ C. MARTYSZ, w: G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN: *Postępowanie administracyjne ogólne*. Warszawa 2003, s. 557.

⁸ J. JENDROŃKA, w: J. BORKOWSKI, J. JENDROŃKA, R. ORZECHOWSKI, A. ZIELIŃSKI: *Kodeks...*, s. 190.

⁹ Wyrok NSA z dnia 25 października 2001 r., V SA 3368/00. Lex nr 50119.

i eliminacji ewentualnej następczej przewlekłości postępowania dzięki zwiększeniu współpracy między organami zaangażowanymi w załatwienie danej sprawy, przyspieszeniu trybu współdziałania i umożliwieniu stronom bardziej aktywnego udziału¹⁰. W procesie konsultacji publicznych projektodawca wyjaśnił dodatkowo, że „Posiedzenie w trybie współdziałania umożliwi spotkanie wszystkich podmiotów »zaangażowanych« w załatwienie danej sprawy. Zakłada się, że takie rozwiązanie sprzyjać będzie lepszej współpracy, chociażby przez umożliwienie bardziej aktywnego udziału strony w tej procedurze, jak również wypowiedzenia się obu organów i wyjaśnienia wszelkich wątpliwości, jakie mogą się pojawić przy rozstrzyganiu danej sprawy. Sens tego rozwiązania sprowadza się do partycypacji zainteresowanych podmiotów w postępowaniu wpadkowym, po to, aby zapewnić wymianę informacji przydatnych organowi. Posiedzenie w trybie współdziałania, poprzez wymianę argumentacji i wyłożenie racji poszczególnych uczestników, pozwoliłoby też w szerszym niż obecnie stopniu realizować zasady ogólne k.p.a., w tym zasadę zaufania do państwa (władzy publicznej)”¹¹.

W ogólnym kształcie instytucja posiedzenia w trybie współdziałania odpowiada założeniom przyjętym w funkcjonującej we włoskiej procedurze administracyjnej konferencji urzędowej (*conferenza di servizi*). Znajduje ona zastosowanie wówczas, gdy załatwienie określonej sprawy wymaga przeprowadzenia większej liczby postępowań administracyjnych lub współdziałania kilku organów administracji publicznej¹². Włoskie przepisy regulujące organizację i przebieg konferencji urzędowej zamieszczone zostały w art. 14–14-*quinquies* ustawy z dnia 7 sierpnia 1990 r. nr 241 o postępowaniu administracyjnym i prawie dostępu do dokumentów urzędowych¹³.

¹⁰ Zob. *uzasadnienie projektu nowelizacji z dnia 4 lipca 2016 r.*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363097/12363098/dokument229383.pdf> [Data dostępu: 27.05.2017 r.], s. 7 i n.

¹¹ Stanowisko Ministra Rozwoju w odpowiedzi na uwagi Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie; *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw – uwagi zgłoszone w ramach konsultacji publicznych*. Warszawa, 16 września 2016 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363097/12363101/dokument250304.pdf> [Data dostępu: 27.05.2017 r.], s. 148–149; zob. też *uzasadnienie projektu nowelizacji skierowanego do Sejmu w dniu 28 grudnia 2016 r.*, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> [Data dostępu: 27.05.2017 r.], s. 33.

¹² Zob. M. Muliński: *Włochy. W: Postępowanie administracyjne w Europie*. Red. Z. Kmiecika. Kraków 2005, s. 293.

¹³ Legge 7 agosto 1990, n. 241. Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi. “Gazzetta Ufficiale” del 18 agosto 1990, n. 192.

Stanowi ona instrument uproszczenia postępowania¹⁴, uznawany za odstępstwo od klasycznej liniowej procedury wydawania decyzji w przypadku wystąpienia wielości interesów publicznych odnoszących się do okoliczności danej sprawy¹⁵.

Wprowadzenie do Kodeksu postępowania administracyjnego rozwiązań analogicznych do włoskiej konferencji urzędowej stanowić może odpowiedź na postulaty formułowane w literaturze¹⁶, jednak zestawienie omawianej instytucji z przepisami włoskimi w sposób szczególnie eksponuje niedostatki rozwiązań proponowanych w Polsce. Bliższa analiza treści uchwalonego art. 106a k.p.a. rodzi dodatkowe wątpliwości co do zakresu, w jakim instytucja posiedzenia w trybie współdziałania zdolna będzie do realizacji nawet najbardziej podstawowych z zamierzonych dla niej celów.

3. Nieprawidłowe uregulowanie zakresu podmiotowego posiedzenia w trybie współdziałania

Podstawowe wątpliwości rodzić musi zakres podmiotowy posiedzenia w trybie współdziałania. Zgodnie z art. 106a §1 k.p.a., „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 (posiedzenie w trybie współdziałania)”. W przepisie tym mowa jest o jednym organie, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, oraz o jednym stanowisku. Rozumiany w sposób ścisły przepis ten nie pozwala na realizację podstawowego celu posiedzenia, jakim ma być „spotkanie wszystkich podmiotów zaangażowanych w załatwienie danej sprawy”. W §3 ustawodawca dopuścił możliwość wezwania na posiedzenie w trybie współdziałania stron postępowania, brak jest jednak przepisu, który umożliwiłby przeprowadzenie postępowania przy udziale więcej niż jednego organu współdziałającego. Ze względu na oczywistą sprzeczność zachodzącą między brzmieniem art. 106a §1 a uzasadnieniem Nowelizacji okoliczność tę należy uznać za brzemienny w skutkach błąd legislacyjny. Doszło do niego w trakcie rządowego procesu legislacyjnego. W odpowiedniku art. 106a §1 k.p.a. zawartym w projekcie Nowelizacji przekazanym do konsultacji publicznych – projektowanym art. 106 §7 k.p.a.

¹⁴ Zob. G. NAPOLITANO: *Manuale di diritto amministrativo*. Matelica 2008, s. 147.

¹⁵ S. BUCELLO: *La conferenza di servizi ed il coordinamento di interessi* [Maszynopis pracy doktorskiej]. Milano 2015, https://boa.unimib.it/retrieve/handle/10281/74962/111165/PhD_unimib_760763.pdf [Data dostępu: 26.05.2017 r.], s. 6.

¹⁶ Z. KMIĘCIAK: *Zarys teorii postępowania administracyjnego*. Warszawa 2014, s. 248.

– wprost mowa była o możliwości wezwania „właściwego organu albo organów” do zajęcia stanowiska w trakcie posiedzenia z udziałem stron. Z faktu usunięcia wskazanej alternatywy można by wywieść konieczność przeprowadzenia odrębnych posiedzeń z każdym z organów współdziałających. Interpretacja taka uczyni jednak omawianą instytucję całkowicie nieoperatywną.

Usunięcie omówionej usterki w wyniku interwencji prawodawczej lub niwelacja jej skutków w rezultacie przyjęcia w praktyce organów administracji i sądów administracyjnych wykładni funkcjonalnej pozwoli na przeprowadzenie posiedzenia przy udziale kilku organów współdziałających w celu uzgodnienia ich stanowisk i wspólne, z udziałem stron, rozważenie ewentualnych rozbieżności co do oczekiwanego brzmienia decyzji rozstrzygającej sprawę. Możliwość taka jest szczególnie istotna w postępowaniach, w których uzgodnienia prowadzone są przez kilka różnych organów, ich wynik zaś może wpływać na treść ostatecznego rozstrzygnięcia. Jakkolwiek brak jest ku temu wyraźnej podstawy prawnej, uzgodnienia przybierają niejednokrotnie charakter aktów warunkowych – organ uzgadniający wskazuje w postanowieniu wydawanym na podstawie art. 106 §5 k.p.a., że warunkiem udzielenia przez niego zgody na wydanie decyzji objętej wnioskiem będzie nadanie jej ściśle określonej treści. Gdy organów uzgadniających jest więcej, stawiane przez nie warunki mogą pozostawać wobec siebie w sprzeczności. Przeprowadzenie w tym wypadku posiedzenia w trybie współdziałania pozwoliłoby na uniknięcie konieczności wielokrotnego powtarzania procesu uzgadniania wraz ze stopniową zmianą projektowanego rozstrzygnięcia lub zmianą wniosku strony, zmierzającą do zadośćuczynienia oczekiwaniom organów uzgadniających.

4. Uwagi *de lege ferenda* na tle przepisów włoskich

Procedura przewidziana w art. 106a k.p.a. ma znacząco odformalizowany charakter. Ramy zakreślone przez odesłanie do przepisów regulujących przebieg rozprawy administracyjnej pozwalają na względnie elastyczne dostosowanie przebiegu posiedzenia do potrzeb konkretnej sprawy. Przejawem takiej elastyczności jest również rozwiązanie zawarte w §4 *in fine*, zgodnie z którym „Postanowienie, o którym mowa w art. 106 §5, może zostać wpisane do protokołu posiedzenia w trybie współdziałania”. Przepis ten upoważnia organ współdziałający do wydania opinii lub dokonania uzgodnienia w trakcie posiedzenia, lecz nie zobowiązuje go do tego. W uzasadnieniu wskazano, że „Zajęcie stanowiska przez właściwy organ

w drodze postanowienia, o którym mowa w art. 106 §5, będzie mogło nastąpić na posiedzeniu. W szczególności postanowienie takie będzie mogło być wpisane do protokołu posiedzenia (art. 106a §4 k.p.a.), jeśli oczywiście z uwagi na charakter i stopień skomplikowania stanowiska będzie to możliwe. W innych przypadkach organ współdziałający może np. w trakcie posiedzenia wskazać termin, w jakim zobowiązuje się przekazać pełne stanowisko¹⁷. Wybór czasu i formy współdziałania należy zatem zawsze do organu współdziałającego. Takie rozwiązanie może budzić wątpliwości. Posiedzenie w trybie współdziałania, jako instrument ekonomiki procesowej, powinno przewidywać dodatkowe środki możliwe do wykorzystania, gdy któryś z organów współdziałających swoją opieszałością lub celowym działaniem niweczy skutki ustaleń dokonanych przez pozostałych uczestników posiedzenia.

Biorąc za przykład instrumenty przewidziane w przepisach włoskich, wskazać można ewentualne rozwiązania, których obecność wśród przepisów regulujących posiedzenie w trybie współdziałania mogłaby wpłynąć pozytywnie na operatywność i efektywność nowej regulacji:

- uznanie nieudzielenia odpowiedzi organu współdziałającego w określonym terminie za jego milczącą zgodę;
- uznanie nieobecności na posiedzeniu prawidłowo umocowanego przedstawiciela organu uzgadniającego za milczącą zgodę tego organu;
- wprowadzenie trybu rozstrzygania konfliktów między organami uzgadniającymi oraz między organem uzgadniającym i organem prowadzącym postępowanie główne;
- rozszerzenie zakresu zastosowania posiedzenia na przypadki, w których uzasadnione jest wydawanie powiązanych z sobą decyzji administracyjnych.

Pierwsze ze wskazanych rozwiązań obowiązuje obecnie w przypadku uproszczonej konferencji urzędowej (*conferenza di servizi semplificata*), uregulowanej w art. 14bis włoskiej ustawy procesowej. Zgodnie z jego ust. 3, niewyrażenie stanowiska w przewidzianym w ustawie terminie jest równoznaczne z udzieleniem bezwarunkowej zgody przez organ współdziałający.

Na potrzebę wprowadzenia instytucji milczącego uzgodnienia w toku konsultacji publicznych projektu uwagę zwrócił Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, sugerując, aby „rozważyć przyjęcie zasady – jako rozwiązania ogólnego – milczącego załatwienia kwestii (sprawy) w przypadku niezajęcia stanowiska przez organ współdziałają-

¹⁷ Uzasadnienie projektu nowelizacji skierowanego do Sejmu w dniu 28 grudnia 2016 r., <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> [Data dostępu: 27.05.2017 r.], s. 34–35.

cy w określonym terminie bądź po jednokrotnym nieskutecznym wezwaniu do zajęcia stanowiska”¹⁸. Wprowadzenie nowej instytucji pozwalałoby na przyjęcie rozwiązania pośredniego, które zakładałoby organizację posiedzenia w trybie współdziałania automatycznie w razie niewydania w przepisany termin postanowienia na podstawie art. 106 § 5 k.p.a. przez organ uzgadniający. Dopiero w razie bezczynności organu uzgadniającego po przeprowadzeniu posiedzenia uzasadnione powinno być przyjęcie skutku w postaci milczącej zgody. Zasada milczącej zgody może, na podobieństwo rozwiązań włoskich, podlegać ograniczeniu w przypadku spraw szczególnie istotnych ze względu na interes państwa albo takich, w których przepisy prawa europejskiego wymagają wyraźnego udziału określonych organów. Uzupełnieniem tak sformułowanej regulacji może być rozwiązanie analogiczne do art. 13ter ust. 7 włoskiej ustawy proceduralnej, w brzmieniu obowiązującym do 27 lipca 2016 r. Przepis ten przewidywał, że niewyrażenie woli organu przez jego upoważnionego przedstawiciela do czasu zakończenia konferencji urzędowej skutkuje przyjęciem, że organ ten wyraża zgodę.

Wprowadzenie uniwersalnych rozwiązań dotyczących milczącego współdziałania organów administracji pozwoliłoby również objąć wspólnymi ramami przepisy zawarte obecnie w poszczególnych ustawach szczegółowych regulujących proces uzgadniania decyzji wydawanych w konkretnych sprawach administracyjnych¹⁹.

W celu zapewnienia sprawnego zakończenia procesu decyzyjnego uzasadnione może być również wprowadzenie przepisów regulujących zasady rozwiązywania potencjalnych konfliktów między organami uzgadniającymi oraz między organem uzgadniającym a organem prowadzącym postępowanie główne. Ostateczne rozstrzygnięcie sprawy w każdym przypadku należy do organu upoważnionego do wydania decyzji w danej sprawie. Stanowisko organu współdziałającego, zajęte w trybie przewidzianym w art. 106 k.p.a., staje się jednym z elementów materiału dowodowego sprawy indywidualnej załatwianej w drodze decyzji. Organ, załatwiając sprawę, jest obowiązany rozpatrzyć to stanowisko według zasad zawartych w art. 7

¹⁸ G. ŁAJSCZYCA: *Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych o projekcie nowelizacji ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 4 lipca 2016 r.)*, załączona do pisma Krajowej Izby Radców Prawnych L.dz. 678/2016 z dnia 3 sierpnia 2016 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363097/12363100/dokument244868.pdf> [Data dostępu: 27.05.2017 r.], s. 6.

¹⁹ POR. A. MIRUĆ, A. BUDNIK: *Działania konsultacyjne organów administracji publicznej w świetle kodeksu postępowania administracyjnego*. W: *Teoria instytucji prawa administracyjnego*. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda. Red. J. NICZYPORUK. Paryż 2011, s. 539.

oraz w sposób określony w art. 77 §1, art. 80 i art. 107 §3 k.p.a.²⁰ Ocena dokonana zgodnie ze wskazanymi przepisami doprowadzić może organ wydający decyzję do innych wniosków, niż zostały sformułowane przez organ współdziałający. Rodzi to wątpliwości co do zakresu związania organu rozstrzygającego sprawę w przypadku tzw. „silnych” form współdziałania (uzgodnień, zgód). W zależności od stopnia, w jakim za dopuszczalną uzna się swobodną ocenę aktu współdziałania dokonywaną przez organ wydający decyzję, w wątpliwość podać można nałożenie na ten organ obowiązku wydania rozstrzygnięcia niezgodnego z jego zapatrywaniem na stan faktyczny i przepisy prawne. Zakładając wewnętrzny względem postępowania administracyjnego charakter współdziałania, należałoby tak interpretować przepisy, aby w maksymalnym możliwym stopniu uwzględnić wyłączny charakter kompetencji organu rozstrzygającego. Jednocześnie jednak, ze względu na krzyżowanie się zakresów działania tego organu z organem uzgadniającym, rozstrzygnięcie ewentualnego sporu w sposób zapewniający bezpieczeństwo prawne jednostek uzasadniać może ingerencję podmiotu trzeciego, np. właściwego ministra czy organu administracji ogólnej o zasięgu regionalnym wyposażonego w rozbudowany aparat specjalistyczny. Przepisy włoskie przewidują możliwość rozstrzygania podobnych sporów przez odpowiednie organy, przy czym możliwość ich zainicjowania przysługują organom uzgadniającym niezadowolonym z ostatecznych ustaleń podjętych w wyniku konferencji urzędowej.

Wiąże się to z dodatkową cechą konferencji urzędowej. Co do zasady jej rezultat integruje w sobie wszystkie akty administracyjne wydawane przez zaangażowane weń organy. Kwestię tę uregulowano w art. 14^{quater} włoskiej ustawy proceduralnej. Próba przeniesienia wskazanego rozwiązania na grunt polskiego postępowania administracyjnego może być *prima facie* oceniana jako swoisty regres. Należałoby jednak rozważyć, czy czynny udział stron postępowania w konferencji powinien rekompensować brak możliwości zakwestionowania ewentualnych indywidualnych rozstrzygnięć. Jeśli wpływają one negatywnie na ostateczne rozstrzygnięcie, mogą być skarżone wraz z decyzją, jeśli natomiast nie miałyby zostać wzięte pod uwagę przez organ wydający decyzję, to możliwość dyskusji z nimi w trakcie posiedzenia może okazać się ważniejsza od przyznanego obecnie środka prawnego.

Oceniając potencjał instytucji posiedzenia w trybie współdziałania, nie sposób pominąć okoliczności, że włoska konferencja urzędowa daje możliwość koordynacji nie tylko procesów decyzyjnych i ustaleń faktycznych organu wydającego decyzję z organami współdziałającymi, ale również kilku organów wydających decyzje w powiązanych z sobą sprawach. Rozwią-

²⁰ R. KĘDZIORA: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2005, s. 282.

zanie takie mogłoby znaleźć zastosowanie również w Polsce – tam, gdzie przepisy przewidują konieczność wydania wielu decyzji w celu uzyskania określonych, oczekiwanych przez jednostkę uprawnień (np. decyzji o warunkach zabudowy i pozwolenia na budowę). Wprowadzenie analogicznego rozwiązania do Kodeksu postępowania administracyjnego pozwoliłoby również ostatecznie usunąć wątpliwości dotyczące możliwości zastosowania przepisów regulujących współdziałanie organów administracji publicznej do przypadków, w których warunkiem uzyskania określonej decyzji jest wydanie decyzji przez inny organ administracji publicznej. Za przykład takiego rozwiązania uznaje się konieczność uzyskania zgody wojewody na wydanie pozwolenia na budowę obiektów budowlanych na terenie Pomnika Zagłady i jego strefy ochronnej²¹.

5. Podsumowanie

Konkludując, można wskazać, że rozwiązania dotyczące posiedzenia w trybie współdziałania wprowadzone Nowelizacją tworzą jedynie bardzo ogólne ramy tej instytucji, precyzując kto i w jakim terminie może wystąpić z inicjatywą ich przeprowadzenia oraz odsyłając do przepisów regulujących przebieg rozprawy administracyjnej. W przepisach włoskich uregulowano natomiast wiele zagadnień mogących realnie usprawnić przebieg posiedzenia. Brak podobnych rozwiązań w polskich przepisach rodzi obawy, że posiedzenia zamiast usprawnić będą potencjalnie komplikować postępowanie, nie gwarantując oczekiwanych rezultatów.

Jeśli instytucja posiedzenia w trybie współdziałania ma służyć uproszczeniu i usprawnieniu postępowań administracyjnych, w których zharmonizowania wymaga wiele interesów i wartości reprezentowanych przez organy współdziałające, uchwalone rozwiązania wymagają uzupełnienia. Analiza przepisów regulujących posiedzenie w trybie współdziałania w planowanej obecnie formie wskazuje, że szanse, jakie daje wprowadzenie tej instytucji do polskiego porządku prawnego, zostaną najprawdopodobniej zaprzepaszczone.

²¹ Zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady. Tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 2120; zob. A. MİRÜĆ, A. BUĐNIK: *Działania konsultacyjne...*, s. 544.

Szymon Łajszczak

Cooperation session – critical remarks in the context of comparative law

Summary

The following paper aims to describe new institution of Polish Code of administrative proceedings – analogous to Italian „service conference”. It is supposed to supplement provisions on co-operation of administrative bodies in order to make proceedings faster and guarantee more influence on the whole process to the parties. Shape of this new regulation may be questioned from the point of view of declared legislator’s intent. Polish provisions lack detailed rules similar to Italian law. Comparison of both regulations shows plenty of aspects which could have potentially been regulated in Polish Code in order to guarantee better fulfilment of general principles of administrative proceedings.

Anna Gronkiewicz

Milczące załatwienie sprawy jako nowa instytucja postępowania administracyjnego

1. Wprowadzenie

Jedną z nowych instytucji, którą na mocy ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw¹ wprowadzono do Kodeksu postępowania administracyjnego, jest milczące załatwienie sprawy. W ocenie ustawodawcy, „Instytucja milczącego załatwienia sprawy ma na celu przyspieszenie i uproszczenie postępowania administracyjnego, jak również usprawnienie i zmniejszenie kosztów funkcjonowania administracji”². Niniejsze założenie zaprezentowane w uzasadnieniu do ustawy wydaje się zgodne z przedstawianymi dotychczas postulatami doktryny prawa administracyjnego. W nauce prawa administracyjnego zwracano bowiem uwagę, że ustawodawca koncentruje się wyłącznie na zwalczaniu bezczynności i opieszałości administracji, a nie na zapobieganiu im³, a nadto wskazywano na

¹ Dz.U. 2017, poz. 935.

² *Uzasadnienie do ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*. Druk sejmowy nr 1183, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> [Data dostępu: 1.05.2017 r.], s. 45. Zob. też *Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego. Czego dotyczą zmiany i jak je stosować?* Ministerstwo Rozwoju, maj 2017, <https://www.mr.gov.pl/media/37290/Nowelizacja.pdf> [Data dostępu: 19.05.2017 r.], s. 17.

³ Takie stanowisko wyraził A. MAREKWIĄ: *Terminy w kodeksie postępowania administracyjnego – zagadnienia wybrane*. W: *Patologie w administracji publicznej*. Red. P.J. SUWAJ, D.R. KIJOWSKI. Warszawa 2009, s. 290.

potrzebę wprowadzenia kodeksowej regulacji w przedmiocie milczenia administracji⁴.

Milczące załatwienie sprawy (rozumiane jako fikcja decyzji pozytywnej bądź fikcja decyzji negatywnej), obok dewolucji kompetencji czy sygnalizacji terminu, zalicza się do instytucji przeciwdziałających opieszałości postępowania⁵. Innymi słowy, milczące załatwienie sprawy należy traktować jako jedną z gwarancji realizacji zasady szybkości i prostoty postępowania (art. 12 k.p.a.)⁶. Przyjmuje się bowiem, że milczenie wpływa na szybkość postępowania, a nadto eliminuje beczynność z postępowania administracyjnego czy jego przewlekłość, które są postrzegane negatywnie zarówno przez obywateli, jak i przez przedstawicieli nauki prawa administracyjnego.

W kwestii uwag porządkowych należy nadmienić, że instytucja milczącego załatwienia sprawy uregulowana jest w procedurach administracyjnych niektórych krajów europejskich oraz na poziomie unijnym w dyrektywie 2006/123/WE z dnia 12 grudnia 2006 r. Parlamentu Europejskiego i Rady⁷. Trzeba również podkreślić, że milczące załatwienie sprawy ma zróżnicowany charakter, jeśli chodzi o poszczególne ustawodawstwa europejskie, a mianowicie przyjmuje zarówno postać decyzji pozytywnej, jak i negatywnej, ma formę rozwiązania ogólnego i szczególnego. Rozwiązania takie

⁴ M. KURACH: *Milczenie prawne oraz fikcja decyzji pozytywnej – remedia na niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym?* W: *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*. Red. A. BŁAŚ. Warszawa 2012, s. 344: „Mogłaby ona polegać w szczególności, o czym już dziś dyskutują politycy, na uczynieniu z konstrukcji fikcji decyzji – wzorem niemieckim – instytucji ogólnego postępowania administracyjnego”; Z. SNAZYK: *Milcząca zgoda administracji – wnioski „de lege ferenda”*. „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2015, z. 1, s. 37: „Wydaje się celowe, że celowe jest rozważenie możliwości jej wprowadzenia w Kodeksie postępowania administracyjnego. Przemawia za tym nieskuteczność przepisów dotyczących beczynności organu oraz niedostatki legislacyjne obowiązujących przepisów. Instytucja milczącej zgody może wpłynąć na większą efektywność administracji publicznej, szczególnie w stosunkach z przedsiębiorcami”.

⁵ G. ŁASZCZYCA: *Milczenie organu w świetle kodeksu postępowania administracyjnego*. „Państwo i Prawo” 1999, z. 1, s. 52. Zob. też na temat przeciwdziałania beczynności *Przeciwdziałanie beczynności administracji publicznej. Zarys problematyki*. Red. R. SUWAJ, M. PERKOWSKI. Białystok 2010; *Konsekwencje beczynności administracji publicznej*. Red. R. SUWAJ, M. PERKOWSKI. Białystok 2010; *Koncepcja zapobiegania beczynności w postępowaniu administracyjnym. Sprawozdanie*. R. SUWAJ, M. PERKOWSKI. Białystok 2010.

⁶ K. SAMULSKA: *Zasada szybkości postępowania administracyjnego w prawie polskim*. Warszawa 2017, s. 203–207. Autorka określa fikcję decyzji pozytywnej oraz fikcję decyzji negatywnej jako środki wsparcia zasady szybkości postępowania.

⁷ Dz.Urz. UE L 376 z dnia 27.12.2006 r., jest to tzw. dyrektywa usługowa. Na temat rozwiązań przyjętych w przedmiotowej dyrektywie zob. M. KURACH: *Milczenie prawne...*, s. 333–335; D. SZEŚCIŁO: *Milcząca zgoda organu – instrument przeciwdziałania przewlekłości postępowania czy narzędzie deregulacji?* W: *Kodeks postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*. Red. J. SUPERNAT, B. KOWALCZYK. Warszawa 2017, s. 269–270.

istnieją w Niemczech, we Francji, we Włoszech, w Hiszpanii⁸, Portugalii⁹, a także w Holandii czy w Rumunii, Albanii, Serbii¹⁰.

2. Milczenie w świetle polskich regulacji prawnych sprzed nowelizacji

Według stanu prawnego obowiązującego do czasu nowelizacji, milczenie nie było uregulowane w sposób ogólny, a zatem nie stanowiło instytucji kodeksowej. Nie oznacza to jednak, że wskazana konstrukcja była obca prawu administracyjnemu, gdyż podstawę jej stosowania stanowiły przepisy szczególne prawa administracyjnego. W przedmiotowych przepisach milczenie było i jest uregulowane w niejednolity sposób zarówno jako milcząca zgoda (np.: art. 30 ust. 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹¹, dotyczący zgłoszenia budowlanego; art. 49 ust. 4, art. 57 ust. 2, art. 67 ust. 4 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe¹², dotyczące zatwierdzania projektów regulaminów czy projektów cenników usług przedkładanych przez operatorów pocztowych; art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹³, dotyczący uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny), jak i milczące zakończenie postępowania (np. art. 140 §1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹⁴ w przedmiocie indywidualnej interpretacji podatkowej czy art. 10a ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁵ bądź art. 11 ust. 9 u.s.d.g. dotyczący rozpatrywania spraw przedsiębiorców)¹⁶. Co więcej, konstrukcja milczącej zgody występuje też w przepisach szczególnych w odniesieniu do procedury współdziałania (np.: art. 16 §4 usta-

⁸ Na temat rozwiązań niemieckich, francuskich, włoskich i hiszpańskich zob. A. KUBIAK: *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w prawie administracyjnym*. „Państwo i Prawo” 2009, z. 11, s. 34–37 oraz Z. SNAŻYK: *Milcząca zgoda administracji...*, s. 12–15.

⁹ Zob. Z. SNAŻYK: *Milcząca zgoda administracji...*, s. 15.

¹⁰ Na temat rozwiązań holenderskich czy rumuńskich, albańskich lub serbskich zob. D. SZEŚCIOŁO: *Milcząca zgoda organu...*, s. 270–271.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 290 ze zm. [dalej: pr.bud.].

¹² Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1113 ze zm.

¹³ Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1987 ze zm.

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 201 ze zm.

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1829 ze zm. [dalej: u.s.d.g.].

¹⁶ Szeroki przegląd rozwiązań dotyczących milczącego załatwienia sprawy, przyjętych w przepisach szczególnych prawa administracyjnego, przedstawia Z. SNAŻYK: *Milcząca zgoda administracji...*, s. 19–24 czy M. KURACH: *Milczenie prawne...*, s. 319–320.

wy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie¹⁷, odnoszący się do procedury współdziałania w postępowaniu o odwołanie notariusza; art. 32 ust. 2 pr. bud., art. 39 ust. 1 pr. bud, art. 67 ust. 1 pr. bud., dotyczące uzgodnień w procesie inwestycyjno-budowlanym; art. 53 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁸, dotyczący uzgodnień w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego). Na podstawie przepisów szczególnych prawa administracyjnego wykształciły się dwa stanowiska dotyczące charakteru milczenia administracji. Według pierwszego z nich, milczenie uznaje się za prawną formę działania administracji, zgodnie z drugim zaś milczenie traktuje się jako zdarzenie prawne. Zwolennikami tej pierwszej tezy są: W. Bochenek¹⁹, B. Majchrzak²⁰, A. Ostrowska i J. Stelmasiak²¹, M. Szalewska i M. Masternak²², A. Puczko²³ czy M. Kurach²⁴, natomiast przedstawicielami drugiej koncepcji – M. Laskowska²⁵, A. Kubiak²⁶

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1796 ze zm.

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 778 ze zm.

¹⁹ W. BOCHENEK: *Bezczynność a milczenie organu administracji publicznej*. „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 12, s. 41–50.

²⁰ B. MAJCHRZAK: *Procedura zgłoszenia robót budowlanych*. Warszawa 2008, s. 86.

²¹ A. OSTROWSKA, J. STELMASIAK: *Rejestracja budowy (przyjęcie zgłoszenia budowy) jako prawna forma działania administracji – uwagi „de lege ferenda”*. W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.* Red. J. NICZYPORUK. Lublin 2010, s. 601: „Biorąc pod uwagę klasyfikację prawnych form działania administracji, wskazać należy, iż projektowana rejestracja budowy, równoznaczna z milczącym przyjęciem zgłoszenia budowy przez właściwy organ administracji, wykazuje cechy czynności materialno-technicznej, tj. czynności faktycznej ze sfery zewnętrznej administracji, o charakterze władczym i jednostronnym, podejmowanej przez kompetentne podmioty administrujące w zakresie administracji publicznej”.

²² M. MASTERNAK, M. SZALEWSKA: *„Milczenie” organu administracji publicznej – między prakseologią a teorią prawnych form działania administracji*. W: *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*. Red. S. WRZOSEK. Warszawa 2010, s. 498: „Niewątpliwie milczenie organu, o którym tu mowa, jest sposobem uzewnętrzniania jego działania, polegającego na świadomym i celowym powstrzymaniu się od wydania aktu lub dokonaniu określonej czynności. [...] milczenie organu w przedstawionym wyżej znaczeniu jest formą działania administracji publicznej”.

²³ A. PUCZKO: *W obronie prawnej instytucji milczenia organu administracji jako jego milczącej zgody. Uwagi polemiczne*. W: *Pewność sytuacji prawnej jednostki...*, s. 290: „W moim przekonaniu uznanie milczenia administracyjnego za nieuzewnętrzniony, niewyrażony przez organ materialnie swoisty akt administracyjny jest słuszne”.

²⁴ M. KURACH: *Milczenie prawne...*, s. 322.

²⁵ M. LASKOWSKA: *Instytucja zgłoszenia robót budowlanych w ustawie – Prawo budowlane*. „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, T. 14, s. 438.

²⁶ A. KUBIAK: *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia...*, s. 45: „Wydaje się zatem, że milcząca zgoda jest prawną formą działania administracji, wyłamującą się z tradycyjnych klasyfikacji. Milczenie organu można uznać za zdarzenie prawne, które w związku z upływem terminu przewidzianego dla podjęcia czynności przez organ administracji

i T. Bąkowski²⁷. Interesujący pogląd prezentuje P. Dobosz, który milczenie administracji rozumie w dwojaki sposób. Przywołany autor wyróżnia milczenie jako przejaw woli organu, a tym samym klasyfikuje je jako formę działania administracji typu konkludentnego (polegającą na świadomym kształtowaniu stanu faktycznego), a z drugiej strony wskazuje na milczenie rozumiane jako zdarzenie prawne (obiektywny element stanu faktycznego), z którym ustawa łączy skutki o charakterze materialnoprawnym i ustrojoprawnym²⁸. Również B. Adamiak przedstawia ciekawą koncepcję, zgodnie z którą milczące załatwienie sprawy wpisuje się w nowy rodzaj władztwa administracyjnego organu administracji publicznej. Koncepcja ta zakłada, że władztwo administracyjne ograniczone jest do kontroli zgodności z prawem czynności materialnoprawnej jednostki, która pośrednio lub bezpośrednio kształtuje tak uprawnienia, jak i obowiązki, a sama kontrola organu może zakończyć się w różny sposób, w tym w sposób milczący²⁹.

Niezależnie od stanowiska przyjętego co do charakteru milczącego załatwienia sprawy większość przedstawicieli nauki wyraźnie podkreśla, że konstrukcji tej nie należy utożsamiać z beczynnością organu. W ocenie W. Bochenka, kryteria odróżniające milczenie administracji od beczynności to skutek prawny niepodjęcia działania przez organ oraz istnienie uprawnienia organu do wstrzymania się od działania w obowiązujących przepisach prawnych³⁰. Z tego też względu, zdaniem przywołanego autora, „Beczynność organu jest stanem niepożądanym, sprzecznym z ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego. Inaczej jest w przypadku milczenia organu administracji publicznej, które bez wątplenia jest prawnie dopuszczalną, wynikającą z przepisów prawa materialnego formą zachowania organu administracji publicznej, stanowiącą realizację jego kompetencji bez przybierania wewnętrznej formy”³¹. Według P. Dobosza, „W żadnym wypadku pojęcia beczynności i milczenia nie można ze sobą obecnie utożsamiać, gdyż pierwsze jest przede wszystkim instytucją proceduralnego prawa administracyjnego, wyodrębnioną z uwagi na pejoratywny brak aktywności administracji publicznej w ściśle określonym terminie, a drugie stano-

publicznej wywołuje skutek materialnoprawny z mocy samego prawa”; EADEM: *O fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia raz jeszcze*. „Państwo i Prawo” 2010, z. 5, s. 100–106.

²⁷ T. BĄKOWSKI: W „sprawie milczącej zgody organu”. „Państwo i Prawo” 2010, z. 3, s. 108.

²⁸ P. DOBOSZ: *Milczenie i beczynność w prawie administracyjnym*. Kraków 2011, s. 349 i 395.

²⁹ B. ADAMIAK: *Czynności prawne jednostki a władztwo administracyjne*. W: *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*. Red. M. WIERZBOWSKI, J. JAGIELSKI, A. WIKTOROWSKA, E. STEFAŃSKA. Warszawa 2009, s. 25 i 31.

³⁰ W. BOCHENEK: *Beczynność a milczenie...*, s. 45.

³¹ *Ibidem*, s. 50.

wi przede wszystkim instytucję materialnego prawa administracyjnego³². Z kolei zdaniem A. Puczko, „O tym, że milczenie administracji nie jest synonimem beczynności, świadczy przede wszystkim brak posługiwania się przez ustawodawcę tym pojęciem, w szczególności brak używania go jako zamiennego dla beczynności. Milczenie, choć nigdy literalnie nienazwane w aktach prawnych, pełni określoną rolę w prawie administracyjnym i nie jest zjawiskiem nieprzewidzianym, lecz zostaje wprowadzone do porządku prawnego wolą ustawodawcy³³. Natomiast Z.R. Kmiecik i M. Kotulska wskazują wprost, że „milczenie organu to przewidziana przez prawo forma zakończenia postępowania, niemająca cech zachowania wadliwego³⁴”.

3. Milczenie w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego

3.1. Milczenie w projekcie eksperckim

W projekcie eksperckim milczące załatwienie sprawy określono w rozdziale 6a *Milczące załatwienie sprawy* (art. 103a–103d k.p.a.). Według przedmiotowego projektu, milczące załatwienie sprawy miało mieć postać aktywną (milcząca zgoda) bądź pasywną (milczące zakończenie postępowania). Załatwienie sprawy administracyjnej w sposób milczący miało mieć miejsce wyłącznie wtedy, gdy będzie tak stanowić ustawa szczególna (art. 103a k.p.a.), a dodatkowo miało być potwierdzone decyzją poświadczającą (art. 103b k.p.a.), od której stronie przysługiwać miało odwołanie na zasadach ogólnych przewidzianych w k.p.a. Co więcej, do milczącego sposobu załatwienia sprawy odpowiednie zastosowanie miały mieć tryby nadzwyczajne (art. 103c k.p.a.).

Rozwiązania wskazane w projekcie eksperckim zostały następnie recypowane do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i niektórych innych ustaw oraz częściowo zmienione i dookreślone. Zarówno do projektu eksperckiego, jak i projektu ustawy nowelizującej przedstawiono wiele uwag w toku uzgodnień oraz konsultacji publicznych w zakresie milczącego załatwienia sprawy. Uwagi

³² P. DOBOSZ: *Beczynność administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*. W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a...*, s. 148.

³³ A. PUCZKO: *W obronie prawnej instytucji milczenia...*, s. 286.

³⁴ Z.R. KMIECIK, M. KOTULSKA: *Jeszcze o rodzajach opieszałości organów administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 1–2, s. 107.

te dotyczyły przede wszystkim: konieczności uzupełnienia przepisów nowelizujących o projekt zmian przepisów szczególnych pod kątem sformułowania katalogu spraw załatwianych w niniejszy sposób³⁵, sprecyzowania terminów w zakresie milczącego załatwienia sprawy³⁶, określenia wzajemnej relacji konstrukcji uzupełniania braków formalnych czy zawieszenia postępowania względem terminu przewidzianego dla załatwienia sprawy w sposób milczący³⁷, zmiany formy potwierdzenia milczącego załatwienia sprawy z decyzji poświadczającej na zaświadczenie³⁸ czy też konieczności doprecyzowania regulacji dotyczących zastosowania przepisów o trybach nadzwyczajnych do instytucji milczącego załatwienia sprawy³⁹. Gwoli ścisłości należy nadmienić, że wśród zgłoszonych uwag występowały też opinie kwestionujące zasadność wprowadzenia ramowego uregulowania w zakresie milczącego załatwienia sprawy do Kodeksu postępowania administracyjnego, w których przyjmowano, że konstrukcja ta powinna mieć wyjątkowy charakter⁴⁰.

³⁵ Takie uwagi przedstawiło Rządowe Centrum Legislacji, pismo z dnia 27 października 2016 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363118/12363120/dokument262287.pdf> [Data dostępu: 1.05.2017 r.], s. 1.

³⁶ Uwagi Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, pismo z dnia 19 lipca 2016 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363094/dokument244221.pdf> [Data dostępu: 1.05.2017 r.], s. 3–4; *Opinia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z dnia 16 września 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*, s. 15.

³⁷ Uwagi Ministra Infrastruktury i Budownictwa, pismo z dnia 26 lipca 2016 r., <http://weekend.gazeta.pl/weekend/1,152121,21757252,mozart-palacu-elizejskiego-wiceprezydent-albo-po-prostu.html#MegaMT> [Data dostępu: 1.05.2017 r.], s. 7.

³⁸ Wiele podmiotów uzgadniających i konsultujących wskazywało na potrzebę zamiany decyzji poświadczającej na zaświadczenie, m.in.: Minister Infrastruktury i Budownictwa, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego w przywołanych wyżej uwagach, Minister Środowiska, pismo z dnia 22 lipca 2016 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363094/dokument244231.pdf> [Data dostępu: 1.05.2017 r.], s. 8–9; Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, pismo z dnia 19 lipca 2016 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363094/dokument244213.pdf>, s. 7 [Data dostępu: 1.05.2017 r.], *Krajowa Izba Radców Prawnych, Opinia z dnia 29 lipca 2016 r. Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych o projekcie nowelizacji ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw* (projekt z dnia 4 lipca 2016 r.), sporządzona przez G. Łaszczycę, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363097/12363100/dokument244868.pdf> [Data dostępu: 1.05.2017 r.], s. 6–7, pkt 13.

³⁹ Uwagi Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, pismo z dnia 26 października 2016 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363118/12363120/dokument262278.pdf> [Data dostępu: 1.05.2017 r.], s. 3.

⁴⁰ Uwagi SKO w Poznaniu (SKO.Or.04.45.2016) z dnia 1.08.2016 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363097/12363100/dokument244905.pdf> [Data dostępu: 1.05.2017 r.], s. 2, pkt 7 czy uwagi SKO w Opolu (0710-3/2016) z dnia 2.08.2016 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363097/12363100/dokument244904.pdf> [Data dostępu: 1.05.2017 r.], s. 3.

3.2. Konstrukcja milczącego załatwienia sprawy w Kodeksie postępowania administracyjnego

3.2.1. Uwagi ogólne

Definitywnie milczące załatwienie sprawy uregulowano w art. 122a–122g k.p.a. w rozdziale 8a *Milczące załatwienie sprawy*. Ustawodawca jednak wraz z nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego nie przeprowadził zmian aktów prawa materialnego administracyjnego, a tym samym nie określił katalogu spraw załatwianych w ten sposób. Milczące załatwienie sprawy wprowadzone do przepisów postępowania bez wątplenia poszerza katalog form zakończenia postępowania administracyjnego. Stanowi ono alternatywną formę rozstrzygnięcia wobec decyzji czy ugody administracyjnej, co uwzględniono, zmieniając brzmienie art. 1 pkt 1 k.p.a. W przywołanym artykule odnoszącym się do zakresu unormowania ogólnego postępowania administracyjnego wprost odwołano się do konstrukcji milczenia.

Zgodnie z art. 122a k.p.a., milczące załatwienie sprawy znajdzie zastosowanie w sytuacji wynikającej z przepisu szczególnego, a organ w postępowaniu wszczętym na żądanie strony w terminie miesiąca lub innym wyznaczonym w przepisie szczególnym nie wyda decyzji (postanowienia) kończącej postępowanie bądź nie wnieśnie sprzeciwu. Ponadto, jak wynika z przyjętych rozwiązań, milczące załatwienie sprawy będzie ograniczone wyłącznie do postępowania administracyjnego w I instancji, gdyż nie będzie ono stosowane w postępowaniu odwoławczym oraz w trybach nadzwyczajnych (w myśl art. 151 §3 k.p.a., art. 155a k.p.a., art. 158 §1 k.p.a., art. 163a k.p.a.). Milczące załatwienie sprawy znajdzie jednak zastosowanie w postępowaniu uproszczonym (art. 163b–163 k.p.a.), chyba że przepis szczególny będzie wyłączał zastosowanie tej instytucji (art. 163b §3 k.p.a.)⁴¹.

Na podstawie art. 122d §1 k.p.a. do spraw załatwianych milcząco zastosowania nie znajdują art. 10 k.p.a. statuujący zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu oraz art. 79a k.p.a. ustanawiający zasadę wskazania niespełnionych przesłanek⁴². Wydaje się jednak, że sformułowanie art. 122d k.p.a.

⁴¹ Postępowanie uproszczone ma dotyczyć załatwienia spraw prostych pod względem faktycznym i prawnym. Więcej na temat tej instytucji zob. artykuły Pauliny Zadykiewicz i Macieja Plebana w niniejszej monografii.

⁴² „Uproszczony charakter trybu milżącego załatwienia sprawy, sprowadzający się do wydawania rozstrzygnięcia w oparciu o materiał przedstawiony przez strony na etapie wszczęcia postępowania, jak również zakres spraw, które w założeniu mają być załatwione w tym trybie (sprawy nieskomplikowane), nie wymaga stosowania zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, ani jej uszczegółowienia, jakie przewidziano w projektowanym art. 79a k.p.a.” *Uzasadnienie do ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych*

w zakresie wyłączenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu jest „niefortunne” i nie powinno być rozumiane literalnie. Trudno bowiem zgodzić się z poglądem zakładającym zupełne wyłączenie udziału strony w postępowaniu. Należy zatem przyjąć, że chodzi raczej o ograniczenie zasady czynnego udziału wyłącznie w zakresie, w jakim organ ma obowiązek zawiadomić stronę o możliwości zapoznania się i wypowiedzenia co do zebranego w sprawie materiału dowodowego przed zakończeniem postępowania (art. 10 §1 k.p.a. w zw. z art. 81 k.p.a.). Inne elementy tej zasady, jak np. uprawnienie przeglądania akt sprawy (art. 73 k.p.a.), oczywiście znajdują zastosowanie w postępowaniu załatwianym milcząco. Z kolei wyłączenie art. 79a k.p.a., skorelowanego z zawiadomieniem o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów oraz zgłoszonych żądań⁴³, wydaje się uzasadnione i jest niejako następstwem wyłączenia zasady czynnego udziału w omawianym zakresie.

3.2.2. Formy milczącego załatwienia sprawy

Według regulacji kodeksowej, milczące załatwienie sprawy może przybrać jedną z dwóch postaci, tzn. formę pasywną (art. 122a §2 pkt 1 k.p.a.) lub formę aktywną (art. 122a §2 pkt 2 k.p.a.). Forma pasywna, inaczej nazywana milczącym zakończeniem postępowania, charakteryzuje się tym, że jeżeli organ w terminie określonym dla podjęcia decyzji administracyjnej nie podejmie tego działania, powstanie fikcja decyzji pozytywnej. Brak decyzji jest bowiem równoznaczny z uwzględnieniem w całości żądania strony postępowania. Forma aktywna, określona jako milcząca zgoda, dotyczy natomiast sytuacji, w której organ nie korzysta z opcji wniesienia sprzeciwu we wskazanym w przepisach prawa terminie. Niewniesienie sprzeciwu także prowadzi do powstania fikcji pozytywnego zakończenia sprawy dla strony. Przy tym – mając na uwadze regulacje obowiązujące w przepisach szczególnych prawa administracyjnego – trudno jednoznacznie wskazać, że w przypadku milczącej zgody jest to zawsze fikcja decyzji pozytywnej. Wydaje się bowiem, że forma milczącej zgody będzie znajdować zastosowanie przede wszystkim do postępowań, które niekoniecznie będą miały jurysdykcyjny charakter, lecz charakter mieszany. Oznacza to, że będzie ona obejmować postępowania, w których oczekiwaną formą rozstrzygnięcia jest nie tyle

innych ustaw (Druk sejmowy nr 1183), <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> [Data dostępu: 1.05.2017 r.], s. 49.

⁴³ Tak *Uzasadnienie do ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw* (Druk sejmowy nr 1183), <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> [Data dostępu: 1.05.2017 r.], s. 29.

decyzja administracyjna, ile czynność materialno-techniczna (np. wpis do rejestru, przyjęcie zgłoszenia), natomiast ewentualne negatywne rozstrzygnięcie przyjmuje postać decyzji administracyjnej.

Niewątpliwie cechą wspólną obu tych form milczącego zakończenia postępowania jest konsekwencja w postaci fikcji pozytywnego załatwienia sprawy, różnice zaś odnoszą się zarówno do sposobu działania organu rozpatrującego sprawę, jak i do sposobu działania strony postępowania.

Zdaniem W. Gurby, analizując obie formy milczącego załatwienia sprawy w kontekście działań podejmowanych przez organ rozpatrujący sprawę, w przypadku milczącego zakończenia postępowania można mówić o jednofazowości, w odniesieniu do milczącej zgody zaś – o dwufazowości działania organu administracji publicznej. W ocenie przywołanego autora, w sytuacji milczącej zgody „Aktywne działanie organu w pierwszej fazie polega na prowadzeniu czynności procesowych w celu ustalenia, czy wnieść sprzeciw, czy nie”, a tym samym, według jego oceny, „proces poprzedzający niewniesienie sprzeciwu jest świadomy i ukierunkowany, a niewniesienie sprzeciwu jest świadomym aktem woli organu administracji publicznej”⁴⁴. Z kolei milczące zakończenie postępowania charakteryzujące się pasywnością według W. Gurby polega „na tym, że organ nie prowadzi czynności procesowych w celu ustalenia, czy sprawę załatwić w terminie, czy może jednak zwlekać, by sprowokować »samozłatwienie« sprawy”⁴⁵.

Odwrotnie dychotomiczny podział fikcji pozytywnego załatwienia sprawy prezentuje A. Tuszyńska, która dostrzega jednofazowość i dwufazowość działania w zachowaniu strony postępowania administracyjnego. Według tej autorki, można zauważyć dwufazowość działania na linii strona – organ w przypadku milczącego zakończenia postępowania, czyli w zakresie pasywnej formy milczącego załatwienia sprawy, oraz jednofazowość działań w odniesieniu do milczącej zgody organu, tzn. w odniesieniu do aktywnej formy milczącego załatwienia sprawy. Przywołana autorka, odwołując się do przykładu interpretacji podatkowej czy interpretacji wydawanych przez ZUS względem przedsiębiorców, wskazuje, że to właśnie strona musi pierwsza podjąć działanie i przygotować interpretacje, a więc to ona musi być aktywna, gdyż w razie milczenia organu będzie mogła zastosować przygotowane przez siebie stanowisko. Zatem dopiero po pierwszym etapie, jakim jest przygotowanie interpretacji, zachodzi drugi etap, według autorki obejmujący „»przerzucenie« ciężaru działania na organ”, który może zaakceptować przedłożoną interpretację bądź nie, co obliguje go do wydania własnej interpretacji. Natomiast w przypadku milczącej zgody organu, w ocenie

⁴⁴ W. GURBA: *Zwalczanie i zapobieganie bezczynności oraz przewlekłości postępowania administracyjnego*. „Państwo i Prawo” 2015, z. 11, s. 102.

⁴⁵ Ibidem, s. 104.

A. Tuszyńskiej, nie można wyodrębnić aktywnej fazy działania strony, gdyż występuje wyłącznie faza druga, polegająca na działaniu organu⁴⁶.

Uwzględniając przytoczone stanowiska, należy uznać, że dychotomiczny podział milczącego załatwienia sprawy w istocie podyktowany jest kategorią spraw, do jakich będzie mieć zastosowanie określona forma milczącego załatwienia sprawy. Potwierdzają to bowiem założenia ustawodawcy przedstawione w uzasadnieniu ustawy, który przypisuje różny cel każdej z tych form. I tak w odniesieniu do formy pasywnej (tj. milczącego zakończenia postępowania) jako cel w uzasadnieniu wskazuje się ochronę strony przed bezczynnością organu w postępowaniu administracyjnym czy też ochronę przed przewlekłym prowadzeniem tegoż postępowania. Z kolei w przypadku formy aktywnej (tj. milczącej zgody) jako cel przyjmuje się uproszczenie postępowania administracyjnego.

3.2.3. Przesłanki milczącego załatwienia sprawy

Niezależnie od formy milczącego załatwienia sprawy można wskazać wspólne przesłanki jej zastosowania, które zostały określone w art. 122a k.p.a. Zgodnie z przyjętymi we wspomnianym artykule założeniami, są to: 1) istnienie przepisu szczególnego stanowiącego o możliwości milczącego załatwienia sprawy, 2) wszczęcie postępowania na żądanie strony, 3) upływ terminu określonego dla milczącego załatwienia sprawy, 4) niewydanie decyzji (postanowienia) kończącej postępowanie w sprawie lub niewnieśnienie sprzeciwu.

Pojęcie „istnienie przepisu szczególnego” należy rozumieć jako obowiązywanie konkretnego przepisu prawa administracyjnego, w którym milczenie zostanie wskazane jako sposób załatwienia sprawy. To właśnie w przepisach szczególnych prawa materialnego ma także zostać sprecyzowana forma milczącego załatwienia sprawy, czyli pasywna lub aktywna. Należy zatem przyjąć, że ustawodawca nie pozostawia organom administracji publicznej swobody w zakresie wyboru formy milczącego zakończenia sprawy, gdyż ma to być określone ustawowo w odniesieniu do konkretnych przypadków.

Wnieślenie żądania przez stronę oznacza, że milczące załatwienie sprawy będzie znajdować zastosowanie wyłącznie w postępowaniach wszczętych na wniosek. Nie będzie zatem możliwe milczące załatwienie sprawy w postępowaniu wszczętym przez organ z urzędu, a więc w zakresie postępowań, których przedmiotem jest nałożenie bądź ustalenie obowiązków czy

⁴⁶ A. TUSZYŃSKA: *Milczące załatwienie sprawy w kodeksie postępowania administracyjnego – czy rzeczywistość nowa regulacja?* „Casus” 2017, nr 84, s. 24.

też ograniczenie uprawnień. Ponadto wniesienie żądania, aby było skuteczne, musi spełniać wymogi przewidziane dla podań określone w przepisach k.p.a. czy ewentualnie w przepisach szczególnych dotyczących milczącego załatwienia sprawy.

Termin stanowiący przesłankę milczącego załatwienia sprawy to termin prawnokształtujący. Oznacza to mniej więcej, że jego upływ wywołuje określone skutki, zarówno dla strony postępowania, jak i organu zobligowanego do rozstrzygnięcia sprawy. Po jego upływie następuje ukształtowanie sytuacji strony postępowania administracyjnego, a organ rozstrzygający sprawę nie może już podejmować czynności w celu wydania decyzji, postanowienia czy czynności zmierzających do wniesienia sprzeciwu. Według ramowej regulacji zamieszczonej w Kodeksie postępowania administracyjnego, niniejszy termin wynosi miesiąc, chociaż może on zostać określony w inny sposób w przepisach szczególnych. Zatem miesięczny termin przewidziany w Kodeksie dla milczącego załatwienia sprawy znajduje zastosowanie tylko wówczas, gdy przepis szczególny stanowiący o milczącym załatwieniu sprawy nie zawiera żadnych regulacji w tym zakresie. Z uwagi na fakt, że termin niniejszy stanowi instytucję prawa materialnego, nie będą do niego znajdować zastosowania przepisy art. 35 k.p.a. i 36 k.p.a., dotyczące przedłużania terminów proceduralnych, czy art. 58 k.p.a. obejmujący instytucję przywrócenia terminu. Opisujący termin, będący przesłanką milczącego załatwienia sprawy, rozpoczyna swój bieg z chwilą wniesienia żądania przez stronę do właściwego organu. Dlatego też postanowienia art. 122a §2 k.p.a. dotyczące rozpoczęcia biegu terminu załatwienia sprawy należy rozpatrywać łącznie z postanowieniami z art. 65 §1 k.p.a., odnoszącymi się do przekazania podania i określającymi konsekwencje z tym związane. Co więcej, w sytuacji braków podania czy potrzeby sprecyzowania jego treści, termin milczącego załatwienia sprawy rozpoczyna swój bieg dopiero od chwili uzupełnienia braków podania bądź od chwili sprecyzowania treści żądania (art. 122c §2 k.p.a. w zw. z art. 64 §2 k.p.a.).

Ostatnia przesłanka to brak reakcji organu na żądanie strony. Należy podkreślić, że niewydanie decyzji lub postanowienia bądź niewniesienie sprzeciwu ma charakter celowy i zamierzony. Brak tego działania organu administracji publicznej oznacza milczący sposób załatwienia sprawy. Innymi słowy, w modelowym ujęciu zachowanie organu można określić jako „świadome niedziałanie”. Oczywiście, nie można wykluczyć, że opisujący brak działania organu zawsze będzie mieć charakter świadomy. W niektórych przypadkach – na co zwraca się uwagę w doktrynie⁴⁷ – może on być wynikiem nieświadomego działania organu, wynikającego z innych okoliczności niż zamierzone milczenie. Niezależnie od tego, czy milczenie organu

⁴⁷ Ibidem, s. 26.

będzie świadome, czy też nie – w przypadku spełnienia trzech pozostałych przesłanek – w konsekwencji nastąpi milczące załatwienie sprawy.

3.2.4. Terminy w zakresie milczącego załatwienia sprawy

Przede wszystkim dla strony postępowania istotne jest ustalenie, czy nie nastąpiło wydanie decyzji (postanowienia) lub wniesienie sprzeciwu. Strona musi także ustalić, czy organ zachował termin dla wydania decyzji, czy dla wniesienia sprzeciwu. W przypadku niedotrzymania opisywanych terminów strona może przyjąć, że sprawa została załatwiona w sposób milczący. Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca uwzględnił problemy występujące dotychczas na kanwie rozwiązań zawartych w przepisach szczególnych, a dotyczące ustalenia daty wydania decyzji czy daty wniesienia sprzeciwu i określił je wprost w art. 122b k.p.a. Zgodnie z nim, dzień wydania decyzji (postanowienia) lub dzień wniesienia sprzeciwu zależy od sposobu komunikowania przyjętego w postępowaniu. Organ administracji publicznej ma tu trzy możliwości – może bowiem doręczyć decyzję (postanowienie) lub sprzeciw przez operatora pocztowego, przez swoich pracowników bądź może dokonać doręczenia elektronicznego, w myśl art. 39(1) k.p.a. lub 39(2) k.p.a. W pierwszym przypadku za dzień wydania decyzji (postanowienia) lub dzień wniesienia sprzeciwu uznaje się dzień nadania wyżej wymienionych za pokwitowaniem przez operatora pocztowego, w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (art. 122b pkt 1 k.p.a.). W drugim przypadku jest to dzień doręczenia za pokwitowaniem sprzeciwu, decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przez pracowników organu administracji publicznej lub inne upoważnione osoby (art. 122b pkt 2 k.p.a.), w trzecim przypadku zaś – dzień wprowadzenia sprzeciwu, decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie do systemu teleinformatycznego (art. 122b pkt 3 k.p.a.).

W myśl art. 122c § 1 zd. 1 k.p.a., milczące załatwienie sprawy ma miejsce w dniu następującym po dniu, w którym upływa termin przewidziany do wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu, a zatem jest to dzień następujący po upływie terminu miesiąca lub innego terminu wyznaczonego przez przepis szczególny. Jednakże, co interesujące, termin załatwienia sprawy może ulec zmianie, gdy organ przed jego upływem zawiadomi stronę o braku sprzeciwu. Wówczas milczące załatwienie sprawy nastąpi w dniu doręczenia wskazanego zawiadomienia (art. 122c § 1 zd. 2 k.p.a.). Jak z tego wynika, wcześniejszy termin załatwienia sprawy będzie występował wyłącznie w przypadku aktywnej formy milczącego załatwienia sprawy. Niniejsze rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, gdyż skraca okres niepewności związany z oczekiwa-

niem na stanowisko organu, a nadto umożliwia stronie wcześniejszą realizację uprawnień.

Nie bez znaczenia dla biegu terminu załatwienia sprawy jest regulacja przyjęta w art. 122d § 2 k.p.a. w przedmiocie zawieszenia postępowania. Zgodnie z nim, zawieszenie postępowania wstrzymuje bieg terminu przewidzianego dla milczącego załatwienia sprawy. Rozwiązanie to ma charakter wyjątkowy, gdyż jak wynika z art. 103 k.p.a. zawieszenie postępowania co do zasady wstrzymuje bieg terminów przewidzianych w Kodeksie, a zatem terminów procesowych. Oznacza to, że termin załatwienia, zarówno miesięczny wskazany w Kodeksie, jak i inny termin określony w przepisach szczególnych prawa administracyjnego, zaczyna biec ponownie z momentem podjęcia uprzednio zawieszzonego postępowania.

3.2.5. Uzewnętrznienie i potwierdzenie milczącego załatwienia sprawy

Milczące załatwienie sprawy zostaje uzewnętrznione w aktach sprawy przez zamieszczenie adnotacji wskazującej na taki sposób zakończenia postępowania. Organ administracji publicznej zobligowany jest do zawarcia w przedmiotowej adnotacji podstawy prawnej rozstrzygnięcia oraz jego treści (art. 122 e k.p.a.). Zgodnie z ogólnie przyjętymi regulacjami, adnotacja ta powinna być sporządzona na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego (art. 72 § 2 k.p.a.). Jednakże sporządzenie adnotacji może nie mieć miejsca w sytuacji „samozałatwienia się” sprawy wskutek patologicznego niedziałania organu⁴⁸.

Zewnętrznym potwierdzeniem milczącego załatwienia sprawy postępowania jest natomiast zaświadczenie wydawane w formie postanowienia (art. 122f § 1 k.p.a.). Na postanowienie zawierające zaświadczenie czy na postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia przysługuje zażalenie na zasadach ogólnych, czyli w terminie siedmiu dni (art. 122f § 2 k.p.a. w zw. z art. 141 § 2 k.p.a.). Podstawową i chyba jedyną przesłanką odmowy wydania zaświadczenia wydaje się sytuacja, w której strona wnosi o wydanie zaświadczenia w sprawie, która nie została załatwiona milcząco.

Ustawodawca w art. 122f § 3 k.p.a. wyraźnie sprecyzował, co powinno zawierać zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy. Jego obligatoryjne elementy to: 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 nazwi-

⁴⁸ Ibidem.

ska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania zaświadczenia, a jeżeli zaświadczenie zostało wydane w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowany podpis elektroniczny. Ponadto w art. 122f §5 k.p.a. sprecyzowano, że w zakresie nieuregulowanym w art. 122f k.p.a. do zaświadczenia w sprawie milczącego załatwienia sprawy stosuje się przepisy działu VII Kodeksu dotyczące wydawania zaświadczeń.

Co istotne, opisywane zaświadczenie potwierdza jedynie stan prawny, tj. milczące załatwienie sprawy, a nie rozstrzyga sprawy administracyjnej. Dlatego też ewentualne zażalenie na postanowienie może dotyczyć tylko i wyłącznie kwestii formalnych, czyli np. sytuacji, w której postanowienie nie zawiera wszystkich elementów zaświadczenia określonych w art. 122 §3 k.p.a.

Podkreślenia wymaga, że sama konstrukcja art. 122f k.p.a. wywołuje określone zastrzeżenia. Należy zauważyć, że w §1 art. 122f k.p.a. wskazano, że zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy wydaje się na wniosek strony, z kolei w §4 art. 122f k.p.a. przyjęto, że zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy doręcza się wszystkim stronom w sprawie załatwionej milcząco. Wydaje się, że ustawodawca w §4 art. 122f k.p.a. prawdopodobnie miał na myśli strony, które np. nie brały udziału w postępowaniu, lub inne podmioty niebędące stronami, a mające interes prawny w urzędowym potwierdzeniu faktów bądź stanu prawnego.

3.2.6. Weryfikacja milczącego załatwienia sprawy

Milczące załatwienie sprawy nie podlega kontroli w postępowaniu odwoławczym na zasadach ogólnych ani też kontroli sądów administracyjnych. Niemożność kontroli w drodze odwołania wynika ze specyfiki milczącego załatwienia sprawy, która uniemożliwia zastosowanie bezpośrednio tradycyjnych trybów kontroli decyzji. Z kolei brak kontroli sądownoadministracyjnej związany jest z tym, że ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie zmian w katalogu aktów, czynności i zaniechań podlegających kontroli sądów administracyjnych określonych w art. 3 §2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁹.

Na podstawie art. 122g k.p.a. sprawy załatwione milcząco mogą być weryfikowane przez odpowiednie zastosowanie trybów nadzwyczajnych określonych w art. 145–163 k.p.a. Tym samym w braku kontroli instancyjnej oraz kontroli sądowej ustawodawca uznał za konieczne „stworzenie możliwości »reaktywowania« milcząco załatwionej sprawy poprzez jej po-

⁴⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 718 ze zm.

nowne rozpatrzenie i wydanie decyzji⁵⁰. Inaczej rzecz ujmując, kontrola milczącego załatwienia sprawy w świetle regulacji kodeksowej będzie polegać na ponownym rozpatrzeniu sprawy, pod warunkiem wystąpienia przesłanek przewidzianych dla zastosowania trybów nadzwyczajnych. Pozwoli to właściwym organom na uchylenie, zmianę lub stwierdzenie nieważności rozstrzygnięcia, które nastąpiło w trybie milczenia organu administracji publicznej. Zatem omawiana kontrola będzie sprowadzać się do wydania decyzji administracyjnej w jej klasycznym rozumieniu. Ponowne rozpatrzenie sprawy w ramach trybów nadzwyczajnych będzie „drogą otwierającą możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od organu, który załatwił sprawę w sposób milczący z rażącym naruszeniem prawa”⁵¹.

4. Podsumowanie

Wprowadzenie konstrukcji milczącego załatwienia sprawy do Kodeksu postępowania administracyjnego należy ocenić pozytywnie, niemniej jednak można mieć pewne zastrzeżenia co do samego sposobu wprowadzenia tej instytucji oraz do poszczególnych jej aspektów.

Przede wszystkim wątpliwości wzbudza fakt, że wraz z nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego nie dokonano zmian w przepisach materialnych prawa administracyjnego, określających katalog spraw, które mogą być załatwione milcząco⁵². Powstaje zatem obawa, czy konstrukcja milczącego załatwienia sprawy nie pozostanie martwa⁵³. Wprawdzie w uzasadnieniu do projektu nowelizacji wskazano, że milczący sposób załatwienia sprawy ma znajdować zastosowanie do spraw regulacyjnych czy rejestrowych. Nasuwa się zatem pytanie: Czy są to rzeczywiście sprawy, które

⁵⁰ *Uzasadnienie do ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw...*, s. 51.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² W ocenie autorki niniejszego opracowania, twórcy nowelizacji w pierwszej kolejności powinni przeanalizować przepisy szczególne uwzględniające konstrukcje milczenia, dokonać ich zmiany, a następnie na tej podstawie wytypować kategorie spraw, w których zastosowanie znajdować będzie milczące załatwienie sprawy, w myśl Kodeksu postępowania administracyjnego. Oczywiście, w sposób naturalny do załatwienia w tym trybie predestynowane są wszelkie sprawy obejmujące wnoszenie zgłoszeń, zawiadomień czy dokonywanie zatwierdzeń bądź uzgodnień (tzw. milcząca zgoda), jak również sprawy w zakresie wydawania pozwoleń, zezwoleń, koncesji, licencji czy sprawy, których celem jest wyjaśnienie urzędowej interpretacji prawa (tzw. milczące zakończenie postępowania).

⁵³ A. TUSZYŃSKA: *Milczące załatwienie sprawy...*, s. 25.

wymagają uproszczenia, czy są najdłużej procedowane przez organy administracji publicznej? Wydaje się, że nie. Co więcej, według projektodawcy, instytucja ta ma mieć zastosowanie do spraw niewymagających przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego⁵⁴, które jak wiadomo wpływa na długość postępowania. Ponadto nie wiadomo, czy ewentualne zmiany w przepisach materialnych obejmą istniejące już regulacje w przedmiocie milczącego załatwienia spraw, czy też powstanie zupełnie nowy katalog takich spraw.

Innym problemem wskazywanym w zakresie milczącego załatwienia sprawy jest kwestia świadomego bądź nie działania organu, co jest szczególnie istotne w zakresie pasywnej formy milczącego załatwienia sprawy. Zdaniem P. Dobosza, fikcja decyzji pozytywnej lub negatywnej jako instytucja jurysdykcji administracyjnej „może prowadzić do biernej metody administrowania”, co nie przystaje do demokratycznego państwa prawa⁵⁵. Problem ten dostrzega również D. Sześciło, zastanawiając się, czy „upowszechnienie milczącej zgody nie prowadzi do stopniowej abdykacji organów administracji z pozycji gwaranta rzetelnego stosowania prawa i ochrony interesu publicznego”⁵⁶. Przywołany autor zauważa, że wprowadzenie milczącego załatwienia sprawy może prowadzić do zaburzenia hierarchii celów postępowania administracyjnego, gdyż na pierwszym miejscu sytuuje zasadę szybkości postępowania (art. 12 k.p.a.), która w żaden sposób nie góruje nad zasadą prawdy materialnej⁵⁷. Odmienne stanowisko w tym zakresie prezentuje R. Suwaj, zdaniem którego już z samej treści zasady szybkości postępowania wyraźnie wynika, „że to szybkość działania administracji ma być limitowana wnikliwością w dochodzeniu do prawdy obiektywnej, co powinno przełożyć się na działanie o optymalnej jakości”⁵⁸. Co więcej, autor ten podkreśla, że w wielu krajach demokratycznych funkcjonują rozwiązania dotyczące przeciwdziałania beczynności administracji wykorzystujące instytucję milczenia organu. Pozwala to tym organom na zajęcie się tylko

⁵⁴ Takie stanowisko wyraził M. Haładyj w odpowiedzi na interpelację nr 6560 posła Pawła Grabowskiego. Podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju wskazuje, że „W ramach milczącego załatwienia sprawy rozstrzygane będą mogły być sprawy proste, niewymagające prowadzenia postępowania wyjaśniającego. Przykładem takich spraw będą sprawy o charakterze rejestracyjnym. Instytucja ta nie będzie stosowana powszechnie, a podstawą prawną stosowania milczącego załatwienia sprawy będzie, podobnie jak w przypadku postępowania uproszczonego, przepis prawa materialnego, odnoszący się do spraw, których charakter pozwala na ich milczące załatwienie, bez istotnych ryzyk dla interesu publicznego czy bezpieczeństwa obrotu prawnego”, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=433F1748> [Data dostępu: 4.05.2017 r.].

⁵⁵ P. DOBOSZ: *Milczenie i beczynność w prawie...*, s. 251.

⁵⁶ D. SZEŚCIŁO: *Milcząca zgoda organu...*, s. 276.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ R. SUWAJ: *Sądowa ochrona przed beczynnością administracji publicznej*. Warszawa 2014, s. 63.

sprawami wymagającymi ich ingerencji, pozostałe sprawy zaś ulegają niejako samozałatwieniu⁵⁹.

Nawiązując do przytoczonych poglądów, raz jeszcze należy zasygnalizować, że chociaż długotrwałe i przewlekłe prowadzone postępowanie niewątpliwie obniża zaufanie obywateli do organów państwa, szybkie załatwienie sprawy kosztem prawdy obiektywnej zdaje się unicestwić jakiegokolwiek zaufanie czy też szerzej – poczucie sprawiedliwości. Generalnie zasada szybkości sama w sobie nie może być celem.

Ponadto w doktrynie sygnalizuje się, że wprowadzenie milczącego załatwienia sprawy stanowi element szerszej tendencji do ograniczania publicznoprawnej regulacji działalności gospodarczej (deregulacja), której zasadność budzi poważne wątpliwości, a co gorsze – przyjmuje się, że wprowadzenie milczącej zgody może ułatwiać kamuflowanie zachowań korupcyjnych w administracji⁶⁰. Jeszcze inną dyskusyjną kwestią, pojawiającą się w związku z milczącym załatwianiem spraw, jest „poczucie niepewności jednostki”, które nowa instytucja może pogłębić. Wynika to z dość długo obowiązującego sformalizowanego modelu działań na linii administracja – obywatel czy szerszego zagadnienia, jakim jest brak zaufania charakterystyczny dla polskiego społeczeństwa (tzw. kultura nieufności)⁶¹. Brak bowiem „uchwytnego” i „widomego” aktu administracyjnego może prowadzić do niezrozumienia opisywanej instytucji milczącego załatwienia sprawy. Dlatego zasadne byłoby przeprowadzenie stosownej kampanii informacyjnej, wskazującej, że milczące załatwienie sprawy nie stanowi bezczynności, a ponadto jest równoważne z załatwieniem sprawy w drodze aktu administracyjnego.

⁵⁹ R. SUWAJ: *Przykłady rozwiązań prawnych przeciwdziałających bezczynności administracji stosowne w wybranych krajach*. W: *Prawne konsekwencje bezczynności administracji publicznej*. Red. R. SUWAJ, M. PERKOWSKI. Białystok 2010, s. 102–105 czy M. PERKOWSKI, R. SUWAJ, B. IGNATOWICZ, D. DWORAKOWSKI, w: *Koncepcja zapobiegania bezczynności...*, s. 169–175.

⁶⁰ D. SZEŚCİŁO: *Milcząca zgoda organu...*, s. 277, 279.

⁶¹ Na temat kultury nieufności zob. A. GRONKIEWICZ: *Jakość prawa a jakość życia na przykładzie prawa administracyjnego*. W: *W poszukiwaniu jakości życia. Studium interdyscyplinarne. Księga jubileuszowa dedykowana Romualdowi Derbisowi*. Red. A. WUDARSKI. Frankfurt nad Odrą–Częstochowa–Osnabrück 2014, s. 601; D. КОНОПКА: *Kryzys zaufania a nie prawa – na przykładzie administrowania sądownictwem powszechnym*. W: *Inflacja prawa administracyjnego*. Red. P.J. SUWAJ. Warszawa 2012, s. 258–259, 271.

Anna Gronkiewicz

Silent settlement as a new institution of administrative procedure

Summary

The following article treats on the silent settlement of a case which constitutes a new solutions introduced to the Administrative Procedure Code by an act amending the act from the 7th April 2017 – Administrative Procedure Code and some other bills. The author characterizes the structure of silent settlement in Substantive Administrative Law and doubts connected to it; then the author analyzes solutions within the structure of the silent settlement that have been introduced by an amendment of the procedural administrative regulations. Further on, the author examines evidence of implementing silent settlement structure, its character, form, and consequences that result from the implementation to Administrative Procedure Code.

Paulina Zadykowicz

Instytucja administracyjnego postępowania uproszczonego w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego

1. Wprowadzenie

Założenia kodyfikacyjne postępowania administracyjnego wywodzące się z regulacji austriackich przełomu XIX i XX w., leżące u podstaw rozporządzenia Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym¹, a kontynuowane w Kodeksie postępowania administracyjnego² przez wiele lat stanowiły podstawę funkcjonowania postępowania jurysdykcyjnego oraz zapewniały ochronę praw jednostek w ich relacjach z administracją publiczną. W związku z transformacją ustrojową, wejściem Polski do Unii Europejskiej czy szeroko rozumianą zmianą i rozszerzeniem funkcji państwa dotychczas sprawdzająca się regulacja została pozbawiona swojej pozycji w systemie prawa. Coraz częściej postanowienia k.p.a. są marginalizowane przez wydawanie ustaw szczególnych, które w znacznym stopniu ograniczają zakres jego stosowania. Sytuacji tej nie poprawiają nieudane próby reformy postępowania dokonywane w drodze wycinkowych i nieprzemyślanych nowelizacji (w latach 1990–2015 było ich aż 40³), które w większości są zmianami fasadowymi i pozornymi. Niejednokrotnie przestarzałe

¹ Rozporządzenie Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym z dnia 22 marca 1928 r. Dz.U. nr 36, poz. 341 ze zm.

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 23 ze zm. [dalej: k.p.a.].

³ Z. KMIĘCIAK, w: *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego*. Warszawa 2016 r., <http://www.nsa.gov.pl/raport-eksperscki-kpa.php> [Data dostępu: 30.03.2017 r.], s. 2.

i nieprzystosowane do dynamicznie zmieniających się zadań administracji publicznej instytucje procesowe nie sprzyjają realizacji zasad ekonomiki postępowania, co przekłada się na nieefektywność, przedłużający się czas ich trwania czy zwiększenie kosztów ich prowadzenia. O istnieniu problemu realizacji zasad ekonomiki procesowej w sposób dosadny świadczy liczba skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, jakie wpływają do wojewódzkich sądów administracyjnych. W 2016 r. do rozpoznania skierowanych zostało 8358 skarg (wpłynęło 6597, z poprzedniego okresu pozostało 1761), z których uwzględniono 2137 skarg⁴.

Z uwagi na wskazane wcześniej, jak i inne złożone problemy wynikające z aktualnego ustawodawstwa czy jego praktycznego zastosowania decyzją Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 października 2012 r. powołano Zespół do spraw opracowania koncepcji modyfikacji postępowania administracyjnego. Zespół zwrócił uwagę na aprobowany od wielu lat przez przedstawicieli doktryny (jak między innymi: J. Jendrośka⁵, E. Ochendowski⁶, H. Knysiak-Molczyk⁷ czy Z. Kmiecik⁸) postulat uproszczenia i odformalizowania procedury administracyjnej. Efektem wielomiesięcznych prac Zespołu jest projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁹, uchwalony ze zmianami przez Sejm RP dnia 7 kwietnia 2017 r.

2. Koncepcja administracyjnego postępowania uproszczonego

Minimalizowanie formalizmu proceduralnego jest przejawem europejskich dążeń do zapewnienia dobrej i skutecznej administracji (o czym sta-

⁴ Por. <http://www.nas.gov.pl/statystyki-wsa.php> [Data dostępu: 30.03.2017 r.].

⁵ Zob. J. JENDROŚKA: *Potrzeba nowego modelu procedury prawnej w administracji*. „Państwo i Prawo” 2003, z. 3.

⁶ Zob. E. OCHENDOWSKI: *Kodeks procedury prawnej w administracji czy kodeks postępowania administracyjnego?* W: *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu Przyjaciele i Uczniowie*. Red. H. WRÓBLEWSKA. Łódź 2004, s. 188–189.

⁷ Zob. H. KNYSIAK-MOLCZYK: *Postępowanie uproszczone w k.p.a.* W: *Kierunki zmian w Kodeksie postępowania administracyjnego. Propozycje i kontrowersje*. Red. Ł. DZIAMSKI. Warszawa 2014, s. 37–43.

⁸ Zob. Z. KMECIK: *Koncepcja trybu uproszczonego w postępowaniu administracyjnym ogólnym*. „Państwo i Prawo” 2014, z. 8, s. 107–108.

⁹ Por. <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1183> [Data dostępu: 10.04.2017 r.].

nowi art. 41 Karty Praw Podstawowych UE¹⁰). Regulacje prawne powinny zapewniać realizację prawa obywateli do dobrej administracji, a tym samym rzetelną procedurę odpowiadającą europejskim standardom ochrony jednostek czy zasady proporcjonalności. Tym samym organy winny podejmować decyzje tylko i wyłącznie w razie takiej potrzeby i w zakresie, który wymagany jest do osiągnięcia zakładanego celu¹¹, co uzyskać można przez odformalizowanie procedury administracyjnej. Co więcej, administracja publiczna powinna działać w taki sposób, by obywatel potrzebujący ochrony otrzymał ją w stosunkowo krótkim czasie, natomiast organ administracji powinien udzielić jej w sposób niewymagający wysokich nakładów. Właśnie tak rozumianą dogodność i przystępność postępowania administracyjnego zapewnić można przez wprowadzenie mechanizmów upraszczających postępowanie administracyjne.

Idea upraszczania i odformalizowania postępowania administracyjnego jest urzeczywistniana w wielu państwach już od połowy XX w. Tego rodzaju mechanizmy odnaleźć można zarówno w systemach europejskich, jak i pozaeuropejskich. W regulacjach państw Ameryki Łacińskiej funkcjonuje dyrektywa odformalizowania postępowania administracyjnego, a także ograniczania jego formalizmu, podporządkowana zasadzie skuteczności czy działaniu na korzyść strony. Natomiast w federalnej ustawie o postępowaniu administracyjnym amerykański prawodawca ukształtował instytucję „uproszczonego orzekania”, czyli takiego, które nie czyni zadość wymaganiom do prowadzenia rozprawy w typie sądowym, a także instytucję tzw. skrótów proceduralnych przybierających postać oficjalnego powiadomienia o materialnych faktach sprawy, które zastępuje postępowanie dowodowe¹². Znacznie bogatszy dorobek ustawodawczy w kwestii postępowania uproszczonego charakteryzuje systemy europejskie. Ramowe regulacje, które pozwalają na uelastyczenie podejmowanych przez administrację publiczną działań, przewidują: szwedzkie ustawy z lat 1971 i 1986, włoska ustawa z 1990 r., grecki kodeks postępowania administracyjnego z 1999 r., niemiecka federalna ustawa o postępowaniu administracyjnym z 1976 r. czy chorwacka ustawa o ogólnym postępowaniu administracyjnym z 2010 r. Postępowania uproszczone lub przyspieszone odnaleźć można między innymi: w holenderskiej ustawie o ogólnym prawie administracyjnym z 1994 r., gruzińskim ogólnym kodeksie administracyjnym z 1999 r. czy czeskim kodeksie postępowania administracyjnego z 2004 r.¹³

¹⁰ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 czerwca 2016 r. Dz.Urz. UE seria C nr 202, s. 389.

¹¹ H. KNYSIAK-SUDYKA, L. KLAT-WERTELECKA: *Model administracyjnego postępowania uproszczonego*. „Państwo i Prawo” 2016, z. 7, s. 94.

¹² Z. KMIECIAK: *Koncepcja...*, s. 102.

¹³ H. KNYSIAK-SUDYKA, L. KLAT-WERTELECKA: *Model...*, s. 96–96, a także Z. KMIECIAK, w: *Postępowanie administracyjne w Europie*. Red. Z. KMIECIAK. Warszawa 2010, s. 9–10;

Tak rozumiane postępowanie uproszczone nie znajduje odzwierciedlenia w obecnie funkcjonujących przepisach polskiego k.p.a. Zważyć jednak należy, że pewne stosowane od wielu lat instytucje procesowe charakteryzują się znacznym stopniem odformalizowania, realizując ogólną zasadę szybkości i efektywności postępowania wyrażoną w art. 12 k.p.a. Wskazać można np. postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń, uregulowane w dziale VII k.p.a., oraz postępowanie w sprawie skarg i wniosków, uregulowane w dziale VIII k.p.a. Oba wymienione postępowania toczą się przed organami administracji publicznej, a ich zwięźeniem jest czynność materialno-techniczna, odpowiednio wydanie zaświadczenia bądź poinformowanie zainteresowanego o sposobie załatwienia skargi lub wniosku. Prostota wydawania zaświadczeń przejawia się w niezbyt rozbudowanej regulacji, założonej w przepisach szybkości działania organów administracji publicznej, przy jednoczesnym znacznym ograniczeniu formalizmu tego postępowania, a także szerokiej jego dostępności dla różnych podmiotów¹⁴. Natomiast w przypadku skarg i wniosków objawia się ono tym, że nie ma stron postępowania, nie wydaje się żadnych rozstrzygnięć kierowanych do adresata skargi bądź wniosku (zawiadamia się go tylko i wyłącznie o sposobie załatwienia sprawy), nie ma toku instancji, a także nie przewiduje się żadnych środków zaskarżenia¹⁵. Co więcej, za przejawy upraszczania postępowania administracyjnego uznać można: sposób rozstrzygania sporów o własność (art. 22 i 23 k.p.a.), wskazanie terminów załatwienia spraw (w szczególności zaś art. 35 §2, w którym wskazano ograniczenie prowadzenia postępowania wyjaśniającego), elektroniczne sposoby komunikacji pomiędzy stroną a organem prowadzącym postępowanie (art. 62 k.p.a.), możliwość przyjmowania prostszych oświadczeń zamiast oficjalnych zaświadczeń (art. 75 §2 k.p.a.), postępowanie wyjaśniające w formie rozprawy (art. 89 §1 k.p.a.), odstąpienie od sporządzenia uzasadnienia wydanej decyzji administracyjnej (art. 107 §4 k.p.a.), uzupełnienie decyzji, sprostowanie pouczenia czy oczywistych omyłek (art. 111–113 k.p.a.), możliwość zawarcia ugody przed organem prowadzącym postępowanie (art. 114 k.p.a.) czy samokontrolę organu I instancji podczas postępowania odwoławczego (art. 132 k.p.a.)¹⁶.

A. SKÓRA: *Czechy*. W: *Postępowanie...*, s. 93–94; Z. KMIECIAK: *Grecja*. W: *Postępowanie...*, s. 185; A. KUBIAK: *Gruzja*. W: *Postępowanie...*, s. 206; A. KORZENIOWSKA-POLAK: *Holandia*. W: *Postępowanie...*, s. 273.

¹⁴ J. BORKOWSKI, w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2016, s. 834.

¹⁵ *Ibidem*, s. 849.

¹⁶ H. KNYSIAK-SUDYKA, L. KLAT-WERTELECKA: *Model...*, s. 96–97.

Sam proces upraszczania postępowania administracyjnego można opisać, przytaczając pewne jego swoiste cechy. J. Borkowski¹⁷ wskazał na: zmierzanie do niezbyt obszernej regulacji prawnej, szybkość działania, ograniczenie formalizmu, szeroką dostępność postępowania dla różnych podmiotów. Tendencję do podejmowania takich właśnie kroków dostrzec można w wielu ustawach prawa administracyjnego materialnego.

Postępowanie o charakterze uproszczonym odnaleźć można w ustawie z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne¹⁸. W stosunku do tradycyjnych produktów leczniczych oraz produktów homeopatycznych, spełniających warunki przewidziane odpowiednio w art. 20a i art. 21 p.f., ustawodawca przewidział uproszczony tryb dopuszczenia do obrotu. Odformalizowanie objawia się w tym przypadku w znacznym ograniczeniu postępowania dowodowego, polegającym na złagodzeniu w stosunku do takich produktów obowiązku przedkładania, w ramach wniosku rejestracyjnego, specjalistycznej dokumentacji, której wymaga się w przypadku innych produktów leczniczych¹⁹. Przepisy nakładają na podmiot dążący do rejestracji produktów obowiązek dołączenia do składanego wniosku różnego rodzaju załączników stanowiących materiał dowodowy w tymże postępowaniu. Ustawa nakazuje, aby składany wniosek sporządzony był na urzędowym formularzu. Szczegółowy sposób, w jaki powinna być przedstawiana dokumentacja w sprawie (tzn. w formie papierowej, a także elektronicznej), oraz wzór formularza określone zostały w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 30 maja 2003 r. w sprawie sposobu przedstawiania dokumentacji oraz wzoru wniosku o dopuszczenie do obrotu produktu homeopatycznego i produktu homeopatycznego weterynaryjnego²⁰.

Uproszczenie czynności podejmowanych przez stronę sprowadza się przede wszystkim do zobligowania jej do wszczęcia postępowania za pośrednictwem żądania sporządzonego na urzędowym formularzu. Takiego rodzaju rozwiązania odnaleźć można w coraz większej liczbie ustaw administracyjnego prawa materialnego. Jako przykład wskazać można postępowanie w sprawie nadania obywatelstwa polskiego, prowadzone na podstawie ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim²¹. Wniosek o nadanie obywatelstwa, zgodnie z art. 20 u.o.p., musi spełniać nie tylko formalne warunki co do danych i informacji, lecz także musi być przedstawiony w stosownej formie technicznej – formularzu, którego wzór ustalono

¹⁷ Por. J. BORKOWSKI, w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2014, s. 725.

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 2142 ze zm. [dalej: p.f.].

¹⁹ W.L. OLSZEWSKI, w: *Prawo farmaceutyczne. Komentarz*. Red. W.L. OLSZEWSKI. Warszawa 2016, s. 202, 211–212.

²⁰ Dz.U. nr 105, poz. 996 ze zm.

²¹ Dz.U. 2012, poz. 161 ze zm. [dalej: u.o.p.].

z góry w drodze rozporządzenia Prezydenta RP²². Złożenie przez zainteresowanego nabyciem obywatelstwa cudzoziemca wniosku w formie innej aniżeli w postaci urzędowego formularza skutkuje pozostawieniem go bez rozpoznania, a jednocześnie nie wszczyna postępowania o nadanie obywatelstwa polskiego²³. Innym przykładem nałożenia na stronę obowiązku posługiwania się urzędowymi formularzami jest postępowanie w sprawie zameldowania oraz wymeldowania, regulowane ustawą z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności²⁴. Ustawa ta w art. 24 u.e.l. nakłada na obywateli RP obowiązek, odpowiednio – zameldowana się na pobyt czasowy bądź stały, wymeldowania się z miejsca stałego pobytu lub zgłoszenia wyjazdu zagranicznego. Obydwie te czynności odbywają się przez przedłożenie formularza do urzędu gminy właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości, w której zainteresowany stale zamieszkuje, przy czym w odniesieniu do czynności wymeldowania ustawodawca przewidział również możliwość złożenia formularza w formie elektronicznej. Jednolite wzory formularzy w tych sprawach zostały ustalone w drodze rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji²⁵.

Dążenie polskiego ustawodawcy do upraszczania pism procesowych w postępowaniu administracyjnym zostało uzewnętrznione przez wprowadzenie instytucji standaryzacji pism. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze standaryzacją niektórych wzorów pism w procedurach administracyjnych²⁶ umożliwiła przeprowadzenie elektronicznej standaryzacji postępowania administracyjnego przez wprowadzenie jednolitych w skali całego kraju wzorów różnego rodzaju wniosków²⁷. W założeniu²⁸ standaryzacja wzorów pism ma wpłynąć pozytywnie na poprawę efektywności i szybkości niektórych postępowań, zmniejszyć obciążenia spadające na obywateli w związku z nimi, a także poprawić

²² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie określenia wzoru formularza wniosku o nadanie obywatelstwa polskiego, wymogów dotyczących fotografii dołączanej do wniosku oraz wzorów aktu nadania obywatelstwa polskiego i zawiadomienia o odmowie nadania obywatelstwa polskiego z dnia 7 sierpnia 2012 r. Dz.U. 2012, poz. 927.

²³ J. JAGIELSKI: *Obywatelstwo polskie. Komentarz do ustawy*. Warszawa 2016, s. 166.

²⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 657 [dalej: u.e.l.].

²⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie określenia wzorów i sposobu wypełniania formularzy stosowanych przy wykonywaniu obowiązku meldunkowego z dnia 29 września 2011 r. Tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 1852.

²⁶ Dz.U. 2014, poz. 822.

²⁷ Między innymi w sprawach dotyczących: wydawania zezwoleń, dokonania wpisów do rejestrów, wydawania licencji, zgłoszenia działalności.

²⁸ *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze standaryzacją niektórych wzorów pism procesowych w procedurach administracyjnych*, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2123> [Data dostępu: 6.04.2017 r.].

jakość kontaktu pomiędzy organem prowadzącym postępowanie a stroną tego postępowania.

Uproszczenie postępowania przejawia się również w ograniczeniu postępowania dowodowego czy złączeniu obowiązku doręczenia decyzji. Przykładem regulacji, w której odnaleźć można obydwie te instytucje, jest ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013²⁹. Ustawa przewiduje, że organ prowadzący postępowanie podejmuje niezbędne działania wyłącznie na żądanie strony, co przejawia się w nałożeniu obowiązku udzielania stronom wszelkich niezbędnych pouczeń co do okoliczności faktycznych czy prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania (art. 21 ust. 2 pkt 3 wymienionej ustawy). Co więcej, zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy, strony postępowania zobowiązane są do przedstawienia całego materiału dowodowego oraz udzielania zgodnych z prawdą wyjaśnień co do okoliczności sprawy. Ustawa ta przewiduje również instytucję uproszczonego doręczenia. Jeżeli żądanie strony w sprawach określonych w art. 5 ust. 1 pkt. 12-15 zostanie między innymi w całości uwzględnione, to decyzję przyznającą pomoc doręcza się jedynie na jej żądanie.

Polski prawodawca zmierza także do zwalczania bezczynności organów prowadzących postępowanie lub w nim uczestniczących, wprowadzając w wielu ustawach prawa materialnego instytucję tzw. milczącej zgody, czyli fikcji prawnej³⁰, która zakłada, że brak reakcji ze strony organu we wskazanym ustawą terminie jest jednoznaczny z jego aprobatą. W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³¹ instytucja ta ma zastosowanie w stosunku do uzgodnień, których dokonuje organ prowadzący postępowanie w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy, z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Zgodnie z art. 53 ust. 5c u.p.z.p., jeżeli regionalny dyrektor ochrony środowiska nie zabierze stanowiska w sprawie w ciągu 21 dni, przyjmuje się, że nie ma on żadnych zastrzeżeń. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku uzgodnień dokonywanych przez organ prowadzący postępowanie w sprawie: wydania postanowienia o potrzebie lub braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, wydania decyzji o środowiskowych warunkowaniach czy postanowienia o uzgodnieniu realizacji przedsięwzięcia w przypadku ponownej oceny oddziaływania na środowisko, wydawanych

²⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1387 ze zm.

³⁰ A. DESPOT-MŁADANOWICZ, w: *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. Red. M. WIERZBOWSKI, A. PŁUCIŃSKA-FILIPOWICZ. Warszawa 2016, s. 583.

³¹ Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 778 ze zm. [dalej: u.p.z.p.].

na podstawie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³². Zgodnie z art. 78 ust. 4 u.u.i.ś., jeżeli właściwy organ państwowej inspekcji sanitarnej nie dokona w określonym ustawą terminie uzgodnienia, to zakłada się, że nie zgłasza on żadnych zastrzeżeń.

Wydawać by się mogło, że omówione przykłady upraszczania postępowania administracyjnego należy traktować raczej jako doraźne, okazjonalne i fasadowe zabiegi, które miały na celu odformalizowanie przeregulowanych dziedzin, niż zmiany o szerokim i wyraźnym kontekście prawnym. W doktrynie wskazuje się, że takie działania zmierzają do usunięcia wcześniej funkcjonujących na gruncie danej ustawy materialnej mankamentów, przy jednoczesnym braku głębszej i całościowej diagnozy oraz bez podjęcia próby kompleksowej reformy³³.

3. Model postępowania uproszczonego w świetle nowelizacji k.p.a.

Ustawodawca, dostrzegając brak kompleksowej i jednolitej regulacji dotyczącej odformalizowanego postępowania, wprowadza w nowych art. 35 § 3a oraz art. 163b–163g k.p.a. ramowe przepisy normujące takie postępowanie. Za inspirację dla przedstawionego modelu uproszczonej procedury uznać można kodyfikacje innych państw europejskich (co jednocześnie stanowi wyraz realizacji postulatów przedstawicieli doktryny³⁴).

Kluczowym zagadnieniem funkcjonowania procedury uproszczonej jest określenie zakresu jej zastosowania. Kwestia ta uregulowana została w art. 163b § 1 k.p.a., zgodnie z którym postępowanie uproszczone może być prowadzone, jeżeli ustawa szczególna będzie tak stanowić. Zastosowanie takiego rozwiązania legislacyjnego niweluje potencjalne problemy, które mogłyby się pojawić w rezultacie posłużenia się klauzulą o dużym stopniu ogólności³⁵. Użyte w tym przypadku kryterium przedmiotowe umożliwia

³² Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 353 ze zm. [dalej: u.u.i.ś.].

³³ K. ŚWIDERSKI: *Uwagi o niekomplikowaniu i upraszczaniu postępowania administracyjnego*. „Casus” 2013, nr 68, s. 25.

³⁴ W szczególności założeń przedstawianych przez Z. Kmiecika; zob. Z. KMIECIAK: *Koncepcja...*, s. 101–106.

³⁵ Zespół sporządzający projekt wskazał, że posłużenie się taką klauzulą mogłoby w praktyce doprowadzić do sytuacji, w której w takim trybie mogłyby być teoretycznie rozpoznawane wszystkie sprawy, które spełniłyby przesłanki określone w klauzuli

ustawodawcy wskazanie, w drodze ustawy, kategorii spraw, w których można będzie zastosować takie postępowanie, przy jednoczesnym zagwarantowaniu elastyczności wskazywania nowych spraw podlegających tejże procedurze. Takie rozwiązanie zdawać by się mogło najrozsądniejszym (gwarantującym możliwość stosunkowo szybkiej reakcji, jeżeli dostrzeże on potrzebę uproszczenia któregoś z postępowań), jednakże zastanawiające jest, ile takich spraw w praktyce zostanie uznanych za wymagające uproszczenia, w jakim czasie po wejściu w życie nowelizacji k.p.a. podjęte zostaną prace nad wskazaniem spraw objętych tym trybem, a także, czy ustawodawca podejmie rozważnie decyzję o objęciu danego typu spraw uproszczeniem.

Projekt nowelizacji k.p.a. nie podaje, kto będzie posiadał inicjatywę wszczęcia postępowania w trybie uproszczonym. Przyjąć należy, że w kwestii tej zastosowanie będą miały zasady ogólne, a postępowanie takie będzie mogło być wszczęte z urzędu bądź na żądanie strony, o czym stanowi art. 61 § 1 k.p.a. W założeniu tryb ten ma dotyczyć spraw prostych i nieskomplikowanych pod względem faktycznym i prawnym, dlatego też bezsprzeczne wydaje się, że postępowanie takie może dotyczyć tylko i wyłącznie interesu prawnego bądź obowiązku jednej strony. Wyłączenie ze stosowania art. 62 k.p.a. skutkuje tym, że w trybie uproszczonym nie mogą być rozpoznawane sprawy, w których występuje współuczestnictwo materialne (w którym z zachowaniem tożsamości przedmiotu postępowania występuje wiele stron postępowania) czy współuczestnictwo formalne (w którym z zachowaniem tożsamości interesu faktycznego jeden organ rozpoznaje wiele spraw), a w szczególności formalne konkurencyjne (gdzie interesy stron w połączonych sprawach są konkurencyjne³⁶). Należy zatem stwierdzić, że niedopuszczalne jest, aby organ załatwiający daną sprawę rozstrzygał spory faktyczne pomiędzy stronami tego postępowania, w którym prezentują one przeciwstawne interesy.

Zgodnie z art. 163c k.p.a., postępowanie w trybie uproszczonym może zostać wszczęte na podstawie pisma wniesionego w formie urzędowego formularza jako alternatywy dla tradycyjnych podań wnoszonych na zasadach ogólnych. Analogiczne rozwiązanie zostało przyjęte już wcześniej w postępowaniu cywilnym, w którym w postępowaniu uproszczonym nałożono na jego uczestników obowiązek sporządzania między innymi pozwu, odpowiedzi na pozew czy sprzeciwu od wyroku zaocznego na urzędowych formularzach³⁷, czy też w niektórych postępowaniach administracyjnych

(np. „w sprawach pilnych”), co w konsekwencji mogłoby doprowadzić do nadużyć. Zob. H. KNYSIAK-SUDYKA, L. KLAT-WERTELECKA, w: *Reforma...*, s. 250–251.

³⁶ Zob. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 listopada 2012 r., I SA/Wa 2076/11. CBOSA.

³⁷ H. KNYSIAK-SUDYKA, L. KLAT-WERTELECKA, w: *Reforma...*, s. 253.

prowadzonych na podstawie ustaw szczególnych. Strona, wnosząc pismo w takiej formie, obowiązana jest do wskazania w nim okoliczności, które mają znaczenie dla danej sprawy, a także przedstawienia wymaganych w konkretnej sprawie dowodów. Ustawodawca nie nałożył na strony obowiązku wnoszenia formularzy urzędowych drogą komunikacji elektronicznej, jednakże w przypadku wniesienia pisma taką drogą zastosowanie ma art. 63 §3a k.p.a. Co więcej, ustawodawca zdecydował o zastosowaniu zasady prekluzji³⁸ – strona, składając formularz urzędowy, pozbawiona jest jednocześnie prawa do późniejszego składania nowych żądań, a także powoływania się na inne okoliczności niż te, które zostały w podaniu wskazane (o czym zostaje pouczone, zgodnie z art. 163c §2 k.p.a.). Zaznaczyć należy, że w sytuacji wystąpienia innych niż wskazane w formularzu okoliczności, które są dla sprawy istotne, organ może je uwzględnić, o ile nie przedłuży to postępowania. Jeżeli natomiast nowe okoliczności zostaną uznane jako istotne dla wyniku danego postępowania, lecz wpłyną na jego przedłużenie, właściwy w sprawie organ pomija regulacje trybu uproszczonego i zaczyna działać na zasadach ogólnych, o czym ma obowiązek poinformować stronę postępowania.

Tryb ten przewiduje również uproszczenie postępowania wyjaśniającego. Postępowanie dowodowe zostaje zatem ograniczone do dowodów, które zostały przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania, faktów oraz dowodów powszechnie znanych, bądź znanych organowi prowadzącemu sprawę z urzędu, lub dowodów możliwych do ustalenia na podstawie danych, którymi dysponuje organ. Przyjęcie takiego rozwiązania skutkuje ograniczeniem zarówno zasady prawdy obiektywnej, jak i zasady oficjalności, jednocześnie przenosząc ciężar udowodnienia faktów na stronę tego postępowania³⁹. Od wielu lat aprobują to także sądy administracyjne, które przyjmują, że „w postępowaniu administracyjnym ciężar przeprowadzenia dowodu spoczywa na tym, kto z określonego faktu wywodzi dla siebie skutki prawne. Prowadzi to do konkluzji, że nałożenie na organy prowadzące postępowanie administracyjne obowiązku wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego nie zwalnia strony postępowania od współudziału w realizacji tego obowiązku. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy nieudowodnienie określonej czynności faktycznej może prowadzić do rezultatów niekorzystnych dla strony”⁴⁰. Aby móc w pełni zrealizować przedstawione założenie, zasadne wydaje się, by

³⁸ Z. KMIĘCIAK: *Koncepcja...*, s. 108.

³⁹ H. KNYSIAK-SUDYKA, L. KLAT-WERTELECKA, w: *Reforma...*, s. 253.

⁴⁰ Zob. Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2008 r., II OSK 2020/06 *Legalis* nr 115295 czy Wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2010 r., II OSK 1131/10. *Legalis* nr 311056. Podobne stanowisko odnaleźć można w Wyroku NSA z dnia 27 lipca 2011 r., II OSK 1560/10. *Legalis* nr 389480.

w pouczeniu znajdującym się na urzędowym formularzu znalazło się pouczenie co do okoliczności, które powinny być w danej sprawie wskazane, a także dowodów, które strona powinna przedstawić na ich poparcie⁴¹. Co więcej, art. 163e §2 k.p.a. wyłącza ze stosowania art. 81 k.p.a., co zdaje się logiczne z uwagi na fakt, że to na stronie ciąży obowiązek przedstawienia materiału dowodowego w sprawie, a umożliwienie jej wypowiedzenia się co do zgromadzonych przez nią dowodów stanowiłoby tylko sztuczne przedłużenie postępowania.

Za jeden z najważniejszych elementów upraszczania procedury administracyjnej (a zarazem leżący u jego podstaw) należy uznać skrócenie czasu jej trwania. Dążenie do skracania czasu trwania postępowania administracyjnego jest wyrazem realizacji zasady szybkości i prostoty postępowania administracyjnego, wyrażonej w art. 12 k.p.a. Zgodnie z art. 35 §3a k.p.a., w trybie uproszczonym sprawa powinna zostać rozpatrzona niezwłocznie, lecz nie może być rozpatrywana dłużej niż w terminie miesiąca (zarówno w I, jak i II instancji). Termin ten nie może być wydłużony, co więcej, należy również stwierdzić, że żadna ze spraw rozpoznawana w trybie uproszczonym nie może zostać zakwalifikowana jako „szczególnie skomplikowana” – takie poczynania godziłyby w podstawowe założenia trybu uproszczonego i wypaczałyby całkowicie jego sens. Istotne z punktu widzenia realizacji zasady szybkości postępowania jest również umożliwienie zastosowania w postępowaniu uproszczonym przepisów o milczącym załatwieniu sprawy, o którym jest mowa w nowym rozdziale 8a k.p.a. Zgodnie z art. 122a §2 k.p.a., jeżeli organ w terminie miesiąca nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie bądź nie wniesie swojego sprzeciwu w stosunku do złożonego żądania w drodze decyzji, sprawę taką uznaje się za załatwioną (a żądanie strony zostaje uznane w całości).

Sprawa rozpoznawana w trybie uproszczonym kończy się wydaniem decyzji na zasadach ogólnych. Odformalizowanie tej fazy postępowania przejawia się w rezygnacji z pełnego i kompleksowego uzasadnienia wydanego rozstrzygnięcia, o którym jest mowa w art. 107 §3 k.p.a. Zgodnie z art. 163f k.p.a., uzasadnienie decyzji wydanej w postępowaniu uproszczonym powinno ograniczyć się do wskazania faktów, które organ uznał za udowodnione, oraz przytoczenia podstawy prawnej danego rozstrzygnięcia. Z pewnością takie rozwiązanie jest mniej radykalne niż całkowita rezygnacja z uzasadnienia, gdyż nawet krótka informacja o podstawach rozstrzygnięcia (wskazanie najistotniejszych dla sprawy kwestii) pozwala na realizację zasady informowania (art. 9 k.p.a.) oraz zasady przekonywania (art. 11 k.p.a.).

W toku postępowania prowadzonego w trybie uproszczonym niemożliwe będzie zaskarżanie incydentalnych postanowień, co umożliwiające zo-

⁴¹ H. KNYSIAK-SUDYKA, L. KLAT-WERTELECKA, w: *Reforma...*, s. 255.

staje dopiero z chwilą wniesienia środka odwoławczego od samej decyzji kończącej postępowanie. Dopuszczenie wnoszenia zażaleń na postanowienia wydawane w toku postępowania niezaprzeczalnie tamuje bieg postępowania i nie pozwala na szybkie i sprawne załatwienie sprawy⁴² (przy czym w sytuacjach szczególnych ustawodawca ma prawo do wyjątkowego wskazania kategorii spraw, w których to wyłącznie nie będzie miało zastosowania). Artykuł 163g k.p.a. dopuszcza wnoszenie zażaleń na postanowienia samoistne wydane po rozstrzygnięciu sprawy⁴³, postanowienia o zawieszeniu lub odmowie podjęcia zawieszzonego postępowania. Za wzór przyjętego w art. 163 g k.p.a. rozwiązania uznać można przedwojenne rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym, które w art. 84 wskazywało, że „decyzję incydentalną można zaskarżyć tylko łącznie z odwołaniem od decyzji głównej, wyjątkiem wypadku, gdy decyzja incydentalna została wydana po wydaniu decyzji głównej oraz wypadków przewidzianych w poszczególnych ustawach”.

Po przeanalizowaniu proponowanego modelu postępowania uproszczonego wskazać należy, że nie zasługuje na uwzględnienie pogląd prezentowany przez J. Borkowskiego⁴⁴, zgodnie z którym samoistną podstawą prowadzenia postępowania o charakterze uproszczonym i odformalizowanym jest art. 35 § 2 k.p.a. Przepis ten nakłada na organ obowiązek rozstrzygnięcia sprawy w terminie niezwłocznym (załatwienie sprawy jest możliwe w krótkim czasie, przy jednoczesnym podejmowaniu wszelkich czynności koniecznych do wyjaśnienia danej sprawy i późniejszego wydania rozstrzygnięcia), przy czym niemożliwe jest wyprowadzenie z niego innych gwarancji, które pozwoliłyby na zrealizowanie celu uproszczenia postępowania.

4. Podsumowanie

Propozycję włączenia do ogólnego postępowania administracyjnego uniwersalnej regulacji upraszczającej rozpoznawanie pewnych kategorii spraw należy ocenić pozytywnie. Nie jest to zabieg nieskomplikowany, ponieważ każda próba wprowadzenia nowych instytucji do ukształtowanego wiele

⁴² Ibidem, s. 256.

⁴³ Są to m.in. postanowienia: o uzupełnieniu decyzji co do rozstrzygnięcia lub co do prawa odwołania, wniesienia w stosunku do decyzji powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego albo sprostowania zamieszczonego w decyzji pociągającej w tych kwestiach (art. 111 k.p.a.) czy też postanowienie o sprostowaniu błędów pisarskich, rachunkowych oraz oczywistych omyłek (art. 112 § 1 k.p.a.).

⁴⁴ J. BORKOWSKI, w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks...*, s. 261 i n.

lat temu systemu o wystarczająco utrwalonej praktyce, w którym dominuje pewien przyjęty schemat postrzegania środków i działań podejmowanych przez administrację publiczną, wiąże się z możliwością krytyki ze strony przedstawicieli doktryny i praktyki, na co trafnie zwrócił uwagę Z. Kmiecik⁴⁵. Niemniej jednak proponowane zmiany dotyczące odformalizowanego postępowania administracyjnego tworzą spójną i adekwatną do potrzeb administracji publicznej regulację. Co więcej, godne pochwały jest nawiązywanie i w pewnym stopniu powracanie do bogatej polskiej tradycji oraz dorobku postępowania administracyjnego, a także czerpanie inspiracji ze sprawdzających się w praktyce rozwiązań ustawowych wypracowanych w innych systemach prawnych, co zauważalne jest w proponowanej instytucji trybu uproszczonego. Dzięki temu postępowanie administracyjne może dynamicznie dążyć do realizacji europejskich standardów dobrej administracji, z jednoczesnym zachowaniem państwowej i historycznej tożsamości.

Zaproponowana regulacja, jeszcze przed jej wejściem w życie, budzi pewne wątpliwości. Zastanawiające jest, kiedy ustawodawca podejmie prace nad ustaleniem kategorii spraw, w których zastosowanie będzie miał tryb uproszczony. Zdawać by się mogło, że rozsądnym zabiegiem byłoby wprowadzenie pewnej ich grupy wraz z ustawą nowelizującą. Większe wątpliwości w tej kwestii budzi niepewność co do przyszłych poczynąń ustawodawcy, który w ostatnich czasach wprowadza zmiany w sposób nie do końca przemyślany, a co za tym idzie, uzasadniona staje się obawa, że postępowaniem uproszczonym objęte zostaną te sprawy, które nie powinny być rozpatrywane np. z ograniczeniem postępowania wyjaśniającego, bądź też pominięte zostaną sprawy tak nieskomplikowane, aby miały być rozpatrywane na zasadach ogólnych. Interesująca jest również problematyka formularzy urzędowych. Projekt nowelizacji k.p.a. nie wskazuje jednoznacznie, na kim w praktyce będzie spoczywał obowiązek przygotowania tychże formularzy, co może mieć doniosłe konsekwencje w przyszłym stosowaniu instytucji trybu uproszczonego. Na to pytanie odpowie najprawdopodobniej praktyka – możliwe jest ustawowe nałożenie obowiązku sporządzenia standardowych i jednakowych formularzy na danego ministra (właściwego w zakresie spraw objętych postępowaniem uproszczonym), bądź też zadanie to zostanie scedowane na organy, które takie postępowanie będą prowadzić. Jednakże należy dostrzec możliwość praktycznego zastosowania trybu uproszczonego. Tryb ten mógłby sprawdzić się w sprawach załatwianych elektronicznie, gdzie wniosek składany za pośrednictwem elektronicznego formularza byłby poddawany automatycznej weryfikacji przez przygotowany do tego program, a pracownik właściwego w danej sprawie organu administracji dokonywałby jedynie weryfikacji poprawności wygenerowanej decyzji.

⁴⁵ Z. KMIECIK: *Koncepcja...*, s. 109–110.

Paulina Zadykowicz

Institution of administrative summary procedure
in light of changes in the Code of Administrative Procedure

Summary

In response to major problems ensured in legal practice, president of the Supreme Administrative Court have launched the Experts Team which were obliged to develop amendment to the Code of the Administrative Procedure. The amendment provide for new legal instrument – administrative summary procedure. In this article author discussed the conception of summary procedure and analysed it in light of the amendment to the C.A.P.

Maciej Pleban

Prognozowane praktyczne aspekty administracyjnego postępowania uproszczonego

1. Wprowadzenie

Wprowadzając do polskiego systemu prawa administracyjnego instytucję postępowania uproszczonego, we wchodzącej w życie z dniem 1 czerwca 2017 r.¹ nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego² ustawodawca, wzorem niektórych państw europejskich, chciał sprostać oczekiwaniom zarówno środowisk prawniczych, jak i społeczeństwa, w interesie którego leży szybkie załatwianie spraw niewymagających od organu przeprowadzania skomplikowanego postępowania dowodowego.

W ciągu ostatnich kilku lat coraz bardziej widoczna stała się potrzeba zmiany obowiązującej procedury administracyjnej, szczególnie w wymienionym zakresie. Uchwalony w 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³ stwarza wrażenie nieco anachronicznego, przesiąknięty jest nadmiernym formalizmem, a obywatele niejednokrotnie gubią się w gąszczu procedur. Negatywny odbiór procedury administracyjnej potęgują również dokonywane na przestrzeni ostatnich 25 lat kolejne jej nowelizacje, które Zbigniew Kmiecik uznał za „liczne, wycinkowe i z reguły mało przemysłane. [...] Spowodowały one wzrost kazuistyki regulacji kodeksowej oraz stopnia formalizmu procesowego czynności podejmowanych w ramach po-

¹ Zob. <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1183> [Data dostępu: 12.04.2017 r.].

² Zob. <http://orka.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1183> [Data dostępu: 12.04.2017 r.], [dalej: znowelizowana ustawa, projektowana ustawa].

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 267 ze zm. [dalej: k.p.a.].

stępowania administracyjnego i jego kosztów”⁴. I choć uwagi te wygłaszane były w kontekście wprowadzenia całkowicie nowej ustawy w miejsce obowiązującej, w sposób uniwersalny odnosiły się do Kodeksu postępowania administracyjnego przed omawianą nowelizacją. Również w uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano na cechującą postępowanie administracyjne przewlekłość, którą dostrzega znaczna część społeczeństwa. „Z przeprowadzonego w 2016 r. przez PARP badania ankietowego wśród przedsiębiorców wynika, że problem przewlekłości rozpoznawania spraw administracyjnych dostrzega aż 78,1% respondentów”⁵. Spostrzeżenia te potwierdzają przygotowane przez Naczelnego Sądu Administracyjnego sprawozdania – statystyki skarg na bezczynność i przewlekłość organów w 2016 r. w wojewódzkich sądach administracyjnych. W samym tylko 2016 r. do wszystkich wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło łącznie 6 597 skarg na bezczynność i przewlekłość organów, z czego ponownie wpisano jedynie 374 sprawy. Sądy rozpoznały 4 729 skarg, z których aż 2 137 uwzględniono. Należy jednak mieć na uwadze, że wynik ten znacznie zawyża Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, do którego tylko w 2016 r. wpłynęło aż 3 347 skarg zarejestrowanych w repertorium SAB⁶. W uzasadnieniu do projektu ustawy zwrócono również uwagę na zbyt dużą „piętrowość” postępowań administracyjnych⁷.

Przedmiotem niniejszego artykułu nie są jednak rozważania na temat prawidłowości uchwalenia kolejnej „ustawy o zmianie ustawy”, zamiast przedłożenia projektu nowego Kodeksu postępowania administracyjnego, lecz omówienie wprowadzanej instytucji postępowania uproszczonego. Z tego też względu warto jedynie wskazać, że poszczególne instytucje i zasady postępowania uproszczonego prezentowane w toku prac legislacyjnych pozostawały niezależne od proponowanych form wprowadzenia zmian.

⁴ Z. Kmieciak: *Słowo wstępne*. W: *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*. Red. Z. Kmieciak. Warszawa 2017, s. 12.

⁵ *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*. Druk sejmowy nr 1183, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1183> [Data dostępu: 28.06.2017 r.], s. 3.

⁶ *Sprawozdania Naczelnego Sądu Administracyjnego – Sprawozdanie statystyczne z ruchu i sposobu załatwienia spraw za rok 2016*, 8. Skargi na bezczynność i przewlekłość organów, 2016 <http://www.nsa.gov.pl/statystyki-wsa.php> [Data dostępu: 28.06.2017 r.].

⁷ *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*. Druk sejmowy nr 1183, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1183> [Data dostępu: 12.04.2017 r.], s. 3–4.

2. Charakterystyka postępowania uproszczonego

Instytucja postępowania uproszczonego nie jest polskiemu systemowi prawa zupełnie obca, z powodzeniem bowiem funkcjonuje w ramach postępowania cywilnego. Również w przepisach prawa materialnego ustawodawca przewidywał niekiedy regulacje stanowiące właśnie o uproszczeniu postępowania, jak np. zawarte w ustawie – Prawo farmaceutyczne⁸ ograniczone postępowanie dowodowe⁹. Co do zasady charakterystyka postępowania uproszczonego polega na swoistym ograniczeniu pewnych uprawnień procesowych stron postępowania w imię realizacji postulatów jego odformalizowania i szybkości. Rzeczpospolita Polska po wejściu w życie opisywanej nowelizacji stanie się kolejnym europejskim krajem, w którym do porządku prawnego wprowadzona zostanie ta właśnie instytucja. Dotychczas podobnych rozwiązań poszukiwać można było między innymi w Holandii¹⁰ czy Chorwacji¹¹.

Można zaryzykować stwierdzenie, że uproszczony charakter postępowania w obowiązującym Kodeksie postępowania administracyjnego przejawiają takie instytucje, jak odstępianie od uzasadnienia decyzji, jeżeli ta uwzględnia w całości żądanie strony (art. 107 §4 k.p.a.), oraz zasada dotychczas wyrażana w art. 12 §2 k.p.a czy konkretyzującym go art. 35 k.p.a., określająca terminy załatwienia sprawy, nakładając np. obowiązek niezwłocznego załatwienia spraw, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień. Mimo to próbę skodyfikowania owych idei, rozrzuconych dotychczas wśród poszczególnych rozdziałów całego Kodeksu, a także będących wytworem doktryny i orzecznictwa, w jedną, spójną całość generalnie należy ocenić pozytywnie.

Omawiając postępowanie uproszczone, należy zacząć od wskazania celu tego typu regulacji. Jak podkreślono w uzasadnieniu do projektu ustawy, celem projektowanej nowelizacji jest wprowadzenie rozwiązań, które pozwolą usprawnić postępowania administracyjne oraz skrócić czas ich trwania. W odniesieniu do administracyjnego postępowania uproszczonego projektodawca stwierdził, że „ograniczenie formalizmu procesowego wpisuje się w europejskie dążenie do zapewniania „dobrej i skutecznej” administracji

⁸ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne. Tekst. jedn. Dz.U. 2008, nr 45, poz. 271 ze zm. [dalej: p.f.].

⁹ H. KNYSIAK-SUDYKA, L. KLAT-WERTELECKA: *Postępowanie uproszczone (art. 35 §3a, art. 163g–163l)*. W: *Raport zespołu eksperckiego...*, s. 200.

¹⁰ A. KORZENIOWSKA: *Holandia*. W: *Postępowanie administracyjne w Europie*. Red. Z. KMIĘCIAK. Kraków 2005.

¹¹ Zakon o općem upravnom postupku, <https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%87em-upravnom-postupku> [Data dostępu: 12.04.2017 r.].

publicznej, jak również zapewnienia przejrzystości postępowania administracyjnego¹². Warto jednak w sposób o wiele bardziej złożony odnieść się do ogólnego sformułowania ograniczenia formalizmu procesowego. O ile bowiem od strony organów administracji publicznej owa procedura stanie się zdecydowanie szybsza i będzie wymagała mniejszych nakładów pracy, chociażby dzięki ograniczeniu postępowania dowodowego do minimum na podstawie art. 163e §1 k.p.a. czy też zwolnienia organu z obowiązku sporządzenia rozbudowanego uzasadnienia decyzji (art. 163f k.p.a.), o tyle nie można tego samego powiedzieć, patrząc na tę regulację z perspektywy strony wszczynającej postępowanie swoim wnioskiem. Wspomniana wcześniej prekluzja dowodowa zawarta w projektowanym art. 163e §1 k.p.a. czy też brak możliwości zgłaszania przez stronę nowych żądań, jeżeli ta wnieśli podanie o wszczęcie postępowania uproszczonego z wykorzystaniem urzędowego formularza (projektowany art. 163c §1 k.p.a.), stanowią ograniczenia procesowych praw jednostki. Oczywiście, mogą być one tłumaczone koniecznością usprawnienia szybkości i sprawności postępowań administracyjnych, jednakże wydaje się, że dla strony niereprezentowanej przez profesjonalnego pełnomocnika, nieposiadającej wykształcenia prawniczego, a zatem nie do końca zaznajomionej z koncepcją prekluzji dowodowej, wskazane regulacje będą mogły stanowić źródło nieporozumień, których rezultatem mogą być potencjalne negatywne skutki procesowe.

Zasadne wydaje się zatem pytanie, czy strona nie powinna sama zdecydować o tym, czy zgadza się na rozpoznanie sprawy w postępowaniu uproszczonym, czy też w postępowaniu zwykłym. Na pewno byłoby to słuszne z punktu widzenia jednostki, której uprawnienia procesowe zostają w postępowaniu uproszczonym ograniczone, jednakże w tym względzie widoczna jest pewna konsekwencja ustawodawcy. Rozszerzenie zakresu spraw rozpoznawanych przez sądy administracyjne w postępowaniu uproszczonym, dokonane ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹³, nowelizującą art. 119 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁴, w wyniku dodania pkt. 3 i 4 pozwala sądom decydować, czy skargi, których przedmiotem jest np. bezczynność organu, zostaną rozpoznane na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym, czy w postępowaniu zwykłym – na rozprawie. Przed wejściem w życie wymienionej ustawy, na podstawie

¹² *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*. Druk sejmowy nr 1183, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1183> [Data dostępu: 12.04.2017], s. 64–65.

¹³ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dz.U. 2015, poz. 658.

¹⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dz.U. 2016, poz. 718 ze zm. [dalej: p.p.s.a.].

art. 119 p.p.s.a. jedyne przypadki, w jakich możliwe było skierowanie sprawy do rozpoznania w sądownoadministracyjnym postępowaniu uproszczonym przez sąd z urzędu, były okoliczności, że decyzja lub postanowienie są dotknięte wadą nieważności, o której mowa w art. 156 §1 k.p.a. lub innych przepisach, albo wydane zostały z naruszeniem prawa, dającym podstawę do wznowienia postępowania.

W pozostałych przypadkach do rozpoznania sprawy w trybie uproszczonym w postępowaniu sądownoadministracyjnym konieczny był wniosek jednej ze stron postępowania, a także brak sprzeciwu pozostałych. Widoczne jest zatem odejście ustawodawcy od modelu, w którym odpowiednio wnioskodawca bądź skarżący decyduje o trybie rozpoznania jego sprawy.

Biorąc jednak pod uwagę konieczność wyszczególnienia przez ustawodawcę, w drodze nowelizacji przepisów materialnoprawnych, kategorii spraw możliwych do rozpoznania w trybie uproszczonym, należy mieć nadzieję, że wprost proporcjonalnie do wzrostu liczby postępowań uproszczonych będzie rosła świadomość prawna na ich temat, i dzięki temu strona postępowania, której uprawnienia procesowe zostaną w opisany sposób ograniczone, nie odczuje tego negatywnie. Mimo to należy wskazać, że strony postępowania bez wątpienia będą w większym stopniu odpowiedzialne za prowadzone postępowanie, co będzie się także wiązało ze zwiększonym nakładem pracy z ich strony. Odformalizowanie procedury uproszczonej dla organu zapewne po części skomplikuje ją dla społeczeństwa, z uwagi na konieczność korzystania z urzędowych formularzy i wypełnienia wspomnianych obowiązków procesowych przy składaniu podania.

W sposób odmienny należy natomiast postrzegać przewidywany brak możliwości oddzielnego zaskarżenia wydawanych przez organ w toku postępowania uproszczonego postanowień (z wyjątkami wyszczególnionymi w treści projektowanego art. 163g k.p.a.). Strona nie zostaje bowiem pozbawiona w sposób całkowity możliwości ich wzruszenia, może zaskarżyć je w odwołaniu od wydanej przez organ decyzji. Bez wątpienia to ograniczenie wpłynie w sposób znaczący na szybkość postępowań uproszczonych.

3. Praktyczne problemy podstawowych założeń postępowania uproszczonego

Podstawowymi założeniami postępowania uproszczonego, jak wskazuje sama jego nazwa, mają być maksymalne uproszczenie procedur i ograniczenie długości trwania postępowania. Dlatego też w znowelizowanym art. 35 §3a k.p.a. projektodawca przewidział miesięczny termin na załat-

wienie sprawy przyjętej do rozpoznania w trybie uproszczonym. Należy przyjąć, że skoro art. 35 §3a k.p.a. stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 35 §3 k.p.a i wskazuje maksymalnie na miesięczny termin załatwienia sprawy, to nie jest możliwe jego przedłużenie właśnie na podstawie art. 35 §3 k.p.a. Aby zapewnić realizację postulatu szybkości postępowania, zaproponowano wprowadzenie prekluzji dowodowej, zdejmując w ten sposób z organu administracji publicznej obowiązek wynikający z art. 77 k.p.a., a jednocześnie w sposób wyraźny tego nie werbalizując w przepisach ustawy. Projektodawca, ze względu na wspomnianą wcześniej prekluzję dowodową, zamiast do tego ograniczył się do wskazania wyłączenia stosowania reguły przewidzianej w art. 81 k.p.a. W administracyjnym postępowaniu uproszczonym postępowanie dowodowe ma się zatem ograniczyć wyłącznie do dowodów przedstawionych przez stronę wraz z wnioskiem o wszczęcie postępowania, a także do dowodów możliwych do ustalenia na podstawie danych, którymi dysponuje organ prowadzący postępowanie.

W myśl art. 163b §1 k.p.a. projektowanej ustawy, organ załatwia sprawę w postępowaniu uproszczonym, gdy przepis szczególny tak stanowi. Co prawda, określenie katalogu spraw przyjmowanych do rozpoznania w trybie uproszczonym pozostawiono do dalszej decyzji ustawodawcy, na obecnym etapie prac legislacyjnych bowiem nadal nie wskazano, czy organ administracji publicznej będzie ustawowo zobligowany do rozpoznania sprawy w trybie uproszczonym po spełnieniu określonych przesłanek, czy też w ramach swojego uznania będzie decydować na podstawie złożonego wniosku, czy postępowanie ma być prowadzone w trybie uproszczonym, czy zwykłym. Zasadne wydawałoby się ograniczenie swobody decyzyjnej organu w tym zakresie na podstawie przepisów prawa materialnego, pozwalających na przeprowadzenie takiego postępowania. Wskazanie jako obligatoryjnego postępowania uproszczonego po spełnieniu przez wnioskującego określonych przesłanek, wyliczonych enumeratywnie, lub związanie go z wymogiem zawarcia oświadczenia we wniosku byłoby prawdopodobnie właściwym działaniem ustawodawcy.

Nie można jednak zapominać o odmiennej koncepcji, znajdującej swoje odzwierciedlenie w unormowaniach zawartych w Kodeksie postępowania cywilnego¹⁵, zgodnie z którą, jeżeli spełnione zostaną pozytywne przesłanki zastosowania trybu uproszczonego, sądy zobowiązane są do rozpoznania sprawy w tym trybie, mając jednocześnie możliwość rozpoznania sprawy szczególnie zawilej z pominięciem przepisów o postępowaniu uproszczonym¹⁶. Przenosząc to na grunt postępowania administracyjnego, warto przy-

¹⁵ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1822 ze zm. [dalej: k.p.c.].

¹⁶ H. KNYSIAK-SUDYKA, L. KLAT-WERTELECKA: *Postępowanie uproszczone (art. 35 §3a, art. 163g–163l)...*, s. 206.

pomnieć, że jednym z głównych założeń było kierowanie do rozpoznania w tym trybie spraw nieskomplikowanych. Wyłączona została zatem przez projektodawcę możliwość przekazania sprawy do postępowania zwykłego, z pominięciem przepisów o postępowaniu uproszczonym, z uwagi na jego zawiałość. Niemniej jednak ustawodawca pozostawił organowi rozpoznającemu sprawę w trybie uproszczonym możliwość dalszego prowadzenia postępowania z pominięciem przepisów o postępowaniu uproszczonym w wypadku, gdy konieczne jest uwzględnienie nowych okoliczności powołanych przez stronę, które są istotne dla wyniku postępowania, a ich uwzględnienie doprowadzi do przedłużenia postępowania. Nie jest to zatem regulacja tożsama z zawartą w Kodeksie postępowania cywilnego, gdyż pojawienie się nowych okoliczności istotnych dla sprawy nie musi świadczyć o jej szczególnej zawiłości.

Na tle projektowanej nowelizacji wydaje się, że tryb uproszczony obligatoryjnie powinien być stosowany w przypadku wniesienia przez stronę podania na urzędowym formularzu, zawierającym pouczenie o treści art. 163 §4 k.p.a., oczywiście, tylko wtedy, gdy możliwość rozpoznania sprawy w trybie uproszczonym przewiduje określony przepis prawa materialnego. Analizując obecne brzmienie projektowanej ustawy, wydaje się, że nie będzie możliwe prowadzenie sprawy w postępowaniu uproszczonym w przypadku wszczęcia jej przez organ z urzędu. Jak stanowi bowiem art. 163e §1 k.p.a., postępowanie dowodowe jest ograniczone do dowodów przedstawionych przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania, a także dowodów możliwych do ustalenia na podstawie danych, którymi dysponuje organ prowadzący postępowanie. Wszczęcie postępowania uproszczonego przez organ z urzędu i powiadomienie o tym strony, zobowiązujące ją jednocześnie do przedstawienia w określonym terminie dowodów, pod rygorem późniejszego ich pominięcia jako spóźnionych, byłoby w świetle powyższych rozważań działaniem *contra legem*.

Co ciekawe, art. 48 chorwackiej ustawy Zakon o općem upravnom postupku przewiduje możliwość wszczęcia przez organ postępowania uproszczonego również z urzędu, jeżeli w sprawie nie występują strony o sprzecznych interesach. Z kolei art. 50 w sposób wyraźny dopuszcza wszczęcie postępowania uproszczonego na wniosek strony¹⁷. Mimo możliwości skorzystania z rozwiązań przyjętych w innym kraju europejskim, w którym postępowanie uproszczone funkcjonuje, projektodawca polskiej ustawy postanowił sformułować przepisy w sposób odmienny.

Należy zauważyć, że nawet gdyby ustawodawca uchwalił w przyszłości przepisy dopuszczające stosowanie trybu uproszczonego w określonej kate-

¹⁷ Zakon o općem upravnom postupku, <https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%87em-upravnom-postupku> [Data dostępu: 14.04.2017 r.].

gorii spraw, nie precyzując, że dotyczy to jedynie postępowań wszczynanych na podstawie wniosku, zastosowanie przez organ przepisów dotyczących postępowania uproszczonego do sprawy wszczętej z urzędu, w obecnym brzmieniu projektowanych przepisów, byłoby nadal nieprawidłowe. Wydaje się zatem, że warunkiem *sine qua non* wszczęcia postępowania uproszczonego jest wniesienie przez jednostkę żądania jego wszczęcia.

Kolejnym istotnym ograniczeniem wszczęcia i przeprowadzenia postępowania uproszczonego jest zmniejszenie liczby jego potencjalnych uczestników. W projekcie przedstawiona została koncepcja, aby postępowanie uproszczone dotyczyło jedynie interesu prawnego lub obowiązku tylko jednej strony, o ile przepis szczególny nie stanowi inaczej. Wyłączone zostało także stosowanie w postępowaniu uproszczonym regulacji zawartej w art. 62 k.p.a., tzn. instytucji współuczestnictwa, przyjęto zaś model jeden obywatel – jedno postępowanie. Biorąc pod uwagę stronę praktyczną, trudno powiedzieć, czy całkowite wyłączenie stosowania art. 62 k.p.a. jest słuszne. W pewnych sytuacjach bowiem sprawa będzie np. dotyczyła współwłaścicieli rzeczy ruchomej bądź nieruchomości o zgodnych interesach i tym samym mogłaby być rozpoznawana w trybie uproszczonym, jak gdyby z wnioskiem występował jedyny właściciel. Niemniej jednak, w kontekście pozostałych ograniczeń praw jednostki w postępowaniu, regulacja ta wydaje się dla społeczeństwa zarówno zrozumiała, jak i akceptowalna.

Postępowanie uproszczone, co do zasady podobnie jak postępowanie prowadzone w trybie zwykłym, będzie się kończyć wydaniem przez organ decyzji administracyjnej, od której przysługuje odwołanie. Projektodawca słusznie postanowił, mając na względzie charakterystykę postępowania uproszczonego, by również uzasadnienie wydanej decyzji nie było zbyt skomplikowane i rozbudowane. Jak wynika z projektowanego art. 163f, może się ono ograniczyć jedynie do faktów, które organ uznał za udowodnione, i przytoczenia przepisów prawa stanowiących podstawę wydania decyzji. Co ciekawe, ustawodawca nie znowelizował art. 107 § 4 k.p.a., a zatem w wypadku uwzględnienia wniosku organy nadal będą mogły odstępować od uzasadniania wydanych przez siebie decyzji.

Decyzje te miałyby być standardowo zaskarżalne odwołaniem, w którym byłoby możliwe również zaskarżenie większości wydanych w toku postępowania postanowień, wyłączając: postanowienia wydane po wydaniu decyzji, postanowienia o zawieszeniu lub odmowie podjęcia zawieszzonego postępowania, a także te, których zaskarżenie dopuszczalne jest na mocy odrębnych przepisów. Zarówno postępowanie przed organem II instancji, jak i późniejsze ewentualne postępowanie sądownoadministracyjne w zamierzeniu projektodawcy miałyby mieć również charakter postępowań uproszczonych. Przemawiają za tym głównie zarówno względy ekonomiczne, jak

i chęć dostosowania procedury administracyjnej do standardów wynikających z Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej¹⁸.

Zagadnieniem istotnym od strony praktycznej jest również relacja projektowanego art. 163e k.p.a. oraz art. 163d k.p.a. do treści art. 145 §1 pkt 5 k.p.a., zgodnie z którym wznawia się postępowanie, jeżeli wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznanie organowi, który wydał decyzję. Wspomniana prekluzja dowodowa może, choć oczywiście nie musi, stać się narzędziem mnożącym ponad miarę postępowania nadzwyczajne. Wskutek wprowadzonej regulacji możliwe wydaje się wznowienie postępowania z tego powodu, że strona postępowania wraz z wnioskiem o wznowienie postępowania przedstawi dowody, których nie przedstawiła razem z wnioskiem o wszczęcie postępowania, a które jednocześnie byłyby istotne dla sprawy.

I tak strona pouczona w urzędowym formularzu o prekluzji dowodowej może wysnuć wniosek, że po złożeniu podania nie może już przedstawić żadnych nowych dowodów, oczekując jedynie ewentualnego wznowienia postępowania. Tymczasem gdyby przedstawiła dodatkowe dowody bądź wskazała nowe okoliczności przed wydaniem decyzji przez organ procesujący w trybie uproszczonym, jak wspomniano wcześniej, ten miałby możliwość dalszego prowadzenia postępowania z pominięciem przepisów o postępowaniu uproszczonym, jeżeli uzna je za istotne. Ta ocena ważności niezmiennie należeć będzie do organu, niemniej jednak wydaje się, że ustawodawca pozostawił otwartą furtkę dla tego rodzaju sytuacji. W celu ich uniknięcia, mając na względzie często nieznaną stronę postępowania, w formularzu winno się znaleźć zarówno pouczenie o pełnej treści art. 163d k.p.a., jak również osobne wskazanie, że w przypadku wyjścia na jaw okoliczności lub pojawienia się dowodów, których strona nie mogła powołać w dniu wniesienia podania, możliwe jest wniesienie o ich dopuszczenie, co jednocześnie skutkować będzie, w przypadku pozytywnego rozstrzygnięcia w tym przedmiocie, przekazaniem sprawy do prowadzenia z pominięciem przepisów o postępowaniu uproszczonym. W obecnym kształcie przepisów formularz zawiera bowiem obligatoryjnie jedynie pouczenie o treści art. 163c §4 k.p.a.

Pozytywnie należy też ocenić umożliwienie zastosowania w postępowaniu uproszczonym przepisów dotyczących milczącego załatwienia sprawy. Materia ta stanowi jednak przedmiot odrębnego opracowania.

¹⁸ Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/resources/code.faces#/page/1> [Data dostępu: 7.05.2017 r.].

4. Podsumowanie

Reasumując, wydaje się, że wprowadzoną instytucję ogólnie należy ocenić dobrze. Bez wątplenia przyczyni się ona do poprawy działania organów administracji publicznej, skróci, przynajmniej w założeniu, czas trwania postępowania administracyjnego, tym samym zaś wzrośnie liczba załatwionych spraw, a obywatel będzie miał poczucie, że wniesione przez niego podanie zostanie rozpatrzone w sposób odpowiadający europejskim standardom dobrej administracji w zakresie zapewnienia stosownego terminu podjęcia decyzji. Choć wprowadzona regulacja wydaje się spójna, zapewne pojawią się opinie, że kolejna nowelizacja anachronicznej¹⁹ ustawy przyczyni się tylko do rozrostu zjawiska nazywanego inflacją prawa. I nie będą one pozbawione podstaw, gdyż samo wprowadzenie w omawianej nowelizacji postępowania uproszczonego implikować musi, aby instytucja ta w ogóle działała, wprowadzenie również nowelizacji poszczególnych ustaw materialnego prawa administracyjnego.

Niemniej jednak jeżeli omawiana nowelizacja wpłynie w znaczny sposób na przyspieszenie postępowań, a także zwiększy współczynnik „załatwialności” spraw oraz będzie funkcjonowała w sposób prawidłowy również w materii bezpośrednio z nią związanej, jak np. milczące załatwienie sprawy, to kierunek zmian należy ocenić pozytywnie. Co prawda nadal nie wiadomo, do jakich spraw opisywane przepisy będą miały zastosowanie. W tym zakresie można jedynie zaakcentować, że w uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że „podstawę [...] do zastosowania uregulowanego w k.p.a. modelu postępowania uproszczonego w konkretnym rodzaju sprawy będzie stanowił przepis prawa materialnego”²⁰. Mogłoby się zatem wydawać, że przepisy regulujące postępowanie uproszczone powinny mieć zastosowanie jedynie do spraw wszczętych na podstawie aktów normatywnych, które dopiero zostaną uchwalone. Ponadto niepokój budzić może krótki okres *vacatio legis* dla projektowanych zmian oraz opisane wcześniej niedociągnięcia, możliwe jednak do usunięcia w kolejnej nowelizacji czy też w drodze jednolitej praktyki.

¹⁹ Z. KMIĘCIAK: *Słowo wstępne...*, s. 13.

²⁰ *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*. Druk sejmowy nr 1183, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1183> [Data dostępu: 28.06.2017 r.], s. 65.

Maciej Pleban

Predicted practical aspects of simplified administrative procedure

Summary

The incoming amendment of the administrative procedure bill introduce one of the most desired institutions which can improve efficiency of public authorities called „simplified administrative procedure”. This kind of institution is also the embodiment of the principle of rapidity of conduct. In the main article I pictured background of introduction of those principles and presented all main characteristic rules of simplified procedure. I tried to show how this regulation will affect on the rights of parties, which are expressed in the general rules of conduct and their future position in the simplified conduct. Moreover I pointed on some mistakes taken by the projector of the incoming amendment.

Zmiany
w procedurze odwoławczej
w postępowaniu administracyjnym

Emilia Biel, Tomasz Mizioch

Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego w świetle ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw

1. Wprowadzenie

Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw¹ to pierwsza od dłuższego czasu tak znaczna nowelizacja przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego². Zgodnie z założeniami, celem ustawy nowelizującej jest wprowadzenie instytucji procesowych, które wpłyną na skrócenie procedury administracyjnej oraz na jej uproszczenie i odformalizowanie.

Jedną ze zmian jest ograniczenie zasady dwuinstancyjności. Przepis art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej stanowi, że postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Z uwagi na normatywny charakter zasad postępowania administracyjnego nie sposób pominąć kwestii rozważenia zasadności ingerencji w przepisy je regulujące. Ze względu na specyfikę postępowania administracyjnego cechują je podstawowe założenia inkwizycyjnego modelu procesowego. Zasady, a także

¹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2017, poz. 935 [dalej: ustawa nowelizująca].

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 23 ze zm. [dalej: k.p.a.].

inne regulacje mające na celu ochronę strony w postępowaniu minimalizują represyjny charakter takiego modelu³, nadając jednocześnie stronie szerokie uprawnienia. Mając na uwadze zapewnianie gwarancji ochrony praw strony w kontaktach z organem administracji publicznej (ze względu na jej nierównorzędną pozycję wynikającą z istoty władztwa administracyjnego), zasady będą w szczególności nastawione na ochronę jej praw⁴. Wyrazem przyznawania zasadom ogólnym podstawowego znaczenia w procedurze administracyjnej może być również częsta praktyka sądów w zakresie powoływania się na nie w rozstrzygnięciach. Ich naruszanie uznawane jest za wadę i podstawę do stwierdzenia nieważności takiego aktu. Biorąc to pod uwagę, trzeba rozważyć, czy zasadne są odstępstwa od dotychczasowych zasad, a przede wszystkim od naczelnej zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.

Podczas analizy odstępstwa od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego nasuwa się pytanie, czy możliwe jest jej ograniczenie, biorąc pod uwagę normy zawarte w aktach prawnych o charakterze nadrzędnym, takich jak Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁵, czy w ratyfikowanych umowach międzynarodowych. Konieczne jest również zbadanie skutków wynikających z ograniczenia prawa strony do złożenia zwyczajnego środka zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym. Nie ulega bowiem wątpliwości, że ograniczenie zasady dwuinstancyjności może spowodować w niektórych rodzajach spraw, że strona dozna negatywnych konsekwencji związanych z niemożnością złożenia innego środka zaskarżenia niż skarga do sądu administracyjnego. W innych zaś sprawach odstępstwo od zasady dwuinstancyjności będzie przynosiło stronie korzyści.

2. Odstępstwo od zasady dwuinstancyjności w Kodeksie postępowania administracyjnego

Jak już wcześniej wspomniano, przepis art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej przewiduje odstępstwo od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego w sytuacji, gdy przepis szczególny stanowi inaczej. Zasada

³ M. WIERZBOWSKI: *Zagadnienia ogólne. W: Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*. Red. M. WIERZBOWSKI. Warszawa, 2013, s. 18.

⁴ P. KRZYKOWSKI, A. BRZUZY: *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*. Olsztyn 2009, s. 11.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm. [dalej: Konstytucja RP].

dwuinstancyjności postępowania administracyjnego w dotychczasowym brzmieniu przewidywała możliwość zaskarżenia aktów administracyjnych, na wniosek uprawnionego podmiotu, do organu drugiej instancji. Skutkowało to ponownym merytorycznym rozpatrzeniem sprawy przez organ odwoławczy⁶. Z opisywanym uprawnieniem wiąże się także to, że „na organie ciąży powinność podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywateli”⁷. Przepisy ustawy nowelizującej stanowią jednak, że taka sytuacja nie zawsze będzie miała miejsce, co może w niektórych przypadkach ograniczyć prawo strony do rzetelnego postępowania, na które składa się między innymi prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji⁸.

Z brzmienia art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej wynika, że zasadą jest postępowanie administracyjne o charakterze dwuinstancyjnym, a wyjątki od tej zasady będzie określał przepis szczególny. Należy przyjąć, że ustawodawca celowo posługuje się w tym wypadku liczbą pojedynczą („przepis szczególny”), gdyż liczba mnoga mogłaby rodzić wątpliwości, czy nie chodzi o cały akt prawny rozumiany jako „przepisy szczególne”. Z tego względu trzeba uznać, że każdy przepis szczególny będzie mógł ograniczyć postępowanie administracyjne tylko do jednej instancji. Pomiedzy przepisem szczególnym a art. 15 k.p.a. zachodzi więc stosunek *lex specialis* – *lex generalis*, co oznacza, że przepis szczególny wyłącza zastosowanie k.p.a. w zakresie dwuinstancyjności⁹.

W toku prac parlamentarnych wskazywano, że dyspozycja art. 15 k.p.a. zawarta w ustawie nowelizującej może budzić uzasadnione wątpliwości. Chodziło o to, że mowa jest o przepisie szczególnym, którym mogłby być chociażby przepis rozporządzenia. Zdaniem części ekspertów, oznaczało to, że przepis o randze podustawowej mogłby wyłączyć stosowanie przepisu ustawy, którą niewątpliwie jest k.p.a.¹⁰ Jak się jednak wydaje, przepis art. 92

⁶ K. GLIBOWSKI, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI. Warszawa 2017, Legalis [Data dostępu: 24.02.2017 r.].

⁷ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 września 2016 r., II SA/Go 601/16. CBOSA [Data dostępu: 24.02.2017 r.].

⁸ Tak Ł. LASEK: *Prawo do rzetelnego procesu sądowego*, http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/images/stories/rzetelny_proces.pdf [Data dostępu: 19.03.2017 r.].

⁹ O stosunku *lex specialis* – *lex generalis* zob. szerzej J. NOWACKI, Z. TOBOR: *Wstęp do prawoznawstwa*. Warszawa 2007, s. 32–33.

¹⁰ Zob. np. *Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 29 lipca 2016 r. o projekcie nowelizacji ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 4 lipca 2016 r.) autorstwa G. Łaszczycy*, <http://obsil.pl/wp-content/uploads/2016/08/Opinia-OBSiL-KRRP-z-dnia-29-lipca-2016-r.-o-projekcie-nowelizacji-ustawy-Kodeks-post%C4%99powania-administracyjnego-oraz-niekt%C3%B3rych-innych-ustaw.pdf> [Data dostępu: 24.02.2017 r.].

Konstytucji RP przesądza o tym, że sytuacja taka jest niemożliwa z uwagi na zakres treściowy rozporządzeń, których przepisy mają charakter wyłączony wykonawczy i są wydawane tylko w przypadku wyraźnego upoważnienia ustawowego. Między innymi z tego względu uznać należy, że konstrukcja art. 15 k.p.a., polegająca na zastosowaniu zwrotu „chyba że przepis szczególny stanowi inaczej”, jest prawidłowa i o odstępstwie od zasady postępowania dwuinstancyjnego może stanowić tylko przepis innej ustawy.

W zakresie przepisu art. 15 k.p.a. istotne wydaje się poruszenie kwestii niedewolutywnych środków zaskarżenia, takich jak wnioski o ponowne rozpatrzenie. W pierwotnym projekcie ustawy nowelizującej z dnia 4 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw proponowano usunięcie wniosku o ponowne rozpatrzenie od decyzji wydanej przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze i brak możliwości weryfikacji decyzji na drodze postępowania administracyjnego¹¹. W projekcie ustawy nowelizującej z dnia 3 listopada 2016 r., który po wprowadzeniu niektórych poprawek stał się ustawą nowelizującą, zrezygnowano z tej propozycji i w ogólnym postępowaniu administracyjnym nadal możliwe będzie wniesienie wniosku o ponowne rozpatrzenie od decyzji wydanej przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze¹². Nie zmienia to jednak faktu, że przepis szczególny, o którym mowa w art. 15 k.p.a., będzie stanowił podstawę do rezygnacji z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w przepisach szczególnych. Przykładem przepisu szczególnego, który *de lege lata* przewiduje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, jest chociażby art. 175 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym¹³, zgodnie z którym od decyzji w sprawie stypendium rektora dla najlepszych studentów przysługuje wspomniany środek zaskarżenia. Gdyby przepis ten w związku z odstępstwem od zasady dwuinstancyjności wyrażonej w art. 15 k.p.a. został zmieniony, wówczas zostałaby ograniczona możliwość skorzystania z ponownego merytorycznego rozpatrzenia sprawy przez organ administracji publicznej. Nie wykluczałoby to jednak możliwości skorzystania z drogi sądownoadministracyjnej, dzięki której strona mogłaby dochodzić swoich praw.

Nie ulega wątpliwości, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest środkiem zaskarżenia, dzięki któremu część spraw zostanie rozpoznana po

¹¹ Projekt ustawy z dnia 4 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363092/dokument229374.pdf> [Data dostępu: 25.02.2017 r.].

¹² Projekt ustawy z dnia 3 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1A.B00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> [Data dostępu: 24.02.2017 r.].

¹³ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1842 ze zm. [dalej: p.sz.w.].

raz drugi w sposób merytoryczny¹⁴. Oczywiście, istnieją też sprawy załatwiane wyłącznie w sposób proceduralny, którym odstępstwo od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego może służyć i w istocie skrócić czas ich załatwienia. W uzasadnieniu do projektu z dnia 3 listopada 2016 r. wskazano, że dotychczas załatwienie każdej sprawy administracyjnej wymagało rozpoznania jej przez organy dwóch odrębnych instancji, co jednak nie odpowiada rzeczywistości, z uwagi na fakt, że przepisy k.p.a. przewidują chociażby wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jako środek odwoławczy¹⁵. Co prawda wniosek o ponowne rozpatrzenie jest środkiem o konstrukcji niedewolutywnej, co oznacza, że jest procedowany przez ten sam organ, który wydał decyzję w pierwszej instancji¹⁶, niemniej jednak nadal pozostaje środkiem zaskarżenia, dzięki któremu sprawa administracyjna może zostać dwa razy rozpatrzona merytorycznie przez organ administracji publicznej. W administracyjnym toku instancji, niezależnie od tego, czy ma on układ poziomy, czy też pionowy, nadal strona jest uprawniona do żądania kontroli decyzji wydanej w I instancji przez organ II instancji¹⁷. Może się jednak zdarzyć, że celem niektórych stron postępowania będzie wyłącznie jego przedłużanie. W takim wypadku odstępstwo od zasady dwuinstancyjności pozwoli na rzeczywiste skrócenie procedury oraz rzetelne jej przeprowadzenie, co należy uznać za rozwiązanie pozytywne.

Co ciekawe, jako argument za odstępstwem od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego przedstawiany był postulat usunięcia wniosków o ponowne rozpatrzenie. Twierdzono bowiem, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy prowadzi wyłącznie do przedłużenia postępowania, a sama decyzja w ogromnej większości przypadków jest utrzymywana w mocy¹⁸. Analizując statystyki niektórych postępowań, należy przyjąć, że taki pogląd nie zawsze znajduje odzwierciedlenie w rzeczywistości. Przykładem może być tu liczba wniosków o ponowne rozpatrzenie w przedmiocie stypendiów ministra za wybitne osiągnięcia przyznawanych studentom, które okazały się skuteczne¹⁹. Nie ulega jednak wątpliwości,

¹⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 sierpnia 2016 r., II SA/Wa 455/16. CBOSA [Data dostępu: 25.02.2017 r.].

¹⁵ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 3 listopada 2016 r., <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> [Data dostępu: 25.02.2017 r.].

¹⁶ B. ADAMIAK: *Odwołania*. W: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2014, s. 519.

¹⁷ Por. R. KĘDZIORA: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2014, s. 158–160.

¹⁸ Zob. <http://www.konsultacje.gov.pl/node/4208> [Data dostępu: 25.02.2017 r.].

¹⁹ Sprawozdanie z realizacji zadań i budżetu w 2015 r. w zakresie szkolnictwa wyższego oraz realizacja budżetu w części 38 – Szkolnictwo Wyższe. Zgodnie ze spr-

że inne postępowania, w których stronie służy wniesienie wniosku o ponowne rozpatrzenie, są przez organy w ogromnej większości rozpatrywane negatywnie, a w konsekwencji prowadzą wyłącznie do przedłużenia postępowania. Trudno więc jednoznacznie wskazać, czy usunięcie wniosku o ponowne rozpatrzenie byłoby działaniem ze skutkiem pozytywnym, czy negatywnym. W części postępowań bowiem oczywiście służyłoby to stronie i pozwoliło organowi na swoiste naprawienie błędów, w innych zaś, w braku pozytywnego rozpatrzenia sprawy po wniesieniu rzeczonego środka zaskarżenia, jedynie niepotrzebnie przedłużałoby postępowanie.

We wspomnianym już uzasadnieniu odnoszącym się do zmiany art. 15 k.p.a. podkreśla się, że *de lege lata* istnieją również postępowania szczególne, w których decyzja I instancji jest zaskarzana nie do organu administracji publicznej, lecz do sądu powszechnego. Przykładem takich postępowań są postępowania hybrydowe (np. procedowanie odwołań od decyzji wydanych przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów). Mimo że środka zaskarżenia nie rozpoznaje organ administracji publicznej, zasada postępowania co najmniej dwuinstancyjnego zostaje zachowana. Sąd bowiem dokonuje kontroli decyzji administracyjnej²⁰.

Mając to na uwadze, znowelizowany art. 15 k.p.a., a co za tym idzie, ograniczenie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego może spowodować daleko idące konsekwencje względem strony. W określonych w przepisach szczególnych sytuacjach strona nie będzie dysponowała uprawnieniem do rozpoznania jej sprawy przez organ administracji publicznej merytorycznie po raz drugi pod kątem legalności i prawidłowości²¹. Nie ograniczy to jednak prawa strony do złożenia skargi do sądu administracyjnego.

wozdaniem, w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy, stypendium ministra otrzymało aż 61 studentów, http://www.bip.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2016_06/1c81a1ba16aee8444ea15d241c982d82.pdf [Data dostępu: 25.02.2017 r.].

²⁰ Z. CZARNIK: *W sprawie charakteru prawnego tzw. postępowań hybrydowych*. „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 2, <http://www.kancelaria.lex.pl/czytaj/-artykul/klopotliwe-postepowania-hybrydowe> [Data dostępu: 25.02.2017 r.].

²¹ Por. C. MARTYSZ: *Zasady ogólne*. W: G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. T. 1. Warszawa 2010, s. 89; J. DRACHAL, R. HAUSER, E. MZYK: *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne: omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych, teksty aktów prawnych*. Warszawa–Zielona Góra 2003, s. 49.

3 Rezygnacja z dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego w przepisach szczególnych (art. 15 ustawy nowelizującej)

Zgodnie z art. 15 ustawy nowelizującej, w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie ustawy ministrowie kierujący działami administracji rządowej, w zakresie swojej właściwości, dokonają przeglądu aktów prawnych regulujących postępowania administracyjne w dziedzinie dwuinstancyjności postępowań i przepisów szczególnych wobec art. 127 § 1 k.p.a. Przepis art. 15 ustawy nowelizującej kształtuje obowiązek dokonania analizy aktów prawnych przez ministrów pod kątem ograniczenia zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Brzmienie przepisu przesądza, że w dalszym ciągu będzie istniał środek zaskarżenia w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie od decyzji wydanej przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze. Niemniej jednak zasada dwuinstancyjności będzie mogła zostać ograniczona np. w przepisach szczególnych (jak we wspomnianym już przepisie art. 175 ust. 3 p.s.w.) czy w administracyjnych postępowaniach hybrydowych.

Dalsza część przepisu art. 15 ustawy nowelizującej stanowi, że ministrowie po dokonaniu przeglądu aktów prawnych przedłożą ministrowi właściwemu do spraw gospodarki oraz ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, w terminie 2 lat od wejścia w życie nowelizacji, zestawienia wraz z uzasadnieniem obejmujące postępowania administracyjne, w których: po pierwsze, zachodzi konieczność zachowania dwuinstancyjności postępowań, a po drugie, zasadne jest odstępianie od dwuinstancyjności postępowań. Można więc przyjąć, że odstępianie od zasady dwuinstancyjności wyrażone w art. 15 k.p.a. nie jest bezwzględne, lecz dopuszczalne wyłącznie w sytuacji koniecznej.

Powstaje pytanie, w jaki sposób ministrowie będą oceniać konieczność zachowania lub odstępiania od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. W przedmiocie dokonywania przez ministrów kierujących działami administracji rządowej przeglądu aktów prawnych regulujących postępowania administracyjne w zakresie dwuinstancyjności postępowań i przepisów szczególnych interesujący pogląd wyraził G. Łaszczyca. Wskazał on, że nie ma jednoznacznych kryteriów prawnych dokonywanej przez ministrów oceny uzasadniającej ograniczenie dwuinstancyjności²². Brak jest bowiem bezpośredniej regulacji sposobów oceny. Brak jest również dyspo-

²² *Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 29 lipca 2016 r. o projekcie nowelizacji ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 4 lipca 2016 r.)...*

zycji do wydania rozporządzenia regulującego ewentualnie kwestie kryteriów oceny. Takie brzmienie przepisu art. 15 ustawy nowelizującej należy zatem ocenić negatywnie, gdyż może spowodować dowolność ocen dokonywanych przez ministrów. Niemniej jednak w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wykształcił się pogląd, zgodnie z którym regulacja środków zaskarżenia musi uwzględniać: charakter i przebieg postępowania, w szczególności odniesienie do rodzaju rozstrzyganej sprawy, struktury i charakteru organów rozstrzygających, konsekwencje oddziaływania zasad i norm konstytucyjnych – w tym prawa do sądu²³. Wydaje się więc, że ministrowie dokonujący wspomnianej oceny powinni kierować się kryteriami wyszczególnionymi przez Trybunał Konstytucyjny.

Po dokonaniu przez ministrów oceny aktów prawnych pod względem konieczności zachowania lub rezygnacji z zasady dwuinstancyjności w przepisach szczególnych minister właściwy do spraw gospodarki, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, przedłoży Radzie Ministrów zbiorczy raport dotyczący dwuinstancyjności postępowań administracyjnych, w terminie 6 miesięcy od dnia wykonania przez ministrów obowiązku. Z tego względu dopiero raport przedstawiony Radzie Ministrów będzie stanowił asumpt do dalszych prac ustawodawczych nad przepisami szczególnymi.

4. Znowelizowany art. 15 k.p.a. a przepisy Konstytucji RP i aktów prawa międzynarodowego

4.1. Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego a Konstytucja RP

Zasada dwuinstancyjności jest zasadą konstytucyjną, wyrażoną w art. 78 Konstytucji RP, zgodnie z którym każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarzania określa ustawa. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przepis ten ma zastosowanie zarówno do postępowania administracyjnego, jak i sądowego²⁴, a wyroki TK są w tej kwestii konsekwentne²⁵. Prawo to nie

²³ Wyrok TK z dnia 11 maja 2016 r., SK 16/14. Legalis nr 1444959 [Data dostępu: 25.02.2017 r.].

²⁴ Wyrok TK z dnia 3 lipca 2002 r., SK 31/01. Legalis nr 54433 [Data dostępu: 25.02.2017 r.].

²⁵ Zob. wyrok TK z 11 maja 2004 r., SK 4/03. Legalis nr 62947; wyrok TK z dnia 1 lutego 2005 r., SK 62/03. Legalis nr 66777; wyrok TK z dnia 27 marca 2007 r.,

jest bezwzględne, gdyż zgodnie ze zdaniem drugim przytoczonego przepisu Konstytucji RP, dopuszczalne są odstępstwa, pod warunkiem określenia ich w akcie rangi ustawowej. Choć w piśmiennictwie wskazuje się, że art. 78 Konstytucji RP ma charakter bezwzględny, poglądy takie są w znacznej mierze odrzucane. Co istotne, po dokonaniu wniosku *a contrario* nie powinno się przyjmować, że postępowanie administracyjne musi być dwuinstancyjne, gdyż dalsza część przepisu stanowi o możliwości wyjątków w ustawach²⁶.

Co więcej, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że odstępstwa te „nie mogą prowadzić do naruszenia innych norm konstytucyjnych. Ponadto, nie mogą powodować przekreślenia samej zasady ogólnej, która na gruncie zwykłego ustawodawstwa stałaby się *de facto* wyjątkiem od wprowadzanej w różnych regulacjach procesowych reguły postępowania jednoinstancyjnego. Należy zatem uznać, że odstępstwo od reguły wyznaczonej treścią art. 78 Konstytucji RP w każdym razie powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiałyby pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego”²⁷. Wyjątki muszą również znajdować uzasadnienie w szczególnych okolicznościach faktycznych i prawnych²⁸. Również w tym zakresie pogląd TK jest niezmienny²⁹. Słuszne jest zatem przyjęcie twierdzenia, że odstępstwa powinny stanowić rzeczywiście sytuacje incydentalne, a nie normę, co podaje w wątpliwość kierunek zmian w art. 15 k.p.a. w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy nowelizującej.

Zasada dwuinstancyjności jako zasada konstytucyjna obejmuje swoim zakresem nie tylko ochronę jednostki, ale również „chroni interesy samej administracji, umożliwiając naprawienie błędów popełnianych przez organy niższych stopni oraz ułatwiając zachowanie jednolitości działania aparatu administracyjnego”³⁰. Zastanawiające jest więc w tym kontekście odstępstwo od zasady postępowania dwuinstancyjnego w art. 15 k.p.a., która chroni nie tylko jednostkę, ale również sam organ administracji publicznej.

SK 3/05. Legalis nr 81066; wyrok TK z dnia 22 października 2015 r., SK 28/14. Legalis nr 1348561 [Data dostępu: 25.02.2017 r.].

²⁶ *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Raport Programu Reformy Administracji Publicznej*. Red. D.R. Kijowski. Warszawa 2000, <http://www.isp.org.pl/files/17689685490840076001206630077.pdf> [Data dostępu: 25.02.2017 r.], s. 17.

²⁷ Wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r., P 13/01. Legalis nr 54429 [Data dostępu: 25.02.2017 r.].

²⁸ Wyrok TK z dnia 15 listopada 2016 r., SK 46/15. Legalis nr 1522975 [Data dostępu: 25.02.2017 r.].

²⁹ Zob. m.in. wyrok TK z dnia 20 października 2010 r., P 37/09. Legalis nr 254425; wyrok TK z dnia 14 maja 2013 r., P 27/12. Legalis nr 666909; wyrok TK z dnia 26 listopada 2013 r., SK 33/12. Legalis nr 740185; wyrok TK z dnia 11 maja 2016 r., SK 16/14. Legalis nr 1444959 [Data dostępu: 25.02.2017 r.].

³⁰ Wyrok NSA z dnia 12 listopada 1992 r., V SA 721/92. CBOSA [Data dostępu: 25.02.2017 r.].

Nadto art. 78 Konstytucji RP, analizowany łącznie z art. 2 Konstytucji RP, pozwala przyjąć, że postępowanie dwuinstancyjne jest elementem demokratycznego państwa prawnego. Spełnia ono wiele funkcji, począwszy od przestrzegania uniwersalności rozstrzygnięć, przez zapewnianie stronie udziału w kształtowaniu treści decyzji, na konstytucyjnym celu przestrzegania porządku prawnego kończąc³¹. Zasada dwuinstancyjności postępowania wyrażona w Konstytucji RP znajduje jednak zastosowanie tylko wtedy, gdy po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego zostało wydane jakiegokolwiek orzeczenie lub sprawa została zakończona jakimkolwiek aktem administracyjnym³².

4.2. Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego a Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

Oprócz przepisów Konstytucji RP, zasada dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego wynika także z wielu innych aktów prawa międzynarodowego³³, wśród których wyróżnić należy Europejską konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³⁴. Konwencja została ratyfikowana przez Polskę, dlatego też stanowi część polskiego porządku prawnego. Ma ona także podstawowe znaczenie dla ukształtowania zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w tym zasady dwuinstancyjności³⁵.

Stosownie do art. 13 Konwencji każdy, czyje prawa i wolności zawarte w Konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe. Z jednej strony, można uznać, że ograniczenie dwuinstancyjności postępowania stoi w sprzeczności z Konwencją z uwagi na to, że naruszone zostaje prawo do skutecznego środka odwoławczego w postaci odwołania, wniosku o ponowne rozpatrzenie czy każdego innego środka zaskarżenia. Z dru-

³¹ P. KRZYKOWSKI, A. BRZUZY: *Zasady ogólne...*, s. 126.

³² P. PRZYBYSZ: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2014, s. 79.

³³ Por. np. B. ADAMIAK: *Komentarz do art. 15 kodeksu postępowania administracyjnego*. W: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Legalis [Data dostępu: 2.07.2017 r.].

³⁴ Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 ze zm. [dalej: Konwencja].

³⁵ Por. B. ADAMIAK: *Zasady ogólne*. W: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks...*, s. 45–46.

giej strony zaś, mimo postępowania jednoinstancyjnego w rozumieniu art. 15 k.p.a., stronie w dalszym ciągu przysługuje środek odwoławczy. Co prawda, nie będzie to zwyczajny środek zaskarżenia w administracyjnym toku instancji, lecz będzie on przybierał postać skargi do sądu administracyjnego. W tym więc kontekście ograniczenie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego w art. 15 k.p.a. nie narusza postanowienia art. 13 Konwencji.

4.3. Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego a Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej

Jak wynika z przyjętego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej, również w Polsce powinno zostać zapewnione prawo do dobrej administracji³⁶. Choć Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej jest uszczegółowieniem art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej³⁷, to jednak jego charakter jest niewiążący. Niemniej jednak w każdym państwie członkowskim Unii Europejskiej przyjęte w nim standardy winny zostać uwzględnione. Ze wspomnianym Kodeksem powiązanych jest natomiast wiele zasad ogólnych przyjętych w przepisach k.p.a.³⁸

Szczególne znaczenie dla postępowania administracyjnego ma art. 19 Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej, zgodnie z którym wydana przez instytucję decyzja, która może mieć negatywny wpływ na prawa lub interesy pojedynczej osoby, zawiera informację o możliwościach złożenia odwołania od wydanej decyzji. Z treści tego przepisu wyprowadza się zasadę dwuinstancyjności³⁹. W świetle powyższego, zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego powinna znaleźć odzwierciedlenie w polskim porządku prawnym. Co więcej, nawet sam ustawodawca przypisuje potrzebę wprowadzanych zmian niewystarczającej realizacji zasady *soft law* z Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej. Należy zwrócić uwagę na swego rodzaju niekonsekwencję, wynikającą z potrzeby ustawodawcy do wdrożenia rozwiązań mających źródło we wspomnianym akcie, przy jednoczesnym zamiarze ograniczenia postępowania dwuinstancyjnego.

³⁶ Decyzja w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej z dnia 29 września 2011 r. Dz.Urz. UE 2011/C 285/03.

³⁷ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Dz.Urz. UE 2007/C 303/01.

³⁸ H. BABIUCH: *Europejski Kodeks Dobrej Administracji a polska procedura i praktyka administracyjna*. „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2007, nr 1, s. 13.

³⁹ A. WIKTOROWSKA: *Istota i rozwój postępowania administracyjnego*. W: *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne...*, s. 10.

5. Skutki odstępstwa od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego

Odstępstwo od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego wyrażone w art. 15 k.p.a. wywołuje wiele skutków zarówno względem strony, jak i wobec państwa. Pierwszym z prezentowanych przez ustawodawcę efektów jest przyspieszenie postępowania administracyjnego. Faktem jest, że przez odstępstwo od zasady dwuinstancyjności postępowania zostanie skrócony czas jedynie niektórych postępowań, które na mocy przepisów szczególnych zostaną zmienione w postępowania jednoinstancyjne. Natomiast postępowanie takie w głównej mierze będzie skrócone zaledwie o miesiąc. Tyle bowiem wynosi maksymalny termin do załatwienia sprawy przez organ odwoławczy na podstawie art. 35 §3 k.p.a. Brak możliwości wniesienia środka zaskarżenia do organu II instancji *ex lege* tworzy uprawnienie do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. W sądach administracyjnych z kolei załatwianie spraw co do zasady trwa o wiele dłużej niż czas do załatwienia sprawy w postępowaniu administracyjnym⁴⁰. Można więc mieć wątpliwości co do argumentu dotyczącego skrócenia procedury administracyjnej, gdyż na etapie sądowym postępowanie będzie trwało długo. Sąd administracyjny, w przeciwieństwie do organów administracji publicznej, nie jest związany terminami załatwienia sprawy, o których mowa w art. 35 k.p.a. Dlatego też należałoby postulować zmiany w zakresie odciążenia sądów administracyjnych, a nie tylko wykluczania postępowania drugoinstancyjnego i w konsekwencji odciążenia organów administracji publicznej, które w sprawach odwoławczych orzekają terminowo. Postulowanemu odciążeniu sądów służy art. 52 §1 i 2 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴¹, który upoważnia do wniesienia skargi, po wyczerpaniu przysługujących środków zaskarżenia (nie dotyczy prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka). Jego słusznym założeniem jest przeciwdziałanie nieracjonalnemu wkraczaniu na drogę sądową, aby sprawa mogła „urosnąć” do rangi rozpatrywania jej przez sąd⁴². Przepis ten daje więc również wyraz instytucji samokontroli organu administracji publicznej.

Drugim skutkiem ograniczenia zasady dwuinstancyjności jest to, że dalszy bieg sprawy będzie miał miejsce wyłącznie przed sądem admini-

⁴⁰ Wykaz dotyczący ruchu spraw w wojewódzkich sądach administracyjnych w 2016 r., <http://www.nsa.gov.pl/statystyki-wsa.php> [Data dostępu: 25.02.2017 r.].

⁴¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 718 ze zm. [dalej: p.p.s.a.].

⁴² Z. KMIĘCIAK: *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2011, s. 62.

stracyjnym. Nie będzie zatem innej możliwości niż złożenie skargi do sądu administracyjnego. Jak wcześniej wspomniano, ograniczenie zasady dwuinstancyjności ma na celu skrócenie procedur. Niemniej jednak regulacja ta może przynieść odwrotny skutek. Do sądów administracyjnych może bowiem trafić więcej spraw, a to z kolei może spowodować wydłużenie postępowania przed sądem administracyjnym, które już teraz trzeba uznać za długotrwałe⁴³. Zatem coś, co wydaje się przyspieszyć postępowanie, w istocie może spowodować jego wydłużenie. Niemniej jednak w wielu sytuacjach ograniczenie zasady dwuinstancyjności wpłynie pozytywnie na termin załatwienia sprawy, gdyż przyspieszy to możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Strona będzie więc mogła niejako szybciej przejść z drogi postępowania administracyjnego na drogę sądowoadministracyjną, gdzie sąd administracyjny na podstawie art. 145a § 1 p.p.s.a. będzie mógł również orzec merytorycznie (pod warunkiem, że decyzja nie mieściła się w swobodzie uznania organu).

Oprócz wydłużenia postępowania, skutkiem może być także zwiększenie kosztów, a co za tym idzie, zwiększenie nakładów finansowych państwa na działalność zarówno organów administracji publicznej, jak i sądów administracyjnych. Często podkreśla się bowiem, że postępowanie sądowoadministracyjne jest postępowaniem droższym⁴⁴. Zwiększenie liczby skarg do sądów administracyjnych wskutek odstąpienia od zasady dwuinstancyjności może doprowadzić do wzrostu kosztów działalności sądów administracyjnych.

Co więcej, wskutek ograniczenia zasady dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego może nastąpić zmiana w strukturze orzeczeń – więcej decyzji będzie przez sąd administracyjny uchylanych oraz zmienianych merytorycznie. Od 2015 r. bowiem sądy administracyjne, na podstawie art. 145a p.p.s.a., są uprawnione do wskazania organowi administracji publicznej sposobu merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Nie ulega wątpliwości, że organy II instancji są wyspecjalizowane w badaniu legalności i prawidłowości decyzji, i na etapie postępowania administracyjnego mogą uchylić i zmienić decyzję organu I instancji. Jeśli więc nie będzie organu badającego sprawę w II instancji, to może się zdarzyć, że sądy administracyjne będą uchylać decyzje administracyjne i przekazywać je do ponownego rozpoznania, co doprowadzi do wcześniej wymienionych skut-

⁴³ Uwagi Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku z dnia 19 stycznia 2017 r. do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Druk sejmowy nr 1183, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/1741C8002AE310EBC12580BB0046B77A/%24File/1183-001.pdf> [Data dostępu: 25.02.2017 r.].

⁴⁴ *Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 29 lipca 2016 r. o projekcie nowelizacji ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 4 lipca 2016 r.)...*

ków, a zatem do wydłużenia postępowania i zwiększenia jego kosztów. Jednakże ustawodawca przewidział instytucje procesowe łagodzące skutki w postaci wydłużenia postępowania czy wzrostu kosztów. Przykładem jest możliwość wniesienia sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej. Takie rozwiązanie należy więc ocenić pozytywnie, gdyż prawodawca uwzględnia możliwe negatywne skutki, które mogłyby być spowodowane ograniczeniem zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.

Odstępstwo od zasady dwuinstancyjności w art. 15 k.p.a. powoduje jeszcze jedną daleko idącą konsekwencję względem jednostki. Zgodnie z art. 128 k.p.a., do złożenia odwołania wystarczy, że strona nie jest zadowolona z decyzji. Zatem w przeciwieństwie do skargi, jest to środek bardziej uproszczony i korzystny dla przeciętnego obywatela. Natomiast w sytuacji, gdy jednostka przygotowuje skargę do sądu administracyjnego, już na etapie jej składania musi wykazać zasadność zarzutów, a to może prowadzić do oddalania skarg przez sądy. Często zdarza się bowiem, że decyzje dotyczą osób nieporadnych w kontaktach z administracją. Tym samym zostają ograniczone szanse takich osób na pozytywne załatwienie sprawy, co może korespondować z zasadą prawa do sądu. Mimo takiego ujęcia skutku, trzeba nadmienić, że niektórym stronom, po spełnieniu określonych przesłanek, może służyć prawo do skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej. Dzięki czemu osoby te mogą dowiedzieć się, jak prawidłowo złożyć środek zaskarżenia, co realnie wpłynie na szanse pozytywnego załatwienia sprawy.

6. Podsumowanie

Reasumując rozważania na temat odstępowania od zasady dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego, należy zadać pytanie, czy art. 15 k.p.a. rzeczywiście spełni swoje założenia i skróci postępowanie administracyjne. Jak się wydaje, istnieje wiele argumentów za i przeciw takiemu rozwiązaniu. Z jednej strony, ograniczenie zasady dwuinstancyjności może doprowadzić do wspomnianego wcześniej zwiększenia kosztów, z drugiej zaś – ustawodawca przewidział instytucje procesowe redukujące skutki zwiększenia kosztów czy wydłużenia postępowania. Dopiero praktyka najbliższych lat funkcjonowania art. 15 k.p.a. pokaże, do czego doprowadzi w rzeczywistości ograniczenie zasady dwuinstancyjności. W toku prac komisji sejmowej dokonano wielu poprawek w stosunku do wniesionego projektu z dnia 3 listopada 2016 r. Niemniej jednak na zmiany w zakresie dwuinstancyjności strona rządowa nie wyrażała zgody,

argumentując, że brzmienie art. 15 k.p.a. nie powoduje wątpliwości co do konstytucyjności tegoż przepisu⁴⁵.

Przyspieszenie postępowania administracyjnego, chociażby pozorne, nie może odbywać się kosztem praw strony do rzetelnej procedury. Działanie organów administracji publicznej bywa często odbierane jako represyjne, czemu powinno się przeciwdziałać w demokratycznym państwie prawnym, tworząc jednocześnie instytucje procesowe zapewniające prawidłową i rzetelną procedurę. Trzeba jednocześnie podkreślić, że w wielu sytuacjach ograniczenie się do postępowania jednoinstancyjnego będzie przynosiło korzyści stronom, a zatem skrócenie czasu załatwienia sprawy spowoduje pozytywny odbiór administracji publicznej. Nie można więc jednoznacznie wskazać, czy ograniczenie dwuinstancyjności postępowania administracyjnego jest pozytywnym, czy negatywnym rozwiązaniem. Zależać to bowiem będzie od punktu widzenia strony postępowania.

Na marginesie można wspomnieć o sytuacji ograniczenia postępowania dwuinstancyjnego w 1973 r., kiedy to decyzje wydawane przez wojewodów w sprawach indywidualnych z zakresu administracji państwowej wydane w I instancji były ostateczne i nie przysługiwał od nich środek zaskarżenia do II instancji. Norma ta nie spotkała się jednak z uznaniem i ograniczenie dwuinstancyjności w tym przedmiocie zniesiono w 1980 r.⁴⁶ W tamtych latach sytuacja była jednak zgoła odmienna, nie istniało bowiem, jak w obecnej formie, dwuinstancyjne postępowanie sądownoadministracyjne. Z tego też względu trudno czynić porównania z przywołaną normą z lat 1973–1980.

Znowelizowany art. 15 k.p.a. przejawia przywołane już wcześniej wątpliwości natury konstytucyjnej. Ponadto może on prowadzić do celów sprzecznych z nowelizacją, a zatem do zwiększenia kosztów oraz wydłużenia procedury. Jednakże prawodawca trafnie przewiduje możliwe skutki i wprowadza instytucje służące zredukowaniu nadmiernej uciążliwości ograniczenia zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Można przyjąć, że ograniczenie zasady dwuinstancyjności ma zarówno wiele zalet, jak i wad. To, czy mamy do czynienia z zaletami, czy wadami, zależy będzie od indywidualnej sytuacji strony. Niektóre z nich będą bowiem mogły z korzyścią dla siebie wnosić zwyczajny środek zaskarżenia, inne zaś mogą być zadowolone z możliwości krótszej procedury (z uwagi na możliwość rezygnacji ze złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy albo prawo do zrzeczenia się odwołania od decyzji). Czy ograniczenie zasady

⁴⁵ Zob. Stenogram posiedzenia komisji nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach (nr 32) z dnia 22 lutego 2017 r., <http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy8.nsf/wgskrnrr/NKK-32> [Data dostępu: 1.04.2017 r.].

⁴⁶ Z. KMIECIK: *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*. Warszawa 2014, s. 58.

dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego jest rozwiązaniem pozytywnym, czy negatywnym? Odpowiedź na to pytanie przyniesie dopiero praktyka najbliższych lat funkcjonowania znowelizowanego art. 15 k.p.a.

Emilia Biel, Tomasz Mizioch

Two-tier administrative procedure
in the light of Act of 7 April 2017 on amending the Act –
Code of Administrative Procedure and other Acts

Summary

The aim of the article is to analyze the changes of two-tier administrative procedure in the Code of Administrative Procedure. The authors present effects resulting from the exception of two-tier administrative procedure, but also feature the assessment of the regulation in the view of the Constitution of the Republic of Poland and other international legislation. Moreover, the authors present the *de lege lata* and *de lege ferenda* demands at two-tier administrative procedure.

Agnieszka Ciesielska

Wniosek o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy

1. Wprowadzenie

Zasada dwuinstancyjności postępowania, wyrażona w art. 15 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹, została wyraźnie ustanowiona jako zasada ogólna k.p.a. wraz z nowelizacją dokonaną w 1980 r.² Istotą tej podstawowej reguły postępowania jest zapewnienie stronie prawa do domagania się dwukrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, najpierw w pierwszej, a potem w drugiej instancji³. Stronie przysługuje zatem uprawnienie do wniesienia środka odwoławczego od decyzji pierwszoinstancyjnej. Jeżeli możliwość ta zostanie przez stronę wykorzystana, organ odwoławczy będzie zobowiązany ponownie rozpoznać daną sprawę. Należy jednak zaznaczyć, że sam fakt, iż w sprawie zapadły dwa rozstrzygnięcia nie oznacza jeszcze, że zasada dwuinstancyjności została zrealizowana. Każde z tych rozstrzygnięć

¹ Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 23 ze zm. [dalej: k.p.a.].

² Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. 1980, nr 4, poz. 8; w tym samym roku ukazał się tekst jednolity Kodeksu: Dz.U. 1980, nr 9, poz. 26.

³ Por. J. BORKOWSKI: *Zasady podstawowe postępowania administracyjnego oraz postępowania sądownoadministracyjnego*. W: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*. Warszawa 2014, s. 39.

musi być bowiem poprzedzone przeprowadzeniem postępowania umożliwiającego osiągnięcie celów, dla których jest ono prowadzone⁴.

2. Dotychczasowa regulacja prawna

Organ drugiej instancji ma obowiązek ponownego wyjaśnienia sprawy na podstawie już zebranego w postępowaniu pierwszoinstancyjnym materiału faktycznego i prawnego⁵. Może on natomiast wyprowadzić z analizy tego materiału inne wnioski dowodowe niż organ pierwszej instancji⁶. Niemniej jednak, zgodnie z art. 136 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 maja 2017 r., „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 doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjmuje się, że treść tego przepisu wyraźnie wskazuje, że organ drugiej instancji uprawniony jest do przeprowadzenia jedynie uzupełniającego postępowania dowodowego, tzn. takiego, którego zakres jest niewielki. Przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania dowodowego w całości lub w znacznej części stanowiłoby naruszenie zasady dwuinstancyjności, ponieważ stan faktyczny sprawy byłby ustalony dopiero przez ten właśnie organ, czyli sprawa zostałaby rozstrzygnięta tylko w jednej instancji⁷. Organ odwoławczy nie może zatem zastąpić organu pierwszej instancji, przeprowadzając postępowanie wyjaśniające w szerokim zakresie, gdyż w ten sposób pozbawiłby stronę jej prawa do kwestionowania podstawowych ustaleń tego postępowania w drodze odwołania⁸.

⁴ Por. wyrok NSA z dnia 12 listopada 1992 r., V SA 721/92. ONSA 1992, nr 3–4, poz. 95.

⁵ Por. J. BORKOWSKI: *Zasady podstawowe...*, s. 39.

⁶ Por. W. CHRÓŚCIELEWSKI, J.P. TARNO: *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*. Warszawa 2016, s. 55.

⁷ Por. np.: A. WRÓBEL, w: M. JAŚKOWSKA, A. WRÓBEL: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2016, s. 700; W. CHRÓŚCIELEWSKI, J.P. TARNO: *Postępowanie administracyjne...*, s. 180; K. GLIBOWSKI, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI. Warszawa 2017, s. 931; A. ZIÓŁKOWSKA: *Formy wadliwości postępowania wyjaśniającego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 9, s. 66 i n.; Z.R. KMIECIK: *Warunki i zakres prowadzenia postępowania dowodowego przez organ odwoławczy w postępowaniu administracyjnym*. „Causus” 2007, nr 46 (zima), s. 18 i n.; por. też np.: wyrok NSA z dnia 7 stycznia 2009 r., I OSK 678/08. CBOŚA; wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2010 r., II OSK 101/09. CBOŚA; wyrok NSA z dnia 14 lutego 2017 r., II OSK 1389/15. CBOŚA.

⁸ Por. W. CHRÓŚCIELEWSKI, J.P. TARNO: *Postępowanie administracyjne...*, s. 177.

Regulacją doprecyzowującą, w jakich ramach organ odwoławczy może przeprowadzać postępowanie wyjaśniające, jest art. 138 §2 k.p.a. Przepis ten stanowi: „Organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy”. Jeżeli zachodzą określone w tym przepisie przesłanki, to do tego, aby organ drugiej instancji mógł merytorycznie rozstrzygnąć sprawę, niezbędne byłoby przeprowadzenie przez niego postępowania wyjaśniającego, którego ze względu na szeroki zakres nie można by zakwalifikować jako uzupełniające postępowanie dowodowe. W takich okolicznościach organ odwoławczy, zobowiązany do poszanowania założeń zasady dwuinstancyjności, zmuszony jest wydać rozstrzygnięcie kasacyjne⁹.

3. Nowelizacja

3.1. Raport zespołu eksperckiego

Nieemożliwe jest wyznaczenie wyraźnej granicy między tym, kiedy organ odwoławczy może działać na podstawie dotychczasowego art. 136 k.p.a., a tym, w jakich przypadkach musi skorzystać z kompetencji orzeczniczej, o której mowa w art. 138 §2 k.p.a. Nieprecyzyjność regulacji jest jednak tylko jednym z czynników sprawiających, że w praktyce organy odwoławcze nadużywają przyznanych im kompetencji do orzekania kasacyjnego. Podkreślić trzeba, że przyczyny tego zjawiska są o wiele bardziej złożone¹⁰. Mimo to rozwiązania przedstawionego problemu najczęściej upatruje się właśnie w modyfikacji analizowanych tu przepisów.

W projekcie nowelizacji k.p.a. zaprezentowanym w czerwcu 2015 r.¹¹, który przygotowany został przez zespół ekspercki powołany w październi-

⁹ Por. B. ADAMIAK, w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2016, s. 609.

¹⁰ Zob. szerzej W. CHRÓŚCIELEWSKI: *Kasacyjny czy reformacyjny model administracyjnego postępowania odwoławczego?* „Państwo i Prawo” 2015, nr 1, s. 7 i n.

¹¹ Zob. *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego*. Warszawa, czerwiec 2015 r., <http://www.nsa.gov.pl/archiwum-aktualnosci/konferencja-dotyczaca-reformy-prawa-o-postepowaniu-administracyjnym-raport-zespołu-eksperskiego,news,27,209.php?p=6> [Data dostępu: 26.05.2017 r.].

ku 2012 r. przez Prezesa NSA, zaproponowano istotne zmiany w zakresie regulacji dotyczącej postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez organ odwoławczy oraz modyfikację przesłanek wydania decyzji kasacyjnej z art. 138 §2 k.p.a. Artykuł 136 k.p.a. miałby uzyskać następujące brzmienie: „Organ odwoławczy przeprowadza na żądanie strony lub z urzędu, z zastrzeżeniem, o którym mowa w art. 138 §2, dodatkowe ustalenia co do stanu faktycznego sprawy, jeżeli jest to niezbędne do jej załatwienia. Może on zlecić przeprowadzenie określonych czynności w tym przedmiocie organowi, który wydał decyzję”. Natomiast art. 138 §2 k.p.a. miałby stanowić, że „Organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, jeżeli decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów prawa, a przeprowadzenie przez organ odwoławczy ustaleń co do stanu faktycznego sprawy byłoby poważnie utrudnione. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, w jakim zakresie niezbędne jest ponowne zbadanie jej stanu faktycznego”. Organy odwoławcze byłyby zatem zobowiązane do przeprowadzenia dodatkowych czynności wyjaśniających, niezbędnych do tego, aby definitywnie załatwić sprawę, bez względu na to, jaki byłby ich zakres. Wyłącznie wtedy, gdy podjęcie takich czynności napotykałoby poważne trudności, czyli – zdaniem autorów projektu – na przykład łączyłoby się z dużymi kosztami lub znacznymi uciążliwościami dla uczestników postępowania, możliwe byłoby wydanie decyzji kasacyjnej¹².

Pomysłodawcą przytoczonych propozycji zmian w przepisach jest Z. Kmiecik¹³. Warto zaznaczyć, że poglądy tego autora w kwestii zakresu, w jakim organ odwoławczy może przeprowadzać postępowanie wyjaśniające, są zupełnie inne niż zapatrywania większości przedstawicieli doktryny. Zdaniem Z. Kmiecika, interpretacja dawnego art. 136 k.p.a. oraz art. 138 §2 k.p.a. prowadzi do wniosku, że „[n]awet w sytuacji ewidentnych zaniechań organu pierwszej instancji, kwalifikowanych jako brak rozpoznania sprawy, błąd ten można naprawić w postępowaniu odwoławczym, jeżeli uzupełnienie dowodów i materiału dowodowego w sprawie sprowadzałoby się do prostych, niewymagających większego wysiłku działań organu odwoławczego, a okoliczności sprawy wskazywałyby na zasadność odwołania”. Wspomniany autor uważa bowiem, że dwuinstancyjność nie jest celem samym w sobie i należy rozpatrywać ją łącznie z zasadą dochodzenia prawdy obiektywnej oraz zasadą szybkości i prostoty postępowania. Ry-

¹² Zob. Z. KMIECIK: *Postępowanie odwoławcze (art. 15 i art. 127–144)*. W: *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*. Red. Z. KMIECIK. Warszawa 2017, s. 149–150.

¹³ Zob. szerzej Z. KMIECIK: *O potrzebie nowelizacji przepisów kodeksu postępowania administracyjnego regulujących postępowanie odwoławcze*. „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 12, s. 5 i n.

zyko utraty przez stronę jednej instancji administracyjnej „łagodzone” jest natomiast możliwością skorzystania z prawa wyczerpania dwóch instancji sądownoadministracyjnych¹⁴. Jest to jednak koncepcja wysoce kontrowersyjna, ponieważ – jak się wydaje – w przypadku całkowitego braku przeprowadzenia przez organ pierwszej instancji postępowania wyjaśniającego działań organu odwoławczego zmierzających do ustalenia stanu faktycznego sprawy nie można nazwać „dodatkowym postępowaniem w celu uzupełnienia dowodów”¹⁵.

3.2. Proces legislacyjny

Podobny do zaprezentowanego przez zespół ekspercki powołany przez Prezesa NSA kierunek zmian przepisów dotyczących postępowania odwoławczego zaproponowano w pierwszej wersji rządowego projektu ustawy nowelizującej k.p.a. (projekt z dnia 4 lipca 2016 r.)¹⁶. Tu również planowano dokonać modyfikacji przesłanek wydania decyzji kasacyjnej z art. 138 §2 k.p.a. Rozstrzygnięcie to miałyby być podejmowane, gdy zaskarżona decyzja „została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, konieczne do wyjaśnienia okoliczności sprawy mają zasadniczy wpływ na jej rozstrzygnięcie, a przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w tym zakresie przez organ odwoławczy byłoby nadmiernie utrudnione”. Chciano zatem zawęzić przesłanki wydania decyzji kasacyjnej przez uzupełnienie obecnie obowiązujących podstaw podjęcia tego rozstrzygnięcia o dodatkowy warunek odnoszący się do utrudnień w przeprowadzeniu przez organ drugiej instancji postępowania dowodowego.

W ramach uzgodnień międzyresortowych zgłoszone zostały krytyczne uwagi dotyczące wprowadzenia przesłanki „nadmiernego utrudnienia” w przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego przez organ odwoławczy. Wątpliwości wzbudzał duży stopień ogólności sformułowania¹⁷. Ponadto

¹⁴ Zob. Z. KMIĘCIAK: *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2011, s. 87–88.

¹⁵ Por. W. CHRÓŚCIELEWSKI: *Kasacyjny czy reformacyjny...*, s. 17.

¹⁶ Zob. <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363092/dokument229374.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.].

¹⁷ Zob.: *stanowisko Ministra Infrastruktury i Budownictwa, Warszawa 26 lipca 2016 r.*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363094/dokument244220.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.], s. 10; *stanowisko Ministra Skarbu Państwa, Warszawa 20 lipca 2016 r.*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363094/dokument244226.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.], s. 4; *stanowisko Ministra Środowiska, Warszawa 22 lipca 2016 r.*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363094/dokument244231.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.], s. 12–13; *stanowisko Komendanta Głównego Państwowej*

zwrócono uwagę, że zaproponowane zmiany treści art. 138 §2 k.p.a. najprawdopodobniej nie przyczynią się do realizacji celu projektodawców, czyli ograniczenia liczby wydawanych decyzji kasacyjnych¹⁸. Podobne zastrzeżenia przedstawione zostały w ramach konsultacji publicznych¹⁹.

W trakcie dalszych prac nad projektem nowelizacji k.p.a. zrezygnowano z pomysłu dokonania zmian przesłanek wydania rozstrzygnięcia kasacyjnego²⁰. Zaproponowano za to rozbudowanie przepisów dotyczących postępowania dowodowego przed organem drugiej instancji, przez wprowadzenie do procedury administracyjnej zupełnie nowej instytucji procesowej w postaci wniosku strony o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy²¹. Ostatecznie regulacja przewidująca możliwość złożenia takiego wniosku znalazła się w uchwalonej przez Sejm w dniu 7 kwietnia 2017 r. ustawie o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw²².

Straży Pożarnej, Warszawa 14 lipca 2016 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/dcs//2/12287313/12363091/12363094/dokument244237.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.], s. 2.

¹⁸ Zob. *stanowisko Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 19 lipca 2016 r.*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363094/dokument244213.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.], s. 9; *stanowisko Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 10 sierpnia 2016 r.*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363094/dokument244227.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.], s. 18.

¹⁹ Zob. *stanowiska: Wojewody Łódzkiego, Wojewody Podlaskiego, Urzędu Miasta Sopotu, SKO w Gdańsku, Izby Zarządzających Funduszami i Aktywami, SKO w Opolu – tabela uwag zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych, Warszawa 16 września 2016 r.*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363096/dokument250301.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.], s. 179 i n.

²⁰ Zob. *krytyczne uwagi Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów co do propozycji zmian w art. 138 §2 k.p.a. – opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Warszawa 16 września 2016 r.*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363124/12363125/dokument258122.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.], s. 19–20. Minister Rozwoju i Finansów zrezygnował z modyfikacji art. 138 §2 k.p.a. i zaproponował zmiany w art. 136 k.p.a., zob. *stanowisko Ministra Rozwoju i Finansów do opinii Rady Legislacyjnej, Warszawa 9 października 2016 r.*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363124/12363125/dokument258123.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.], s. 9.

²¹ Zob. *projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 17 października 2016 r.)*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363118/12363119/dokument251198.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.]. Wątpliwości odnośnie do propozycji zmian w art. 136 k.p.a. zgłosił Minister Środowiska, zob. *uwagi Ministra Środowiska do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Warszawa 26 października 2016 r.*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363118/12363120/dokument262279.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.], s. 6.

²² Dz.U., poz. 935 [dalej: ustawa nowelizacyjna].

Przyjęte rozwiązania w sposób ścisły korespondują ze sposobem, w jaki projektodawcy rozumieją istotę zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. W uzasadnieniu projektu nowelizacji k.p.a. podkreśla się, że zasada ta powinna być rozumiana jako uprawnienie strony do żądania dwukrotnego merytorycznego rozpoznania jej sprawy. Oznacza to, że strona może skorzystać ze wspomnianego uprawnienia, ale nie należy jej do tego zmuszać. Nieuzasadnione jest bowiem realizowanie założeń zasady dwuinstancyjności wbrew woli strony. W związku z tym uznano, że istnieje potrzeba stworzenia regulacji prawnej dającej stronie postępowania administracyjnego większy wpływ na zakres, w jakim organ odwoławczy może przeprowadzić postępowanie wyjaśniające. Rozwiązanie to ma przyczynić się do ograniczenia liczby wydawanych decyzji kasacyjnych, a w konsekwencji skróceniu ulec ma czas trwania postępowań administracyjnych²³.

Nowe unormowania zawarte zostały w art. 136 §2–4 oraz w art. 138 §2b k.p.a. Należy zaznaczyć, że w ramach nowelizacji z kwietnia 2017 r. nie przewidziano zmiany treści normy zawartej w dotychczasowym art. 136 k.p.a. Oznaczono jednak ten przepis jako art. 136 §1 k.p.a. Nie dokonano także żadnej modyfikacji przesłanek wydania decyzji kasacyjnej, określonych w art. 138 §2 k.p.a. W związku z tym dwa wskazane przepisy nadal tworzyć będą podstawową regulację dotyczącą zakresu postępowania wyjaśniającego przed organem odwoławczym.

4. Analiza nowych regulacji prawnych

Stosownie do art. 136 §2 zdanie pierwsze k.p.a., „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”. Natomiast art. 136 §3 k.p.a. stanowi: „Przepis §2 stosuje się także w przypadku, gdy jedna ze stron zawarła w odwołaniu wnioski o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy, a pozostałe strony wyraziły na to zgodę w terminie czternastu dni od dnia doręczenia im zawiadomienia o wniesieniu odwołania, zawierającego wnioski o przeprowadzenie przez

²³ Por. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Druk sejmowy nr 1183, Warszawa 28 grudnia 2016 r. (VIII kadencja), <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183> [Data dostępu: 26.05.2017 r.], s. 58 i n.

organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy”. Dodatkowo w art. 138 §2b k.p.a. zastrzeżono, że w przypadkach, o których mowa w art. 136 §2 lub 3 k.p.a., nie stosuje się przepisu art. 138 §2 k.p.a. Organ drugiej instancji po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy wydaje decyzję, o której mowa w art. 138 §1 albo 4 k.p.a.

Przystępując do wykładni przytoczonych przepisów, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że kluczowe znaczenie ma fakt, iż nie przewidziano możliwości złożenia wniosku o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania dowodowego w zakresie szerszym niż określony w art. 136 §1 k.p.a. w toku postępowania odwoławczego. Twórcy powyższej regulacji ukształtowali ją w taki sposób, że wyłącznie dzięki aktywności strony w momencie wnoszenia odwołania może dojść do rozszerzenia zakresu postępowania wyjaśniającego przed organem drugiej instancji. Konsekwencją takiego rozwiązania jest fakt, że odwołująca się strona musi samodzielnie ocenić, czy zachodzą przesłanki do wydania decyzji na podstawie art. 138 §2 k.p.a., a więc czy istnieje potrzeba składania analizowanego wniosku. W przypadku, gdy nie ma podstaw do podjęcia przez organ odwoławczy rozstrzygnięcia kasacyjnego, wniosek strony o przeprowadzenie szerokiego postępowania wyjaśniającego w istocie nie będzie miał jakiegokolwiek znaczenia. Ewentualne uzupełnienie materiału dowodowego odbędzie się bowiem na podstawie art. 136 §1 k.p.a. Podkreślić jednak trzeba, że strona nie może przewidzieć, jakie stanowisko zajmie organ drugiej instancji w kwestii istnienia podstaw wydania rozstrzygnięcia kasacyjnego. Jeżeli zatem stronie zależeć będzie na tym, aby organ drugiej instancji przeprowadził postępowanie wyjaśniające w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy, co pozwoli mu na wydanie decyzji merytorycznej, będzie musiała niejako „na wszelki wypadek” zawrzeć w odwołaniu stosowny wniosek.

Niezwykle istotne w tym kontekście jest to, że nowelizacja objęła także art. 107 §1 k.p.a. Mimo że rozszerzeniu uległ katalog obligatoryjnych elementów decyzji administracyjnej, nie przewidziano wprowadzenia obowiązku pouczenia w decyzji o prawie zawarcia w odwołaniu (o ile ono przysługuje) wniosku, o którym mowa w art. 136 §2 k.p.a., oraz o konsekwencjach złożenia takiego wniosku. Ze względu na to – w mojej ocenie – ewidentne przeoczenie prawodawcy nie ma pewności, czy strony będą wykorzystywać przyznane im uprawnienie. Trudno więc ustalić, w jakiej skali nowa instytucja znajdzie zastosowanie w praktyce.

Kolejną ważną kwestią jest to, że treść art. 136 §2 zdanie pierwsze k.p.a. wyraźnie wskazuje, że potrzeba zastosowania tego unormowania aktualizuje się tylko wówczas, gdy zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Można się zatem zastanawiać, czy

organ drugiej instancji zobowiązany jest ustosunkować się do kwestii istnienia podstaw wydania decyzji kasacyjnej w przypadku, gdy wszystkie odwołujące się strony wnoszą o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy. Wydaje się, że w takich okolicznościach organ odwoławczy zasadniczo nie musi określać, czy zachodzą przesłanki podjęcia rozstrzygnięcia na podstawie art. 138 §2 k.p.a. Organ ten powinien po prostu przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, bez względu na jego zakres, co skutkowałoby ograniczeniem zbędnego formalizmu, a więc uproszczeniem procedury. Trzeba jednak przyznać, że w pewnych sytuacjach może zaistnieć potrzeba określenia przez organ odwoławczy, czy istnieją podstawy do wydania decyzji kasacyjnej, a co za tym idzie, który przepis – art. 136 §1 czy art. 136 §2 k.p.a. – stanowi podstawę jego działań w obszarze postępowania dowodowego. Będzie to miało znaczenie w przypadku, gdy pojawią się utrudnienia w przeprowadzaniu postępowania wyjaśniającego przez organ drugiej instancji. Prawodawca uzależnił bowiem to, w jaki sposób organ ten może zachować się w sytuacji napotkania przeszkód w kompletowaniu materiału dowodowego, od tego, czy ma to być jedynie uzupełniające postępowanie dowodowe, czy też wyjaśnianie kluczowych okoliczności danej sprawy²⁴.

Biorąc pod uwagę przedstawione problemy interpretacyjne i mankamenty regulacji, moim zdaniem rozsądniejszym rozwiązaniem byłoby przyznanie stronie prawa do złożenia analizowanego wniosku w chwili, gdy stwierdzona zostanie potrzeba podjęcia rozstrzygnięcia kasacyjnego. Przepisy k.p.a. musiałyby zatem przewidywać, że w przypadku, gdy organ odwoławczy stwierdziłby, że zachodzą przesłanki do wydania decyzji z art. 138 §2 k.p.a., zobowiązany byłby poinformować strony postępowania o możliwości złożenia wniosku o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy oraz o tym, jakie konsekwencje rodziłoby to działanie. Jeżeli wszystkie strony zwróciłyby się z takim wnioskiem, organ drugiej instancji nie mógłby wydać decyzji kasacyjnej i byłby zobligowany do przeprowadzenia postępowania dowodowego w zakresie wykraczającym poza ramy wyznaczone przez art. 136 §1 k.p.a.

Dokonując analizy, jaki wpływ na ograniczenie liczby wydawanych decyzji kasacyjnych mogą mieć nowe przepisy k.p.a., warto zwrócić uwagę na art. 136 §4 k.p.a., który stanowi: „Przepisów §2 i 3 nie stosuje się, jeżeli przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy byłoby nadmierne utrudnione”. Zdaniem autorów projektu ustawy nowelizacyjnej, organ

²⁴ Zob. art. 136 §1 *in fine* oraz art. 136 §2 zdanie drugie k.p.a., a także art. 136 §4 k.p.a.

drugiej instancji będzie uprawniony do odmowy uwzględnienia wniosku, o którym mowa w art. 136 §2 lub 3 k.p.a., gdy z uwagi na ograniczone środki organizacyjne, materialne, techniczne itp. przeprowadzenie przez ten organ postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy skutkowałoby znacznym wydłużeniem postępowania lub łączyłoby się z kosztami bądź trudnościami dużo większymi, niż w przypadku, gdyby to postępowanie przeprowadził organ pierwszej instancji ponownie rozpatrujący sprawę. Projektodawcy podkreślają jednak, że organ odwoławczy zobowiązany jest uwzględnić możliwość, jaką daje mu art. 136 §2 zdanie drugie k.p.a. Przepis ten stanowi: „Jeżeli przyczyni się to do przyspieszenia postępowania, organ odwoławczy może zlecić przeprowadzenie określonych czynności postępowania wyjaśniającego organowi, który wydał decyzję”. W przypadku, gdy organ drugiej instancji dzięki wykorzystaniu powyższego uprawnienia mógłby przezwyciężyć „nadmierne utrudnienia” związane z przeprowadzeniem postępowania wyjaśniającego w zakresie wykraczającym poza ramy wyznaczone przez art. 136 §1 k.p.a., zobowiązany jest uwzględnić wniosek, o którym mowa w art. 136 §2 lub 3 k.p.a.²⁵

Brzmienie art. 136 §2 zdanie drugie k.p.a. wyraźnie przesądza jednak, że jedyną przesłanką pozwalającą na skorzystanie przez organ drugiej instancji z uprawnienia przewidzianego w tym przepisie jest skrócenie czasu trwania postępowania odwoławczego. Nie zostały tu uwzględnione żadne inne powody, dla których lepszym rozwiązaniem byłoby przeprowadzenie określonych czynności postępowania wyjaśniającego przez organ pierwszej instancji. Oznacza to, że organ odwoławczy nie będzie uprawniony do zlecenia organowi, który wydał zaskarżoną decyzję, przeprowadzenia określonych czynności w celu wyjaśnienia kluczowych okoliczności danej sprawy, jeżeli na przykład miałyby się to wiązać tylko z redukcją kosztów postępowania lub zmniejszeniem uciążliwości dla uczestników postępowania. W takiej sytuacji nie będzie mogła być także wykorzystana analogiczna kompetencja organu odwoławczego przewidziana w art. 136 §1 k.p.a., ponieważ przepis ten pozwala na zlecenie organowi pierwszej instancji przeprowadzenia jedynie uzupełniającego postępowania dowodowego. Mamy tu zatem do czynienia z unormowaniem, które nie dotyczy przypadków, gdy postępowanie wyjaśniające musi mieć szerszy zakres.

Warto wspomnieć, że w piśmiennictwie generalnie krytykowana jest regulacja upoważniająca organ odwoławczy do delegowania na organ, który wydał zaskarżoną decyzję, właściwości do przeprowadzenia postępowania w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie. Przedstawiciele doktryny słusznie zauważają, że takie działanie może prowadzić do naruszenia zasady prawdy obiektywnej. Istnieje bowiem niebezpieczeństwo,

²⁵ Por. uzasadnienie projektu ustawy..., s. 60.

że organ pierwszej instancji będzie się starał, aby prowadzone przez niego postępowanie wyjaśniające w możliwie najmniejszym stopniu potwierdziło wątpliwości co do prawidłowości zaskarżonej odwołaniem decyzji²⁶.

W art. 136 §4 k.p.a. użyto sformułowania „nadmiernie utrudnione”, które jest pojęciem nieostrym. Ze względu na ten zabieg legislacyjny istnieje obawa, że organom drugiej instancji pozostawiono szerokie pole do różnorodnej interpretacji. Wydaje się, że tego właśnie należałoby unikać, mając na uwadze pewną skłonność organów odwoławczych do orzekania kasacyjnego. Nie bez znaczenia jest również to, że mimo iż projektodawcy twierdzą, że analizowane unormowanie daje „możliwość” odmowy uwzględnienia wniosku o szerokie postępowanie dowodowe, brzmienie tego przepisu jednoznacznie wskazuje na nakaz niestosowania art. 136 §2 i 3 k.p.a. w przypadku zaistnienia nadmiernych utrudnień w przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy. Ze względu na to można przypuszczać, że organy rozpatrujące sprawę w drugiej instancji, jeżeli tylko natrafią na jakiegokolwiek przeszkody w przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w szerokim zakresie, zamiast dążenia do ich usunięcia, chociażby przez wykorzystanie instytucji pomocy prawnej, o której stanowi art. 52 k.p.a., będą stosować art. 136 §4 k.p.a.

Zjawisko to może być jednak łagodzone dzięki temu, że w ramach nowelizacji z kwietnia 2017 r. do ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁷ wprowadzona została instytucja sprzeciwu od decyzji kasacyjnej²⁸. Przed wszystkim znaczenie ma to, że sąd uwzględniając sprzeciw od decyzji z art. 138 §2 k.p.a., oprócz uchylenia tego rozstrzygnięcia, będzie mógł orzec z urzędu lub na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w maksymalnej wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów²⁹.

²⁶ Por. W. DAWIDOWICZ: *Zarys procesu administracyjnego*. Warszawa 1989, s. 156–157; B. ADAMIAK, w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks...*, s. 611; K. GLIBOWSKI, w: *Kodeks...*, Red. R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI, s. 932.

²⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 718 ze zm. [dalej: p.p.s.a.].

²⁸ Zob. art. 9 pkt 6 ustawy nowelizacyjnej, na mocy którego do Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dodano nowy rozdział 3a – *Sprzeciw od decyzji* (art. 64a–64e p.p.s.a.).

²⁹ Zob. dodany w ramach nowelizacji art. 151a §1 p.p.s.a.

5. Podsumowanie

Reasumując, można stwierdzić, że wprowadzenie do procedury administracyjnej nowej instytucji, jaką jest wniosek strony o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy, skutkuje znacznym rozbudowaniem regulacji dotyczącej postępowania dowodowego przed organem drugiej instancji. To zaś może powodować powstanie jeszcze większych niż obecne komplikacji przy wyznaczaniu dopuszczalnych granic tego postępowania. Trudno przewidzieć, w jaki sposób organy odwoławcze będą interpretować regulację pozwalającą na wydanie decyzji z art. 138 §2 k.p.a., mimo złożenia przez stronę wniosku o przeprowadzenie postępowania dowodowego wykraczającego swoim zakresem poza ramy wyznaczone przez art. 136 §1 k.p.a. Ponadto nie ma też pewności, czy w ogóle strony będą chętnie korzystać z przyznanego im uprawnienia. W związku z tym można przypuszczać, że analizowana ingerencja w regulację dotyczącą zakresu postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez organ odwoławczy najprawdopodobniej nie przyczyni się w sposób znaczący do ograniczenia niewłaściwej praktyki orzeczniczej organów odwoławczych, polegającej na nadużywaniu przyznanym im kompetencji kasacyjnych.

Agnieszka Ciesielska

The request to the appeal authority for conducting
the explanatory proceedings which is necessary to settle the case

Summary

The new procedural institution was introduced to the Code of Administrative Procedure. If all the parties make the appropriate request, the appeal authority will have to conduct the explanatory proceedings, regardless of its scope. The purpose of the new legal regulation is to reduce the number of cassation decisions issued by the appeal authorities. However, there is a high probability that the effectiveness of these regulations will be low.

Piotr Boczkowski

Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej

1. Wprowadzenie

Odwołanie od decyzji administracyjnej określić można jako jedną z podstawowych instytucji postępowania administracyjnego. Dotyczące jej regulacje odnaleźć można bowiem w rozdziale 10 działu II ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹. Zaznaczyć trzeba, że już od samego początku instytucja odwołania od decyzji administracyjnej była określana w doktrynie jako istotna gwarancja ochrony zarówno interesu społecznego, jak i prywatnego obywateli w sytuacji ingerencji ze strony organów administracji publicznej. Podkreślano również, że zapewnia ona realizację zasady praworządności². Obecnie odwołanie zostało podniesione do rangi publicznego prawa podmiotowego, które zapewnia jednostce możliwość zaskarżenia rozstrzygnięcia o charakterze pierwszoinstancyjnym³.

Należy wskazać, że przepisy dotyczące odwołania od decyzji administracyjnej uległy istotnej modyfikacji po wejściu w życie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁴, tzn. dnia 1 czerwca 2017 r. Do polskiej procedury administracyjnej wprowadzona została między innymi instytucja zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej. W uzasadnieniu projektu nowelizacji przyjęto, że rozwiązanie to ma służyć ekonomicie procesowej, a więc tym samym odpowiedniemu skróceniu

¹ Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 23 ze zm. [dalej: k.p.a.].

² B. ADAMIAK: *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*. Wrocław 1980, s. 5 i podana tam literatura.

³ Z. KMIĘCIAK: *Odwołanie w postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2011, s. 13.

⁴ Dz.U. 2017, poz. 935.

czasu trwania postępowania⁵. W wyniku zrzeczenia się odwołania decyzja wydana w postępowaniu pierwszoinstancyjnym uzyska bowiem atrybuty ostateczności i prawomocności. Jednakże pojawiają się wątpliwości, czy takie rozwiązanie nie stanowi nadmiernego ograniczenia uprawnień strony zarówno do zweryfikowania decyzji w ramach administracyjnej procedury odwoławczej, jak i jej zaskarżenia do sądu administracyjnego.

2. Prawo do odwołania od decyzji administracyjnej

Odwołanie od decyzji administracyjnej należy obecnie do jednych z fundamentalnych praw jednostki. Uprawnienie to można odnaleźć już na poziomie regulacji o charakterze międzynarodowym, a w szczególności w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r.⁶ Zgodnie z treścią art. 13 EKPC, każdy, czyje prawa i wolności zawarte w niniejszej Konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego. Dotyczy to również sytuacji, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe. Przepis ten stanowi podstawę do zapewnienia w poszczególnych państwach, będących sygnatariuszami EKPC, uregulowania procedury odwoławczej. Nie wskazuje jednak żadnej obligatoryjnej formy w tym zakresie. Wymogiem jest jednak to, aby miała ona skuteczny charakter. Musi tym samym spełniać, po pierwsze, cechę adekwatności, a więc pozwalać na rozpatrzenie przez właściwy organ wszystkich istotnych elementów środka odwoławczego. Po drugie, procedura ta powinna być również efektywna, tzn. umożliwiać uzyskanie przez skarżącego odpowiedniej rekompensaty w przypadku zaistnienia ewentualnego naruszenia konwencyjnych praw czy wolności⁷.

Omawiając międzynarodowe podstawy ustanowienia prawa do odwołania od decyzji administracyjnej, nie można nie uwzględnić także postanowień europejskich aktów o charakterze *soft law*. Zgodnie z pkt. I.1 załącznika do rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy R(2001)9 z dnia 5 września 2001 r., kontrola wewnętrzna przewidziana została jako jeden z alternatywnych środków rozstrzygnięcia sporów sądowych między orga-

⁵ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Druk sejmowy nr 1183, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1183> [Data dostępu: 12.03.2017 r.].

⁶ Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 ze zm. [dalej: EKPC].

⁷ P. HOFMAŃSKI, A. WRÓBEL, w: *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*. T. 1. Red. L. GARLICKI, P. HOFMAŃSKI, A. WRÓBEL. Warszawa 2010, s. 724–727.

nami administracji a stronami prywatnymi⁸. Postulaty jej dotyczące zostały szczegółowo rozwinięte w pkt. III.1 rekomendacji. Kontrola wewnętrzna powinna być co do zasady umożliwiona w odniesieniu do jakiegokolwiek aktu administracji publicznej w zakresie oceny jego celowości oraz łącznie lub alternatywnie z badaniem jego legalności. Rekomendacja wskazuje również, że w niektórych sprawach dokonanie takiej kontroli może mieć charakter obligatoryjny, a tym samym może poprzedzać postępowanie sądowe. Powinna być ona ponadto zawsze rozpatrywana i podejmowana przez właściwy organ administracyjny.

Odwołanie od decyzji administracyjnej zostało także uwzględnione w postanowieniach rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec (2007)7 z dnia 20 lipca 2007 r. – Prawo do dobrej administracji⁹. Należy wskazać, że akt ten stanowi dla państw członkowskich Rady Europy zbiór odpowiednich zaleceń, które określić można jako zespół minimalnych standardów procedury administracyjnej¹⁰. Zgodnie z art. 22 ust. 2 wymienionego aktu, pożądane jest uregulowanie odwołania administracyjnego, które co do zasady poprzedza kontrolę o charakterze sądowym. W pewnych sprawach postuluje się jednak, aby było ono obowiązkowe. Odwołanie dotyczyć może meritum sprawy lub też zgodności z prawem decyzji administracyjnej. Dodatkowo art. 22 ust. 3 rekomendacji stanowi, że strona nie może ponieść żadnej szkody ze strony organów administracji publicznej z powodu wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej.

W przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. odwołanie od decyzji administracyjnej zostało zakwalifikowane jako jeden ze środków ochrony wolności i praw¹¹. Zgodnie z art. 78 zd. 1 Konstytucji RP, każda ze stron postępowania ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Odnosi się to zarówno do postępowania sądowego, jak i administracyjnego¹². Należy wskazać, że przepis ten tworzy podstawę konstytucyjnego prawa podmiotowego. Chroni ono jednostkę przed wszelkimi błędami i przejawami arbitralności, które mogły zaistnieć w postępowaniu pierwszoinstancyjnym. Uprawniony pod-

⁸ Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy R(2001)9 z dnia 5 września 2001 r. o alternatywnych środkach rozstrzygania sporów sądowych między organami administracji a stronami prywatnymi, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e2b59 [Data dostępu: 23.02.2017 r.].

⁹ Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec (2007)7 z dnia 20 lipca 2007 r. – Prawo do dobrej administracji, [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2007\)7E.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2007)7E.pdf) [Data dostępu: 23.02.2017 r.].

¹⁰ Z. KMIECIAK: *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*. Warszawa 2010, s. 64–67.

¹¹ Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm. [dalej: Konstytucja RP].

¹² Wyrok TK z dnia 3 lipca 2002 r., SK 31/01. OTK-A 2002, nr 4, poz. 49.

miot może, ale nie musi korzystać z takiej możliwości procesowej¹³. Zgodnie natomiast z art. 78 zd. 2 Konstytucji RP, od zasady zawartej w zd. 1 mogą w drodze ustawy zostać wprowadzone pewne wyjątki. Wskazać należy, że poza przesłanką formalną ich ustanawiania, przepis ten nie reguluje w żaden wyraźny sposób ich dopuszczalnego zakresu podmiotowego lub przedmiotowego. Jak stwierdził jednak TK w wyroku z dnia 12 czerwca 2002 r., wyjątki te nie mogą naruszać innych norm konstytucyjnych. Niedopuszczalne jest również, aby doprowadziły do przekreślenia istoty ogólnej zasady dwuinstancyjności, a tym samym zastąpienia jej jednoinstancyjnością na gruncie różnych regulacji procesowych. W każdym przypadku pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego powinno być także usprawiedliwione szczególnymi okolicznościami¹⁴.

Zgodnie z treścią znowelizowanego art. 15 k.p.a., ogólną zasadą procedury administracyjnej pozostaje nadal jej dwuinstancyjność. Zasada ta znajduje swoje odzwierciedlenie między innymi w instytucji odwołania od decyzji administracyjnej¹⁵. Zgodnie bowiem z art. 127 § 1 k.p.a., stronie przysługuje odwołanie od decyzji wydanej w pierwszej instancji. Co do zasady właściwy do rozpatrzenia odwołania jest organ administracji publicznej wyższego stopnia (art. 127 § 2 k.p.a.). Istota zasady dwuinstancyjności sprowadza się tym samym do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia przez dwa różne organy tej samej sprawy, a więc tożsamej pod względem podmiotowym i przedmiotowym zarówno w zakresie postępowania pierwszoinstancyjnego, jak i odwoławczego¹⁶. Zaznaczyć należy ponadto, że w przeważającej większości przypadków wniesienie odwołania od decyzji administracyjnej stanowi warunek niezbędny do późniejszego skorzystania z konstytucyjnego prawa do sądu.

3. Ostateczność a prawomocność decyzji administracyjnej

Zgodnie z definicją legalną ujętą w art. 16 § 1 k.p.a., za ostateczną należy uznać taką decyzję administracyjną, od której nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

¹³ P. GRZEGORCZYK, K. WEITZ, w: *Konstytucja RP*. T. 1. Red. M. SAFJAN, L. BOSEK. Warszawa 2016, s. 1787–1788.

¹⁴ Wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r., P 13/01. OTK-A 2002, nr 4, poz. 42.

¹⁵ P. KRZYKOWSKI, A. BRZUZY: *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*. Olsztyn 2009, s. 126.

¹⁶ G. ŁASZCZYCA, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. T. 1. Red. G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN. Warszawa 2010, s. 162–164.

Uchylenie lub zmiana takiej decyzji, stwierdzenie jej nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego lub przepisach ustaw szczególnych. Wskazać należy, że z uzyskaniem przez decyzję administracyjną atrybutu ostateczności wiąże się niewniesienie odwołania w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia stronie, a gdy została ona ogłoszona ustnie – od dnia jej ogłoszenia (art. 129 §2 k.p.a.). Analogiczna sytuacja występuje w przypadku wniesienia odwołania z uchybieniem wskazanego wyżej terminu (art. 134 k.p.a.), chyba że organ przywrócił go na wniosek zainteresowanego podmiotu (58 §1 k.p.a.). Na podstawie art. 15 w zw. z art. 127 §1 k.p.a. za ostateczną należy rozumieć również decyzję wydaną w postępowaniu w drugiej instancji. Wskazać trzeba także, że przepisy ustaw szczególnych mogą przewidywać, że od decyzji wydanej w pierwszej instancji nie przysługuje odwołanie, stanowiąc tym samym wyjątek od zasady dwuinstancyjności postępowania¹⁷. Jako przykład podać można tu decyzje wydawane w sprawach indywidualnych przez centralne organy administracji rządowej, chyba że ustawa przyznaje takie uprawnienia ministrom kierującym określonymi działami administracji rządowej (art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej)¹⁸.

Od ostateczności decyzji administracyjnej należy odróżnić jej prawomocność. Znaczenie drugiego ze wskazanych pojęć ma w istocie węższy zakres. Należy bowiem stwierdzić, że każda decyzja prawomocna jest jednocześnie ostateczna, lecz nie każda decyzja ostateczna jest równocześnie prawomocna¹⁹. Przepisy k.p.a. sprzed nowelizacji nie zawierały definicji legalnej decyzji prawomocnej. Do pojęcia tego odnosił się jedynie art. 269 k.p.a. Zgodnie z jego treścią, decyzje określone w innych przepisach prawnych jako prawomocne uważa się za ostateczne, chyba że z przepisów tych wynika, że dotyczą one takiej decyzji, która została utrzymana w mocy w postępowaniu sądowym bądź też nie została zaskarżona w tym postępowaniu z powodu upływu terminu do wniesienia skargi. Jak stwierdził jednak WSA w Warszawie w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., wymieniony przepis dotyczy tylko tych decyzji, które albo poddane były kontroli sądu powszechnego, albo nie zostały jej poddane z powodu niewykorzystania odpowiedniego środka zaskarżenia²⁰. Natomiast według nowego art. 16

¹⁷ A. ZIÓŁKOWSKA, A. GRONKIEWICZ: *Ostateczność decyzji administracyjnej*. W: *Ewolucja prawnych form administracji publicznej: księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*. Red. G. ŁASZCZYCA, A. MATAN, L. ZACHARKO. Warszawa 2008, s. 386.

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 543 ze zm.

¹⁹ R. RYCHTER: *„Res iudicata” w postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2014, s. 62.

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2010 r., VII SA/Wa 2137/09. Legalis nr 314219.

ust. 3 k.p.a., za prawomocne uznaje się wszystkie decyzje, których nie można zaskarżyć do sądu.

W doktrynie przyjmuje się, że prawomocność decyzji administracyjnej rozpatrywać można zarówno z materialnego, jak i formalnego punktu widzenia. Pierwszy z podanych aspektów związany jest z niewzruszalnością, a drugi z niezaskarżalnością decyzji administracyjnej w drodze zwyczajnego środka zaskarżenia²¹. Jak twierdzi A. Matan, należy wyróżnić dwie grupy decyzji administracyjnych, którym można przypisać atrybut prawomocności. Pierwsza z nich obejmuje decyzje, których nie można zaskarżyć do sądu administracyjnego z powodu braku drogi sądowej, upływu terminu do wniesienia skargi lub niewyczerpania przez stronę środków zaskarżenia od decyzji wydanej w pierwszej instancji. Do drugiej grupy zaliczyć można natomiast te decyzje ostateczne, w przypadku których co prawda istnieje możliwość ich zaskarżenia do sądu administracyjnego, ale sąd ten po rozpoznaniu sprawy odrzuca lub oddala skargę albo umarza postępowanie w określonych przepisami prawa przypadkach²².

Podkreślić należy, że zgodnie z art. 52 §1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, skargę do sądu administracyjnego można wnieść co do zasady dopiero po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem administracyjnym właściwym w sprawie²³. Nie dotyczy to jedynie przypadków, w których skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka. Przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć natomiast taką sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia przewidziany w ustawie, w tym między innymi odwołanie od decyzji administracyjnej (art. 52 §2 p.p.s.a.). Dodać należy, że samo wniesienie środka zaskarżenia nie wystarczy jednak do uwzględnienia skargi przez sąd administracyjny. Podstawę taką daje dopiero decyzja, która została wydana w postępowaniu odwoławczym²⁴. W doktrynie wskazuje się, że postępowanie sądowoadministracyjne nie powinno bowiem zastępować administracyjnej procedury odwoławczej. Tym samym nie może ono zostać uruchomione dopóty, dopóki nie zostaną wykorzystane dostępne administracyjnoprawne środki weryfikacji kwestionowanej przez stronę decyzji²⁵.

²¹ R. RYCHTER: „*Res iudicata*”..., s. 68–70.

²² A. MATAN, w: *Kodeks...*, Red. G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN, s. 174–175.

²³ Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 718 ze zm. [dalej: p.p.s.a.].

²⁴ M. JAGIELSKA, A. WIKTOROWSKA, P. WAJDA, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Red. R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI. Warszawa 2015, s. 317.

²⁵ T. Woś, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Red. T. Woś. Warszawa 2016, s. 442.

4. Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania w świetle przepisów k.p.a. sprzed nowelizacji

Należy wskazać, że przepisy k.p.a. sprzed nowelizacji nie wiązały z oświadczeniem strony o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania skutku prawnego w postaci uzyskania przez decyzję administracyjną ani cechy ostateczności, ani prawomocności. Jak stwierdził bowiem NSA w wyroku z dnia 11 stycznia 2010 r., oświadczenie strony co do zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania było prawnie bezskuteczne. Tym samym termin na wniesienie odwołania nie przestawał biec, a strona nie traciła prawa do złożenia odwołania²⁶. Ze względu na pełną rozporządzalność prawem do odwołania strona mogła bowiem w każdym czasie cofnąć takie oświadczenie. Wniesienie odwołania od decyzji możliwe było więc każdorazowo, aż do upływu terminu 14 dni od dnia jej doręczenia czy też ustnego ogłoszenia. Do końca tego okresu decyzja ta miała więc z mocy prawa charakter nieostateczny²⁷, a także nieprawomocny.

Należy wskazać, że wspomniane twierdzenia można było uznać za utrwalone w doktrynie postępowania administracyjnego. Jak twierdził W. Dawidowicz, zgodne zrzeczenie się przez wszystkie strony na piśmie wniesienia odwołania od decyzji pierwszoinstancyjnej nie mogło bowiem doprowadzić do sytuacji, w której niemożliwe byłoby dokonanie tej czynności przez jedną ze stron postępowania w ustawowo przewidzianym terminie. Oświadczenie o rezygnacji z prawa do odwołania wyrażało tym samym jedynie istniejący w danym momencie zamiar strony²⁸. Na uwagę zasługuje także pogląd B. Adamiak, która twierdziła, że pozostawienie stronie swobody cofnięcia czynności procesowej w postaci zrzeczenia się prawa do odwołania, przez późniejsze jego wniesienie w przewidzianym ustawowo terminie, uzasadnione było zarówno ze względu na ochronę indywidualnego, jak i społecznego interesu²⁹. W literaturze pojawiały się jednak również przeciwne poglądy. Jak pisał E. Iserzon, z wyraźnym zrzeczeniem się przez stronę prawa do odwołania od doręczonej decyzji administracyjnej należało wiązać skutek w postaci braku możliwości późniejszego wniesie-

²⁶ Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2010 r., I OPS 5/09. Legalis nr 234814.

²⁷ Zob. B. ADAMIAK, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI. Warszawa 2016, s. 581–582; A. GOŁĘBA, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. H. KNYSIAK-MOLCZYK. Warszawa 2015, s. 891; R. KĘDZIORA: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2014, s. 842.

²⁸ W. DAWIDOWICZ: *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*. Warszawa 1962, s. 215–216.

²⁹ B. ADAMIAK: *Odwołanie...*, s. 136.

nia odwołania³⁰. Podstawę prawną przytoczonego poglądu stanowił nieobowiązujący już art. 113 §4 pkt 2 k.p.a.³¹ Zgodnie z tym przepisem, decyzja podlegała wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, gdy wszystkie strony zgodnie zrzekły się na piśmie wniesienia odwołania. Trzeba jednakże stwierdzić, że regulacja ta nie stanowiła przesłanki uzyskania przez decyzję administracyjną ani atrybutu ostateczności, ani prawomocności. Umożliwiała bowiem jedynie przystąpienie do jej wcześniejszego wykonania³². Jak stwierdził natomiast NSA w wyroku z dnia 21 lutego 2006 r., od ostateczności decyzji należy odróżnić właśnie jej wykonalność³³. Przepisy k.p.a. sprzed nowelizacji, jak i obecnie obowiązujące dopuszczają bowiem sytuacje, w których decyzja będzie mogła podlegać wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania³⁴. Jednakże zgodnie z zasadą bezwzględnej suspensywności tego środka zaskarżenia, strona, która dobrowolnie rozpoczęła wykonywanie nieostatecznej decyzji, powinna od tego odstąpić w momencie wniesienia odwołania przez inną stronę³⁵.

5. Zrzeczenie się prawa do odwołania od decyzji administracyjnej po wejściu w życie nowelizacji k.p.a.

Należy wskazać, że zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej nie jest jednak całkowicie nową instytucją w pol-

³⁰ E. ISEKON, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*. Red. E. ISEKON, J. STAROŚCIAK. Warszawa 1970, s. 224.

³¹ Przepis art. 113 §4 k.p.a. uzyskał nowe brzmienie w dniu 1 września 1980 r., wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. 1980, nr 4, poz. 8.

³² W. DAWIDOWICZ: *Ogólne postępowanie...*, s. 216.

³³ Wyrok NSA z dnia 21 lutego 2006 r., I OSK 542/05. Legalis nr 275738.

³⁴ Zgodnie z art. 108 w zw. z art. 130 §3 pkt 1 k.p.a., nieostateczna decyzja podlega wykonaniu, jeżeli został jej nadany rygor natychmiastowej wykonalności. Przepis art. 130 §3 pkt 2 k.p.a. stanowi natomiast, że decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu również z mocy ustawy. Jako przykład wskazać tu można na art. 23 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiołowej (tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 333 ze zm.) oraz art. 14 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 886 ze zm.). Ponadto na podstawie art. 130 §4 k.p.a. decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania między innymi w przypadku, gdy jest zgodna z żądaniem wszystkich stron.

³⁵ J. BORKOWSKI, w: *Kodeks...*, Red. B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI, s. 593.

skiej procedurze administracyjnej. Występowało bowiem zarówno w przepisach rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (art. 87 ust. 3 pkt c)³⁶, jak i Kodeksu postępowania administracyjnego do dnia 1 września 1980 r. (art. 113 §4 pkt 2 k.p.a.). Obecnie instytucję tę można odnaleźć także w przepisach wielu europejskich regulacji, dotyczących postępowania administracyjnego. Podkreślić trzeba, że przepisy polskiej procedury administracyjnej stanowią w głównej mierze odzwierciedlenie założeń modelu rozwiniętej kodyfikacji procedury administracyjnej, którego źródła poszukiwać można w regulacjach austriackiej procedury administracyjnej³⁷. W przeciwieństwie jednak do przepisów k.p.a. sprzed nowelizacji, austriacka ustawa z dnia 21 lipca 1925 r. o ogólnym postępowaniu administracyjnym w §63 ust. 4 stanowi, że odwołanie od decyzji administracyjnej jest niedopuszczalne, jeżeli strona wyraźnie zrzekła się odwołania po doręczeniu lub ogłoszeniu decyzji³⁸. Podobne rozwiązanie występuje również w §81 ust. 2 czeskiej ustawy z dnia 24 czerwca 2004 r. o postępowaniu administracyjnym. Zgodnie z tym przepisem, prawo wniesienia odwołania nie przysługuje uczestnikowi, który po doręczeniu albo ogłoszeniu decyzji zrzekł się tego prawa pisemnie lub ustnie do protokołu³⁹. To samo dotyczy także słowackiej procedury administracyjnej. Zgodnie z §53 ustawy z dnia 29 czerwca 1967 r. o postępowaniu administracyjnym, odwołanie od decyzji nie przysługuje, jeśli strona zrzekła się tego prawa. Skuteczne złożenie takiego oświadczenia jest możliwe zarówno w formie pisemnej, jak i ustnie do protokołu⁴⁰.

Zgodnie natomiast z treścią nowego art. 127a §1 k.p.a., strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji⁴¹. Jednakże możliwe

³⁶ Dz.U. 1928, nr 36, poz. 341.

³⁷ Z. KMIĘCIAK: *Odwołanie...*, s. 50.

³⁸ Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 – AVG (BGBl. Nr. 51/1991). Zob. D. KIJOWSKI: *Austria. W: Postępowanie administracyjne w Europie*. Red. Z. KMIĘCIAK. Warszawa 2010, s. 67; A. GOŁĘBA, w: *Kodeks...*, Red. H. KNYSIAK-MOLCZYK, s. 891.

³⁹ Zákon ze dne 24. června 2004 správní řád (Zákon č. 500/2004 Sb.). Zob. A. SKÓRA: *Czechy. W: Postępowanie...*, Red. Z. KMIĘCIAK, s. 97; A. GOŁĘBA, w: *Kodeks...*, Red. H. KNYSIAK-MOLCZYK, s. 891.

⁴⁰ Zákon z 29. júna 1967 o správnom konaní (správny poriadok) (Zákon č. 71/1967 Zb.). Zob. W. CHRÓŚCIELEWSKI: *Słowacja. W: Postępowanie...*, Red. Z. KMIĘCIAK, s. 360; A. GOŁĘBA, w: *Kodeks...*, Red. H. KNYSIAK-MOLCZYK, s. 891.

⁴¹ W związku z tym, że uprawnienie do wniesienia odwołania zakwalifikować można jako publiczne prawo podmiotowe, w czasie prac legislacyjnych nad nowelizacją pojawiały się wątpliwości, czy możliwy i skuteczny będzie w tym zakresie jakikolwiek akt zrzeczenia. Zob. *opinia Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych z dnia 2 sierpnia 2016 r. do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 4 lipca 2016 r.)*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12287313/12363097/12363100/dokument244873.pdf> [Data dostępu: 2.04.2017 r.].

jest to dopiero po rozpoczęciu biegu terminu na wniesienie odwołania. Za bezskuteczne uznać należy zrzeczenie się powyższego uprawnienia przed dniem doręczenia lub następnego ogłoszenia decyzji. Wskazać trzeba, że w znolizowanych przepisach k.p.a. nie uregulowano wprost formy, w jakiej dopuszczalne jest dokonanie rezygnacji z prawa do wniesienia odwołania. Zgodnie jednak z treścią nowego art. 127a §2 k.p.a., dla skuteczności tego oświadczenia konieczne będzie jego doręczenie organowi, który wydał decyzję w pierwszej instancji. Należy tym samym stwierdzić, że zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania od decyzji będzie wywoływać skutki prawne tylko wtedy, gdy dotrze do tego organu na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Jedynie z takimi formami związane jest bowiem pojęcie doręczenia⁴². Za niedopuszczalne uznać należy tym samym złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania od decyzji w postaci ustnego zgłoszenia do protokołu. Przy doręczaniu tego oświadczenia odpowiednie zastosowanie znajdzie art. 57 §5 k.p.a.⁴³

Wydaje się, że legitymacja do zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania przysługuje nie tylko stronie, która brała udział w postępowaniu zakończonym decyzją, ale również osobie, która wprawdzie w nim nie uczestniczyła, ale może zostać uznana za stronę w rozumieniu przepisów art. 28 k.p.a.⁴⁴ Wskazać należy, że uprawnienie do dysponowania prawem do odwołania od decyzji przysługuje również organizacji społecznej, prokuratorowi oraz Rzecznikowi Praw Obywatelskich, jeśli podmioty te brały udział w postępowaniu toczącym się przed organem pierwszoinstancyjnym⁴⁵. Jedynie więc pod tym warunkiem przysługiwać im będzie legitymacja do zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej.

Stwierdzić należy, że na mocy art. 127a §2 k.p.a. z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania decyzja stawać będzie się nie tylko ostateczna, ale również prawomocna⁴⁶. Jeśli w postępowaniu administracyjnym brało

W doktrynie wskazuje się jednak, że od zasady niedopuszczalności zrzeczenia się publicznych praw podmiotowych mogą istnieć pewne wyjątki. Zob. Z. DUNIEWSKA: *Publiczne prawo podmiotowe. W: Prawo administracyjne: Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Red. M. STAHL. Warszawa 2013, s. 82.

⁴² Por. art. 46, 109 §1 i 125 §1 k.p.a.

⁴³ Jednak ze względu na relatywnie krótki termin na wniesienie odwołania przepis ten znajdzie praktyczne zastosowanie prawdopodobnie tylko w przypadku wysłania oświadczenia w formie dokumentu elektronicznego do organu administracji publicznej.

⁴⁴ Por. wyrok NSA w Krakowie z dnia 4 lutego 1993 r., SA/Kr 558/92. Legalis nr 37647.

⁴⁵ Por. Z. KMIĘCIAK: *Odwołanie...*, s. 65–66.

⁴⁶ Należy stwierdzić, że przepis ten w zakresie, w jakim stanowi, że decyzja w wyniku doręczenia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania uzysku-

udział kilka stron, to wskazane skutki prawne nastąpią dopiero po doręczeniu oświadczenia przez ostatnią z nich. Ponadto zgodnie z treścią znowelizowanego art. 130 § 4 k.p.a., powyższe zdarzenie stanowić będzie również przesłankę umożliwiającą natychmiastowe wykonanie decyzji. W związku z tym należy stwierdzić, że skuteczne doręczenie organowi oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania od decyzji będzie miało niewątpliwie ogromny wpływ na procesową sytuację strony w postępowaniu administracyjnym. Z tym dniem wygaśnie bowiem nie tylko jej uprawnienie do zweryfikowania decyzji w ramach administracyjnej procedury odwoławczej, ale również przeprowadzenia w tym zakresie sądowno-administracyjnej kontroli. Natomiast ze względu na wywoływane przez to oświadczenie skutki prawne należy przyjąć, że strona nie może już od niego w żaden sposób odstąpić⁴⁷. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że zrzeczenie się przez stronę prawa do wniesienia odwołania nie uniemożliwi w przypadkach przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego lub przepisach ustaw szczególnych wznowienia postępowania czy też uchylecia, zmiany lub stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej⁴⁸.

Omawiając instytucję zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej, nie można pominąć nowych obowiązków natury informacyjnej, które nałożone zostały na organy administracji publicznej. Zgodnie ze znowelizowanym art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a., jednym z obligatoryjnych elementów decyzji administracyjnej stało się bowiem pouczenie o prawie do zrzeczenia się odwołania oraz o jego skutkach⁴⁹. Istotną gwa-

je cechę prawomocności, stanowi przykład ustawowego *superfluum*. Zgodnie bowiem z art. 52 § 1 p.p.s.a., skargę do sądu administracyjnego można wnieść dopiero po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie. W przypadku zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania przyjąć można natomiast, że strona dobrowolnie rezygnuje z przysługującego jej środka zaskarżenia w ramach administracyjnej procedury odwoławczej. Dodać trzeba również, że art. 16 § 3 k.p.a. stanowi wyraźnie, że decyzje, których nie można zaskarżyć do sądu, są prawomocne.

⁴⁷ Zob. Z. KMIĘCIAK: *Propozycje zmian przepisów k.p.a. o odwołaniach*. W: *Kierunki zmian w Kodeksie postępowania administracyjnego. Propozycje i kontrowersje*. Red. Ł. DZIAMSKI. Warszawa 2014, s. 88; IDEM: *Postępowanie odwoławcze (art. 15 i art. 127–144)*. W: *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*. Red. Z. KMIĘCIAK. Warszawa 2017, http://www.nsa.gov.pl/download.php?id=446&mod=m/11/pliki_edit.php [Data dostępu: 31.03.2017 r.], s. 149.

⁴⁸ Natomiast gdyby organowi doręczono sfalszowane oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, to wydaje się, że na podstawie art. 58 k.p.a. możliwe byłoby przywrócenie terminu do wniesienia odwołania.

⁴⁹ W zakresie pouczenia o skutkach zrzeczenia się odwołania strona powinna uzyskać informację nie tylko o braku możliwości późniejszego wniesienia odwołania, ale również o niedopuszczalności zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego. Samo wskazanie przez organ na uzyskanie w tym wypadku przez decyzję cechy ostateczności

rancję procesową dla strony stanowi przy tym znowelizowany art. 112 k.p.a. Zgodnie z jego treścią, błędne pouczenie co do skutków zrzeczenia się odwołania nie może szkodzić stronie, która zastosowała się do tego pouczenia. W doktrynie wskazuje się natomiast, że brak lub wadliwość pouczenia, które zamieszczone zostało w decyzji, nie wpływa w żaden sposób na jej ważność⁵⁰. Błędne pouczenie pociąga jednak za sobą istotne skutki prawne, które uzależnione są od charakteru konkretnej wady⁵¹. W przypadku zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji pojawia się tym samym pytanie, czy błędne pouczenie pozwoli stronie na skuteczne uchylene się od skutków prawnych takiej czynności procesowej. Wydaje się jednak, że uniknięcie negatywnych konsekwencji błędnego pouczenia w tym zakresie będzie możliwe jedynie w przypadku zastosowania środków przewidzianych w procedurze administracyjnej, np. wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania. Zgodne jest to bowiem z istotą gwarancji, która wynika z treści art. 112 k.p.a.⁵² Należy jednak stwierdzić, że dopiero przyszła praktyka orzecznicza pokaże ostatecznie, czy błędne pouczenie umożliwi stronie skuteczne uchylene się od skutków prawnych doręczonego oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania.

6. Podsumowanie

Instytucję zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej niewątpliwie zakwalifikować można jako ograniczenie prawa strony do zaskarżenia rozstrzygnięcia o charakterze pierwszoinstancyjnym. Wydaje się jednak, że ograniczenie to jest zgodne nie tylko z przepisami Konstytucji RP, ale również standardami wyznaczonymi przez prawo międzynarodowe. Postępowanie administracyjne nie zostanie bowiem sprowadzone do modelu jednoinstancyjnego, a tym samym niezadowolonej z decyzji stronie w dalszym ciągu będzie przysługiwać prawo do wniesienia odwołania. Jeśli jednak konkretne rozstrzygnięcie w danej sprawie będzie

i prawomocności może być bowiem niezrozumiałe dla przeciętnego obywatela. Por. *opinia Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 lutego 2017 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/7A5D280DE12E6B25C12580C0003763DC/%24File/1183-002.pdf> [Data dostępu: 31.03.2017 r.].

⁵⁰ C. MARTYSZ, w: *Kodeks postępowania administracyjnego*. T. 2. Red. G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN. Warszawa 2010, s. 107.

⁵¹ R. KĘDZIORA: *Kodeks postępowania...*, s. 780.

⁵² Por. postanowienie NSA z dnia 14 września 2012 r., I OSK 1987/12. Legalis nr 1109157.

dla strony korzystne, to zrzeczenie się przez nią prawa do wniesienia odwołania zapewne przyczyni się ekonomicznie procesowej, z uwagi na przyspieszenie uzyskania przez decyzję przymiotów ostateczności i prawomocności. Dotyczy to w szczególności takich postępowań, w których będzie uczestniczyło więcej stron nieposiadających sprzecznych z sobą interesów. Doręczenie przez ostatnią z nich organowi, który wydał decyzję, oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do odwołania umożliwi bowiem skuteczne wykonanie decyzji przed upływem ustawowego terminu na wniesienie tego środka zaskarżenia. Ponieważ z tą chwilą wywołane zostaną skutki prawne w postaci uzyskania przez decyzję atrybutów ostateczności i prawomocności, strona, która rozpoczęła wykonywanie danej decyzji, uniknie ryzyka, że będzie musiała od tego następnie odstąpić. Pozostałe strony nie będą mogły bowiem wnieść już odwołań od decyzji, ani zaskarżyć jej do sądu administracyjnego.

Organy administracji publicznej powinny jednak czuwać nad zapewnieniem każdej ze stron postępowania odpowiednich gwarancji procesowych. Pilnować muszą, aby oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania od decyzji były im doręczane dopiero po rozpoczęciu biegu terminu na wniesienie tego środka zaskarżenia, przez wszystkie legitymowane do tego podmioty, w formie pisemnej lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Jednak najistotniejszy warunek prawidłowego funkcjonowania instytucji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania stanowić będzie właściwa praktyka w zakresie pouczenia stron o wszelkich skutkach rezygnacji z tego uprawnienia. Za niedopuszczalną uznać należy bowiem sytuację, w której organ administracji publicznej, przez udzielenie błędnej informacji w tym zakresie, pozbawi stronę nie tylko możliwości wniesienia odwołania, ale również zaskarżenia decyzji w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Piotr Boczkowski

The waiver of the right to make appeal against an administrative decision

Summary

The institution of waiver of the right to make appeal against an administrative decision was transposed into Polish administrative procedure together with coming into force the Act amending of the Administrative Proceedings Code and some other laws of 7 April 2017. It should be pointed that this institution is supposed to serve procedural efficiency by appropriately shorten the duration of the proceedings. As a result of waiver of the right to make appeal the decision will become not only final, but also valid. A decision will be immediate exercisable too.

Agnieszka Ziółkowska

Decyzja kasacyjna
powodująca przekazanie sprawy
do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji
(art. 138 §2 k.p.a. i art. 138 §2a k.p.a.)
w nowelizacji
Kodeksu postępowania administracyjnego
z dnia 7 kwietnia 2017 roku

1. Wprowadzenie

Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego, dokonana ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, opierała się między innymi na postulatcie „usądownienia” postępowania administracyjnego. Konsekwencją realizacji takich zamierzeń ustawodawcy jest z jednej strony w zwiększenie procesowej ochrony interesu jednostki, dążenie do koncyliacyjnego sposobu załatwiania spraw administracyjnych (głównie przez wprowadzenie mediacji), a z drugiej – formalizm i dążenie do efektywności procedury regulowanej w k.p.a. przez skrócenie czasu jej trwania. Sprawność wydania decyzji przyjmuje przy tym różne postacie i przejawia się w skuteczności, korzystności i ekonomiczności¹.

Czas w każdej procedurze, także administracyjnej, nabiera waloru stanowiącego szczególną wartość. W aspekcie proceduralnym najczęściej rozpatrywany jest przez pryzmat jego upływu, co przede wszystkim ogra-

¹ Szerzej na ten temat T. KOTARBIŃSKI: *Abecadło praktyczności*. Warszawa 1972, s. 39.

nicza się do rozważań na temat terminów, ich rodzajów oraz instytucji przywrócenia terminu. Jednak czas w postępowaniu prowadzonym przez organy administracyjne powinien być rozpatrywany w szerszym aspekcie, także jako aksjomat nieprzewlekania postępowania drugoinstancyjnego, co może następować na skutek nadużywania przesłanek określonych w art. 138 §2 k.p.a., ale także niezastosowania się organu I instancji do zaleceń organu odwoławczego, wynikających z decyzji kasacyjnej wskazujących, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

Jednocześnie instancyjność, jako taka, jest jedną z zasadniczych cech każdego postępowania w demokratycznym państwie prawa². W prawie procesowym „oznacza stopnie (procesy) rozpoznawania sprawy od jej wszczęcia do wydania ostatecznego (prawomocnego) orzeczenia”³. Wynika to przede wszystkim z roli, jaką odgrywa, mianowicie jest gwarancją naprawienia „ewentualnych błędów, pomyłek i uchybień popełnianych przez sąd niższej instancji”⁴. Regulacja konstytucyjna przewiduje minimum instancyjności. Z tego też względu problematyka dwuinstancyjności postępowania administracyjnego ma wymiar konstytucyjny, ponieważ wynika nie tylko z art. 78, w którym wprowadzono prawo do zaskarżania orzeczeń pierwszoinstancyjnych, ale także z art. 176, jak i z art. 45 konstytuującego prawo do sądu. Zasada instancyjności procedury jest ściśle powiązana z systemem środków zaskarżenia⁵. Wieloinstancyjność postępowania, oprócz niewątpliwych zalet, do których należy: zwiększenie szansy na rozstrzygnięcie zgodne z prawem, usunięcie błędów popełnionych w niższej instancji, większa fachowość składu orzekającego, posiada także wadę w postaci wydłużenia czasu trwania postępowania. Jednym ze sposobów niwelowania tego skutku jest wprowadzenie regulacji prawnych, które uelastyczniają system instancyjności⁶. Bez wątpienia ustawodawca nie może za pomocą tych regulacji ograniczać jednocześnie prawa do zaskarżalności. Jednak jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego⁷ może dochodzić do naruszenia tego prawa i to w dwojaki sposób: bezpośrednio – przez wyłączenie dopuszczalności wniesienia środka zaskarżenia, oraz pośrednio – przez wprowadzenie przesłanek

² Por. J. DRACHAL, R. HAUSER, E. MZYK: *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*. Warszawa–Zielona Góra 2003, s. 49.

³ A. ZIELIŃSKI: *Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego*. „Państwo i Prawo” 2005, z. 11, s. 3.

⁴ T. Woś: *Reforma sądownictwa administracyjnego – projekty dalekie od ideału*. „Państwo i Prawo” 2001, z. 7, s. 30.

⁵ Por. A. WRÓBEL: *Kilka uwag o konstytucyjnej koncepcji Naczelnego Sądu Administracyjnego*. W: *Polski model sądownictwa administracyjnego*. Red. J. STELMAŚIAK, J. NICZYPORUK, S. FUNDOWICZ. Lublin 2003, s. 357.

⁶ Por. A. ZIELIŃSKI: *Konstytucyjny standard...*, s. 4.

⁷ Wyrok TK z dnia 12 lutego 2002 r., P 9/01. OTK-A 2/2002, poz. 14.

formalnych warunkujących skuteczność wniesionego środka, często także blokujących lub przynajmniej utrudniających korzystanie z niego.

Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, wyrażona w art. 15 k.p.a., sprowadza się do prawa strony do uzyskania dwukrotnego rozpoznania jej sprawy przez dwa różne organy, choć pewne wątpliwości mogą się rodzić ze względu na treść art. 138 §2 zd. 2 k.p.a., z którego wynika, że organ odwoławczy, przekazując sprawę organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia, „powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy”.

Istota tej zasady polega ponadto na stworzeniu prawnych możliwości procesowych usunięcia błędów oraz innych nieprawidłowości, które wystąpiły w toku postępowania administracyjnego lub w rozstrzygnięciu wydanym przez organ pierwszoinstancyjny. Na skutek uruchomienia postępowania odwoławczego organ drugoinstancyjny co do zasady orzeka merytorycznie, rozstrzygając sprawę co do istoty. Organ odwoławczy zobowiązany jest nie tylko do rozpatrzenia zarzutów zawartych w odwołaniu, ale także do ponownego merytorycznego rozstrzygnięcia tej samej sprawy, którą rozpoznał już organ w I instancji, przy czym postępowanie dowodowe prowadzone przez ten organ jest znacznie ograniczone, z uwagi na treść art. 136 k.p.a. W sytuacji bowiem ustalenia przez organ odwoławczy, że wady postępowania pierwszoinstancyjnego nie umożliwiają rozstrzygnięcia sprawy co do istoty, a materiał dowodowy wymaga jedynie uzupełnienia, organ II instancji stosuje art. 136 k.p.a., przeprowadzając na żądanie strony lub z urzędu dodatkowe postępowanie, w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie, albo zlecając jego przeprowadzenie organowi, który wydał decyzję.

Wyjątek w tym zakresie stanowi orzeczenie kasacyjne (art. 138 §2 k.p.a.), w którym organ uchyla rozstrzygnięcie organu I instancji i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia przez ten organ. Wydanie takiej decyzji stanowi swego rodzaju wyłom zarówno w odniesieniu do zasady dwuinstancyjności wyrażonej w art. 15 k.p.a., gwarantującej dwukrotne merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej tożsamej podmiotowo-przedmiotowo przez dwa różne organy administracji publicznej, jak i w stosunku do zasady szybkości postępowania (art. 12 k.p.a.), gdyż skutkiem decyzji kasacyjnej jest odsunięcie w czasie ostatecznego załatwienia sprawy. Jednakże „Radikalne rozumienie zasady dwuinstancyjności, uzasadniane w piśmiennictwie prawem strony do dwukrotnego rozpoznania i rozstrzygnięcia jej sprawy z poszanowaniem wszystkich gwarancji procesowych, częstokroć przeradza się dla strony w udrękę niemającą końca”⁸, a dla organu oznacza odejście

⁸ E. SZEWCZYK, M. SZEWCZYK: *O potrzebie ograniczenia wariantów rozstrzygnięć organu odwoławczego w trybie uproszczonym*. „Państwo i Prawo” 2016, z. 3, s. 122.

od innych zasad ogólnych procedury administracyjnej, w tym od zasady prostoty i szybkości. Jak wynika z dotychczasowej praktyki, organy odwoławcze częściej stosowały rozstrzygnięcie kasacyjne, oddalając w czasie wydanie decyzji kończącej sprawę administracyjną, tym samym „wypaczając” model administracyjnej procedury odwoławczej.

2. Charakter decyzji kasacyjnej

Decyzje kasacyjne stanowią jedno z dopuszczalnych rozstrzygnięć organu drugoinstancyjnego, obok decyzji merytorycznych (art. 138 §1 pkt 1 k.p.a.) oraz merytoryczno-reformatoryjnych (art. 138 §1 pkt 2 k.p.a. *ab initio*). Ustawodawca je wprowadził w art. 138 §1 pkt 2 *in fine* oraz w art. 138 §2 k.p.a. Pierwsza ze wskazanych decyzji określana jest mianem decyzji kasacyjnej typowej, a jej istota sprowadza się do uchylecia decyzji pierwszoinstancyjnej bez rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty. *Ratio legis* tej regulacji jest jedynie wyeliminowanie decyzji organu I instancji⁹. Ustawodawca nie określił wprost przesłanek wydania decyzji tego typu, co oznacza, że w tym zakresie zastosowanie znajdują przepisy stosowane w postępowaniu przed organem I instancji. Organ odwoławczy nie ma swobody, jeśli chodzi o wybór takiego sposobu zakończenia postępowania, gdyż związany jest zaistnieniem okoliczności skutkujących bezprzedmiotowością postępowania przed organem I instancji¹⁰, prowadzących do umorzenia postępowania w całości lub w części.

Istotą decyzji wydanej na podstawie art. 138 §2 k.p.a. jest uchylenie skarżonej odwołaniem decyzji administracyjnej i przekazanie sprawy organowi I instancji. Taka koncepcja decyzji kasacyjnej odpowiada występującemu w postępowaniu cywilnym orzeczeniu kasacyjnemu. W konsekwencji postępowanie w sprawie administracyjnej, o której mowa w art. 1 k.p.a., toczy się dalej. Wydanie decyzji kasacyjnej jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy organ odwoławczy stwierdzi podstawy do merytorycznego załatwienia sprawy. Następuje powrót do fazy zasadniczej zwykłego postępowania administracyjnego. Z tego powodu „Organ odwoławczy rozpoznając sprawę powinien kierować się względami ekonomiki procesowej i zasadą szybkości postępowania. Jeżeli zatem organ odwoławczy uchyla rozstrzygnięcie organu I instancji i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia

⁹ Por. B. ADAMIAK, w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2016, s. 618.

¹⁰ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 czerwca 2009 r., VII SA/Wa 1516/07. Legalis nr 242404.

przez ten organ, to musi liczyć się z tym, że ostateczne załatwienie sprawy zostanie odsunięte w czasie¹¹. Wydając rozstrzygnięcie takiej treści, organ odwoławczy stwierdza istnienie wadliwości decyzji pierwszoinstancyjnej i jednocześnie konstatuje, że rozstrzygnięcie to nie może stać się ostateczne¹².

Decyzja kasacyjna jest rozstrzygnięciem procesowym, które nie kształtuje stosunku materialnoprawnego, „stanowi przeszkodę dla ukształtowania tego stosunku wydanym wcześniej rozstrzygnięciem organu pierwszej instancji, uniemożliwiając mu uzyskanie przymiotu ostateczności¹³”. Decyzja kasacyjna zatem nie kończy sprawy administracyjnej, lecz kończy tok instancji. Rozstrzygnięcie to stanowi wyjątek od zasady merytorycznego charakteru postępowania odwoławczego, a przesłanki wydania tej decyzji należy interpretować w sposób ścisły, zawężający¹⁴. Warunkiem wydania takiej decyzji jest ustalenie przez organ odwoławczy wadliwości postępowania wyjaśniającego, a co za tym idzie – wadliwego ustalenia stanu faktycznego. Należy zatem przyjąć, że decyzja kasacyjna powinna zostać wydana, gdy zakres dodatkowego postępowania wyjaśniającego przekroczyłby granice określone w art. 136 k.p.a. albo decyzja merytoryczna organu odwoławczego skutkowałaby pozbawieniem strony możliwości ponownego rozpoznania sprawy, wbrew wyrażonej w art. 15 k.p.a. zasadzie dwuinstancyjności. W przeciwnej sytuacji, gdy organ odwoławczy nie stwierdza konieczności przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego w celu uzupełnienia dowodów, o którym mowa w art. 136 k.p.a., powinien zastosować instytucję reformacji i wydać decyzję rozstrzygającą, czyli orzec co do istoty sprawy administracyjnej.

Decyzja kasacyjna powinna zawierać uzasadnienie, w którym organ wskazuje istnienie przesłanek wymienionych w art. 138 §2 k.p.a., ale także z jakich przyczyn nie zastosował przepisu art. 136 k.p.a. Wydanie decyzji kasacyjnej bez stwierdzenia istnienia podstaw określonych kodeksowo stanowi naruszenie art. 138 §2 k.p.a. i może mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy.

Niedopuszczalne jest wydanie decyzji kasacyjnej na podstawie art. 138 §2 k.p.a. w innych przypadkach, np. z powodu naruszenia prawa mate-

¹¹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 lutego 2014 r., IV SA/Po 717/13. Legalis nr 979038.

¹² Por. S. MARCINKIEWICZ: *Kasacyjne orzeczenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 1976, s. 32.

¹³ K. SOBIERALSKI: *Zagadnienie charakteru prawnego decyzji kasacyjnych a możliwość wykorzystania instytucji wznowienia postępowania administracyjnego*. „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3, s. 54.

¹⁴ Zob. np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 października 2013 r., II SA/Kr 997/13. Legalis nr 794483.

rialnego¹⁵, lub gdy z akt sprawy wynika, że organ odwoławczy dysponuje kompletnym materiałem dowodowym, a do merytorycznego zakończenia sprawy wymagane jest jedynie dokonanie oceny tego materiału i zastosowanie obowiązujących przepisów prawa¹⁶. Ponadto, jak podkreślono w wyroku NSA z dnia 1 października 2015 r., „W sprzeczności z art. 138 § 2 k.p.a. pozostaje [...] wydanie decyzji kasacyjnej zarówno w przypadku, gdy zaskarżona decyzja była dotknięta jedynie błędami natury prawnej, jak i w przypadku, gdy postępowanie wyjaśniające pierwszej instancji jest dotknięte niewielkimi brakami, które można uzupełnić w postępowaniu odwoławczym na podstawie art. 136 k.p.a.”¹⁷.

Warto podkreślić, że w orzecznictwie sądowym utrwalił się pogląd, że dyspozycja art. 138 § 2 k.p.a. wskazuje, że organowi odwoławczemu przysługuje możliwość wydania decyzji kasacyjnej. „Ta możliwość to jednak niepełna, niepoddająca się kontroli co do zasadności przesłanek takiej decyzji, dyskrejonalna dowolność organu odwoławczego co do wydania decyzji w tym trybie przy zaistnieniu przesłanek wymienionych w tym przepisie. Ta dowolność musi się mieścić w granicach uznania administracyjnego, a więc organ odwoławczy, wybierając odstępowanie od zasady wydania decyzji merytorycznej przewidzianej w art. 138 § 1 k.p.a., musi się kierować nie tylko stwierdzeniem istnienia przesłanek wskazanych w art. 138 § 2 k.p.a., ale też wyjaśnić, dlaczego na tle stanu konkretnej sprawy nie było zasadne rozstrzygnięcie merytoryczne [...]”¹⁸.

3. Ewolucja przesłanek dopuszczalności wydania decyzji kasacyjnej (art. 138 § 2 k.p.a.)

Decyzje organu odwoławczego w procedurze administracyjnej regulowanej w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym¹⁹ miały wyłącznie charakter merytoryczny²⁰. Co więcej, Najwyższy Trybunał Administracyjny w wyroku

¹⁵ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 4 grudnia 2013 r., II SA/Rz 474/13. Legalis nr 801525.

¹⁶ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 lutego 2014 r., II SA/Kr 1516/13. Legalis nr 965082.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 1 października 2015 r., I OSK 2812/14. Legalis nr 1394626.

¹⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 marca 2014 r., VIII SA/Wa 1136/13. Legalis nr 906799.

¹⁹ Dz.U. 1928, nr 36, poz. 341 [dalej: r.p.a.].

²⁰ Por. B. ADAMIAK: *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*. Warszawa 1980, s. 171.

z dnia 18 października 1926 r. przyjął, że wydanie decyzji kasacyjnej stanowi istotną wadliwość postępowania²¹. Przepis art. 93 r.p.a. był w literaturze przedmiotu interpretowany jako przewidujący możliwość wydania nowego zarządzenia w miejsce skasowanej decyzji, bez zwracania sprawy niższej instancji do załatwienia, o ile odwołanie nie podlega odrzuceniu²². Brak prawnej dopuszczalności wydania decyzji kasacyjnej był dostrzegany przez przedstawicieli doktryny²³. Niemniej kwestię uzupełniania postępowania dowodowego dopuszczał art. 92 r.p.a., który sankcjonował możliwość uzupełnienia tej fazy postępowania albo przez organ odwoławczy, albo przez organ I instancji.

Problematyka decyzji kasacyjnych od 1960 r. została uregulowana w art. 119 d.k.p.a.²⁴ (zlecenie organowi I instancji przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego) i art. 120 d.k.p.a. Dopuszczalność wydania decyzji na podstawie art. 120 d.k.p.a. wynikała ze „zbytnej uciążliwości” postępowania lub „znaczących kosztów” przeprowadzenia postępowania dowodowego. Pierwsze ze wskazanych kryteriów w odniesieniu do organów odwoławczych mogło oznaczać „element [ich] wygody”²⁵ i odejście od merytoryczności działania tego organu w postępowaniu. S. Marcinkiewicz odnosiła to kryterium także do uczestników postępowania, rekapitulując jednocześnie, że zbytnia uciążliwość dotyczyła wyłącznie stron „i jako taka może być oceniana tylko z punktu widzenia ochrony interesów strony w kontekście jej praw procesowych”²⁶. Kolejne kryterium, czyli znaczne koszty, odnosiło się do kwestii rodzaju i charakteru dowodów, które są niezbędne do przeprowadzenia przez organ odwoławczy w celu rozstrzygnięcia sprawy. W doktrynie podkreślano, że niekompletne lub błędne ustalenie stanu faktycznego przez organ I instancji, implikujące konieczność ponownego przeprowadzenia dowodów, wiązało się z kosztami obciążającymi Skarb Państwa²⁷. Użycie przez ustawodawcę alternatywy zwykłej „lub” skutkowało dopuszczalnością wydania decyzji kasacyjnej w przypadku spełnienia jednej z przesłanek wskazanych w art. 120 d.k.p.a.

²¹ Cyt. za: ibidem, s. 171, podobnie W. SUPIŃSKI: *Postępowanie administracyjne*. Warszawa 1934, s. 157.

²² Tak B. GRACZYK: *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*. Warszawa 1953, s. 164.

²³ Ibidem, s. 164–165; J. PANEJKO: *Glosa do wyroku NTA z dnia 25 lutego 1935 r.*, 686/32/1038-A.

²⁴ Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. Dz.U. nr 30, poz. 168.

²⁵ W. DAWIDOWICZ: *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*. Warszawa 1962, s. 226.

²⁶ S. MARCINKIEWICZ: *Kasacyjne orzeczenie...*, s. 58.

²⁷ Por. ibidem, s. 59.

Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego z 1980 r.²⁸ przyniosła zmianę w zakresie podstaw wydania decyzji kasacyjnej, czego wyrazem był art. 138 §2 k.p.a., zgodnie z dyspozycją którego: „Organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub znacznej części. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy”. Nastąpiło zatem zaostrzenie przesłanek wydania decyzji kasacyjnej. Decyzja kasacyjna mogła zostać nadto wydana w związku z pojawieniem się w postępowaniu drugoinstancyjnym nowych dowodów lub nowych okoliczności, z czego wynikała potrzeba przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w znacznej części. W tym jednak przypadku kasacyjny lub merytoryczny sposób działania organu odwoławczego zeterminowany został zakresem nowości²⁹.

Decyzja wydana na podstawie art. 138 §2 k.p.a. w orzecznictwie Sądu Najwyższego z początku lat 80.³⁰ i 90., który do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym badał legalność administracji publicznej, była traktowana jako nieostateczna, niewyczerpująca toku postępowania administracyjnego i wykluczająca możliwość zastosowania instytucji wznowienia postępowania w sprawie czy wniesienia skargi sądownoadministracyjnej³¹. W nowszym orzecznictwie sądowym podkreśla się, że „Rola sądu administracyjnego kontrolującego decyzję o charakterze kasacyjnym sprowadza się [...] do analizy przyczyn, dla których organ odwoławczy uznał za konieczne skorzystanie z możliwości przewidzianej przepisem art. 138 §2 k.p.a., a w przypadku uznania, iż uchylenie decyzji organu pierwszej instancji i przekazanie sprawy nie wynikało z przyczyn wymienionych w tym przepisie, sąd jest władny uwzględnić skargę”³². No-

²⁸ Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. Tekst jedn. z dnia 17 marca 1980 r. Dz.U. nr 9, poz. 26.

²⁹ Szerzej zob. A. ZIÓŁKOWSKA: *Formy wadliwości postępowania wyjaśniającego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 9, s. 68.

³⁰ Np. uchwała SN z dnia 19 stycznia 1983 r., IIIAZP 7/82. OSPiKA 1984, nr 10, poz. 211; uchwała SN z dnia 16 grudnia 1984 r., III AZP 1/84. OSNCP 1985, nr 10, poz. 144; wyrok NSA z dnia 22 maja 1991 r., IV SA 349/91. OSP 1992, nr 10, poz. 229. Z uwagi na zmiany stanu prawnego, a także ustroju sądownictwa administracyjnego powyższe poglądy się dezaktualizowały, dlatego inaczej uchwała SN z dnia 16 stycznia 1997 r., III ZP 5/96. OSNA-PiUS 1997, nr 15, poz. 262.

³¹ Przeciwników zaskarżalności decyzji kasacyjnych do NSA nie brakowało także w doktrynie, zob. np. R.J. ROESLER: *Podstawowe elementy konstrukcji prawnej skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego*. „Krakowskie Studia Prawnicze” 1984, nr 17, s. 113 i nast.

³² Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2014 r., II OSK 2279/13. Legalis nr 1162281.

welizacja z dnia 7 kwietnia 2017 r. przewiduje sprzeciw od decyzji kasacyjnej w dodanym do ustawy – Prawo o postępowaniu sądowoadministracyjnym rozdziale 3a *Sprzeciw od decyzji* (w przepisach art. 64a–64e, stanowiąc, że od decyzji, o której mowa w art. 138 §2 k.p.a., skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw).

Na skutek nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego, dokonanej ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³³, modyfikacji uległa treść art. 138 §2 k.p.a., stanowiąca podstawę wydania decyzji kasacyjnej. Zgodnie z brzmieniem nadanym wskazanemu przepisowi, „Organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy”. Celem zmiany art. 138 §2 k.p.a. było zwiększenie prymatu zasady merytorycznego załatwienia sprawy przez organ odwoławczy nad wyjątkowym charakterem decyzji kasacyjnych³⁴. Dopuszczalność wydania decyzji kasacyjnej została uzależniona od kumulatywnego spełnienia dwóch przesłanek, co wynika z użytego przez ustawodawcę spójnika „a”, tzn.: po pierwsze, wydania z naruszeniem przepisów postępowania decyzji pierwszoinstancyjnej³⁵, po drugie, konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Stwierdzenie „koniecznego do wyjaśnienia zakresu sprawy” jest równoznaczne z nieprzeprowadzeniem przez organ I instancji postępowania wyjaśniającego w całości lub znacznej części. Zatem warunkiem umożliwiającym wydanie decyzji kasacyjnej jest ustalenie przez organ zakresu i charakteru wad postępowania wyjaśniającego przez organ I instancji. Organ odwoławczy winien przy tym rozważyć możliwość ich naprawienia bez uszczerbku dla stron. Jeżeli organ odwoławczy ustali, że zakres uzupełniającego postępowania dowodowego mógłby spowodować naruszenie zasady dwuinstancyjności, gdyż w rzeczywistości organ odwoławczy musiałby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające z zakresie materii mogących mieć bezpośredni wpływ na treść decyzji,

³³ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dz.U. 2011, nr 6, poz. 18.

³⁴ Por. P. PRZYBYSZ: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. LexisNexis 2014, teza 33 do art. 138.

³⁵ B. Adamiak stoi na stanowisku, że chodzi o rażące naruszenie prawa procesowego przez organ I instancji, choć nie wynika to *explicite* z art. 138 §2 k.p.a., zob. B. ADAMIAK, w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks...*, s. 620–621.

wydaje orzeczenie kasacyjne. Należy więc przyjąć, że jeżeli przed organem I instancji doszło do naruszenia zasady prawdy obiektywnej, o której mowa w art. 7 k.p.a., to naruszenie może zostać uznane za mające istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, co wyczerpuje pozytywne przesłanki wydania decyzji kasacyjnej.

Zradykalizowanie przesłanek dopuszczalności wydania decyzji kasacyjnej przyniosło skutek w postaci szerszego niż dotychczas zastosowania art. 138 §2 k.p.a.³⁶ Ponadto zmianie uległo zdanie 2. we wskazanym przepisie, w którym słowo „może” zastąpiono zwrotem „powinien”, wprowadzając obowiązek organu odwoławczego w zakresie wytlumaczenia okoliczności, które organ I instancji ma wziąć pod uwagę. Obowiązek ten miał stanowić ograniczenie dopuszczalności wydania decyzji kasacyjnej oraz konieczność ustalenia wadliwości w zakresie ustalenia stanu faktycznego³⁷.

4. Nowa regulacja dotycząca decyzji kasacyjnych (art. 138 §2 k.p.a. i art. 138 §2a k.p.a.)

W pierwotnym projekcie nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego (wersja projektu z dnia 4 lipca 2016 r.) wprowadzono jako przesłankę wydania decyzji kasacyjnej „nadmierne utrudnienie” przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego przez organ odwoławczy³⁸. Liczne uwagi i wątpliwości zgłoszone w ramach uzgodnień międzyresortowych, między innymi przez: Radę Legislacyjną, Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Skarbu Państwa, skutkowały ostatecznie rezygnacją ustawodawcy ze zmiany w zakresie podstaw wydania decyzji kasacyjnej. Podkreślano bowiem, że dotychczasowe brzmienie art. 138 §2 k.p.a. nie budziło większych trudności interpretacyjnych, choć niewątpliwie problematyczne było nadmierne przekazywanie postępowań

³⁶ R. SAWUŁA: *Kilka uwag w sprawie nowego brzmienia art. 138 §2 Kodeksu postępowania administracyjnego*. „Administracja” 2011, nr 1, s. 16.

³⁷ Por. B. ADAMIAK, w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks...*, s. 623.

³⁸ W projekcie z lipca 2016 r. proponowano następującą treść art. 138 §2 k.p.a.: „Organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, konieczne do wyjaśnienia okoliczności sprawy mają zasadniczy wpływ na jej rozstrzygnięcie, a przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w tym zakresie przez organ odwoławczy byłoby nadmierne utrudnione. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wyjaśnić przy ponownym rozpatrzeniu sprawy”. *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 4 lipca 2016 r.*

wyjaśniających organom I instancji. Proponowana wówczas redakcja przesłanki decyzji kasacyjnej, tj. „nadmierne utrudnienie”³⁹, co prawda występuje w systemie prawa (np. art. 4 ust. 5 ustawy o opłatach abonamentowych⁴⁰), ale w obrocie prawnym znane są także podobne zwroty: „zbyt utrudnione” (np. art. 310 k.p.c.) czy „nadmierne uciążliwe” (art. 385³ k.c.). Użycie przez ustawodawcę takiego zwrotu nieostrego przyczyniłoby się do poszerzenia władzy dyskrecjonalnej organu odwoławczego bez spełnienia głównego celu postulowanej zmiany, tj. redukcji praktyki nadużywania instytucji przekazywania spraw organowi I instancji⁴¹. Zamierzeniem wnioskodawcy było przecież ograniczenie sytuacji, w których organy odwoławcze, mimo możliwości załatwienia sprawy *in meriti*, po uzupełnieniu czynności organu I instancji, przekazują sprawę do ponownego rozpatrzenia.

W toku uzgodnień międzyresortowych zgłoszono wiele zastrzeżeń do nowej treści art. 138 k.p.a., które można podzielić na następujące główne problemy:

4.1. Związanie stanowiskiem organu drugoinstancyjnego (art. 138 §2a k.p.a.)

W dotychczasowej linii orzeczniczej dominował pogląd, że „Z art. 138 §2 k.p.a. nie wynika, by organ I instancji był związany poglądem prawnym, wyrażonym w uzasadnieniu decyzji kasacyjnej”⁴². Podkreślano także, że „Nie jest związany wyrażonymi w uzasadnieniu decyzji kasacyjnej ocenami, poglądami i stanowiskiem organu drugiej instancji odnośnie do wykładni przepisów prawa materialnego, mających zastosowanie w sprawie”⁴³.

Zalecenia organu odwoławczego zawarte w decyzji kasacyjnej wydanej na podstawie art. 138 §2 k.p.a. „wiążą organ jedynie co do obowiązku wyjaśnienia okoliczności w nich wskazanych, zaś sposób przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego co do istnienia tych okoliczności i ocena dowodów w tym celu uzyskanych należy do wyłącznej kompetencji organu I instancji”⁴⁴. Orzecznictwo stało na stanowisku, że przekazując sprawę do

³⁹ Ten nieostry zwrot może odnosić się do sfery organizacyjno-technicznej pracy organów, a być może także do konieczności przesłuchania wielu świadków lub przeprowadzenie dowodów poza siedzibą organu.

⁴⁰ Z dnia 21 kwietnia 2005 r. Tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 1204 ze zm.

⁴¹ Zob. np. Z. KMIĘCIAK: *Propozycja zmian przepisów k.p.a. o odwołaniach*. W: *Kierunki zmian w Kodeksie postępowania administracyjnego. Propozycje i kontrowersje*. Red. Ł. DZIĄMSKI. Warszawa 2014, s. 88–89.

⁴² Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2016 r., II OSK 1619/14. Legalis nr 1455029.

⁴³ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 października 2014 r., III SA/Łd 529/14. Legalis nr 1152292.

⁴⁴ Wyrok NSA z dnia 22 marca 2007 r., II OSK 502/06. Lex nr 339485.

ponownego rozpoznania, organ odwoławczy może udzielić wskazówek co do zakresu postępowania dowodowego w I instancji. Wykluczona natomiast jest ingerencja w rozstrzygnięcie sprawy przez ten organ⁴⁵. Stanowisko to znajdowało także poparcie w orzecznictwie NSA: „Organ I instancji nie może zostać skutecznie związany ocenami prawnymi organu odwoławczego co do wykładni prawa materialnego wyrażonymi w decyzji wydanej na podstawie art. 138 §2 k.p.a. Jest przecież oczywiste, że skoro organ I instancji na nowo ma prowadzić postępowanie, to jego wynik będzie zależny od przysyłanych ustaleń faktycznych, a zatem i oceny prawne tego stanu będą od niego uzależnione. [...] Dlatego też oceny materialnoprawne wyrażone w decyzji organu odwoławczego uchylającej decyzję i kierującej sprawę do ponownego rozpatrzenia nie wiążą organu I instancji”⁴⁶. Podobnie wyrok WSA w Szczecinie z dnia 23 października 2013 r.: „Bezpośrednia ingerencja organu wyższego stopnia, w postaci zaleceń i poleceń co do merytorycznych kwestii rozstrzygania konkretnej sprawy indywidualnej, nie powinna mieć miejsca”⁴⁷. Dopuszczalność wskazania przez organ odwoławczy wyłącznie okoliczności faktycznych, które należy zbadać przy ponownym rozpatrzeniu sprawy przez organ I instancji, przewiduje art. 233 §2 Ordynacji podatkowej⁴⁸. W wyroku WSA w Olsztynie z dnia 24 lipca 2014 r. podkreślono, że „Organ odwoławczy nie jest władny w takim rozstrzygnięciu przesądzić również o nakazie załatwienia przez organ I instancji pozytywnie lub negatywnie sprawy dla odwołującego się”⁴⁹.

Podobne poglądy reprezentowali przedstawiciele doktryny, przede wszystkim Z. Kmiecik⁵⁰, B. Adamiak⁵¹ i K. Glibowski⁵², choć w tym wzglę-

⁴⁵ Por np. wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 1999 r., III SA 7218/98. Legalis nr 62766.

⁴⁶ Wyrok NSA z dnia 30 września 2014 r., II OSK 723/13. Legalis nr 1087288.

⁴⁷ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 23 października 2013 r., II SA/Sz 600/13. Legalis nr 790167.

⁴⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 201 ze zm. [dalej: o.p.]; zob. też np. M. JANICKI, K. WOJTCWICZ: *Przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia (SERWIS „Monitora Podatkowego” Nr 3/2011)*. MOPOD 2011, nr 10, a także wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2014 r., II FSK 2076/12. Legalis nr 1161832: „W obszarze podstaw i uzasadnień możliwości stosowania art. 233 §2 [...], [o.pod. – A.Z.] nie mieści się wyrażanie poglądów prawnych w przedmiocie prawa materialnego, których uwzględnienie przesądziłoby o określonym sposobie merytorycznego załatwienia sprawy. Wydanie decyzji w omawianym trybie na podstawie poglądu prawnego organu odwoławczego w zakresie prawa materialnego co do merytorycznego sposobu załatwienia sprawy w sposób oczywisty wykracza poza treść, dyspozycję i możliwości uzasadnionego stosowania wymienionego przepisu procedury podatkowej i może wskazywać na jego rażąco naruszenie”.

⁴⁹ I SA/OI 304/14. Legalis nr 1152591.

⁵⁰ Z. KMIECIK: *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2011, s. 95.

⁵¹ B. ADAMIAK, w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks...*, Warszawa 2012, s. 524.

⁵² K. GLIBOWSKI, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI. Warszawa 2017, s. 952–953.

dzie pojawiały się także zapatrywania, zgodnie z którymi pojęcie okoliczności, o których mowa w art. 138 §2 k.p.a., należy interpretować szeroko, obejmując ich zakresem także okoliczności prawne⁵³. Jednakże dotychczasowa regulacja, nawet przyjmując szeroką wykładnię „okoliczności”, oznaczała „jedynie obowiązek rozważenia przez organ pierwszej instancji określonych okoliczności faktycznych lub kwestii prawnych, zapewniając jednocześnie temu organowi prawo do samodzielnego wysnucia wypływających z owych rozważań wniosków”⁵⁴.

Równocześnie praktyka wydawania decyzji kasacyjnych oraz postulat realizacji zasady szybkości nakazywały konieczność ostrożnego korzystania z uprawnienia do wydawania tego typu decyzji „w sytuacji powtórnej kontroli decyzji organu I instancji, wydanej już po wypełnieniu zaleceń zawartych we wcześniejszej decyzji kasacyjnej organu odwoławczego, gdzie strona jest zainteresowana jak najszybszym merytorycznym załatwieniem sprawy, a każde przesunięcie w czasie rozstrzygnięcia o swoich prawach (lub obowiązkach) postrzega jako narażanie ją na dodatkowe koszty, i gdzie zauważalna jest odmienność odczytywania przez organy każdej instancji i organy współdziałające wcześniejszych zaleceń zawartych w decyzji kasacyjnej”⁵⁵. Stąd dotychczasowa regulacja była uznawana za gwarantującą balans między samodzielnością organu I instancji w zakresie stosowania prawa a unikaniem błędów w decyzji stanowiącej ponownie przedmiot odwołania.

Ustawa nowelizująca k.p.a. wprowadziła art. 138 §2a, który stanowi, że jeżeli organ I instancji dokonał w zaskarżonej decyzji błędnej wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, w decyzji organ odwoławczy określa także wytyczne w zakresie wykładni tych przepisów. Nie oznacza to jednak rezygnacji z wynikającej z zasady dwuinstancyjności prawa do dwukrotnego rozpoznania tej samej sprawy administracyjnej. Wskazana zmiana niewątpliwie może nadać kierunek działania organu przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

⁵³ M. BOGUSZ: *Problem związania organu pierwszej instancji decyzją kasacyjną organu odwoławczego w świetle kodeksu postępowania administracyjnego*. „Gdańskie Studia Prawnicze” 2013, T. 29, s. 30–31; zob. także A. WRÓBEL, w: A. WRÓBEL, M. JAŚKOWSKA: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2016, s. 716: „Niewątpliwie wiążące prawnie są także oceny prawne organu odwoławczego w przedmiocie stwierdzeń naruszeń przepisów postępowania”; W. PIĄTEK: *Wiążące wskazania sądu administracyjnego oraz okoliczności sformułowane przez organ odwoławczy w perspektywie ponownego rozpatrzenia sprawy administracyjnej*. W: *Wykłady i stosowanie prawa administracyjnego*. Red. D.R. KIJOWSKI, J. RADWANOWICZ-WANCZEWSKA, M. WICENCIAK. Warszawa 2012, s. 260, dopuszcza „możliwość zwrócenia przez organ odwoławczy uwagi na błędną interpretację prawa materialnego”.

⁵⁴ M. BOGUSZ: *Problem związania...*, s. 33.

⁵⁵ Wyrok NSA o. Białystok z dnia 28 stycznia 2003 r., SA/Bk 1186/02. Legalis nr 94208.

Jednak w lipcowym projekcie nowelizacji k.p.a. art. 138 §2a stanowił wprost, że „jeśli organ I instancji w decyzji dokonał błędnej wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, organ odwoławczy powinien także zawrzeć w decyzji wytyczne w zakresie wykładni przepisów prawa, które są dla organu I instancji wiążące przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, jeśli przepisy te znajdują zastosowanie, a stan prawny nie uległ zmianie”.

Wiążące zalecenia nie stanowią jednak *novum* w dyskursie publicznym, gdyż kwestia ta została podjęta w czasie prac nowelizacyjnych Kodeksu postępowania administracyjnego w 2010 r. W uzasadnieniu podkreślano wówczas konieczność większego skrepowania „organu pierwszej instancji decyzją organu odwoławczego, a w szczególności wskazówkami zawartymi w uzasadnieniu tej decyzji”⁵⁶. Ostatecznie pomysł ten został wówczas porzucony, a po latach podjęty na nowo. Z. Kmiecik podkreślał wtedy, że „Zalecenia kierowane do organu pierwszej instancji w trybie art. 138 §2 zdanie drugie k.p.a. nie mogą przesądzać o treści przyszłego rozstrzygnięcia, a jedynie dyscyplinować ten organ w sensie zobowiązania go do rozważenia (zbadania) uznanych za istotne dla wyniku postępowania elementów stanu faktycznego sprawy”⁵⁷.

Propozycja wprowadzenia wiążących zaleceń organu odwoławczego wywołała ożywioną dyskusję. Jak podkreślił Główny Inspektor Jakości Handlowej, związanie wykładnią przepisów zawartą w decyzji kasacyjnej stanowi naruszenie zasady dwuinstancyjności, a sama decyzja będzie miała charakter merytoryczny. Upoważnianie organów odwoławczych do dokonywania wiążącej wykładni prawa zdaje się kompetencją nadmierną. Ponadto zapewne trudno będzie formułować wytyczne w zakresie prawa materialnego, w sytuacji wadliwego ustalenia stanu faktycznego. Nie będzie możliwe stwierdzenie poprawności lub wadliwości dokonanej wykładni. Za wprowadzeniem takiego unormowania mogłaby przemawiać potrzeba zapobiegania powstawaniu błędów ustalonych przez organ odwoławczy w sytuacji ponownej kontroli instancyjnej decyzji. Miałyby one także służyć zapewnieniu większej jednolitości orzecznictwa⁵⁸. Zdaniem W. Piątka, związanie organu wytycznymi nie tylko nie stanowi zagrożenia dla zasady dwuinstancyjności, lecz przeciwnie – zasada ta jest bardziej skuteczna i realna, gdyż organ odwoławczy ma większy wpływ na bieg toczącego się postępowania⁵⁹.

⁵⁶ *Uzasadnienie nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 16 kwietnia 2010 r. – Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Druk sejmowy nr 2987, kadencja VI, s. 9.

⁵⁷ Z. KMIĘCIAK: *Odwołania w postępowaniu...*, s. 95.

⁵⁸ W. PIĄTEK: *Wiążące wskazania sądu...*, s. 252–253.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 263. Za możliwością wprowadzenia wiążących zaleceń opowiedzieli się m.in. B. DOBKOWSKA, B. MUZYCZUK: *Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego*

W ramach konsultacji społecznych Pomorski Urząd Wojewódzki wskazał, że ustawodawca wyraźnie wprowadza związanie organu I instancji w zakresie wykładni prawa, natomiast nie odnosi się do kwestii związania pozostałymi wytycznymi organu II instancji.

Z kolei Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Opolu stwierdziło, że wykładnia przepisów, o której mowa w art. 138 §2a k.p.a., ma się odnosić do przepisów, co do których brak jest pewności, że staną się podstawą prawną rozstrzygnięcia organu pierwszoinstancyjnego.

Ostatecznie ustawodawca zrezygnował z przyznania wytycznym *expressis verbis* wiążącego charakteru, choć powinny one zostać uwzględnione przez organ I instancji. Problematyczna jest kwestia bezwzględnego związania tych organów, gdyż z jednej strony stanowiłoby to przejaw naruszenia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, a z drugiej – gdyby taka była intencja ustawodawcy, nastąpiłoby wyraźne sformułowanie normy prawnej wskazujące na wiążący charakter wytycznych, tak jak w procedurze sądowno-administracyjnej. Przy czym w tym drugim zakresie, mimo braku wyraźnego wskazania ustawowego, zachodzi ryzyko, że wytyczne będą traktowane wiążąco, ograniczając tym samym samodzielność orzeczniczą organów I instancji⁶⁰.

Wytyczne wiążą natomiast pośrednio organ odwoławczy, który w przypadku ponownej weryfikacji decyzji wydanej po spełnieniu wytycznych nie powinien wydawać kolejnej decyzji kasacyjnej. W przeciwnym przypadku trudno mówić o realizacji zasady szybkości czy też zasady praworządności. Wprowadzona regulacja wydaje się zatem wychodzić naprzeciw oczekiwaniom praktyki administracyjnej.

Dokonując oceny wprowadzonej regulacji, nie można zapominać o celu zmiany, polegającej na wprowadzeniu art. 138 §2a k.p.a., czyli wyeliminowania nagminnych sytuacji, stanowiących swego rodzaju uzus, w których organ I instancji, przy niezmienionym stanie faktycznym i prawnym, wydaje taką samą decyzję, mimo wcześniejszego uchylecia decyzji jako wadliwej, ze wskazaniem jej wad oraz tego, jakie działania ma podjąć organ I instancji.

a wydawanie rozstrzygnięć kasacyjnych na przykładzie samorządowych kolegiów odwoławczych. W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.* Red. J. NICYPORUK. Lublin 2010, s. 127.

⁶⁰ K. GLIBOWSKI, w: *Kodeks...*, s. 1025–1026.

4.2. Kwestia odpowiedzialności za decyzję wydaną zgodnie z zaleceniami

Przyjmując związanie organu I instancji wytycznymi w zakresie prawa materialnego, które ma zastosowanie w sprawie, rodzi się pytanie, na które w ramach uzgodnień międzyresortowych zwróciło uwagę Ministerstwo Finansów oraz Ministerstwo Obrony Narodowej, mianowicie, kto poniesienie odpowiedzialność za rozstrzygnięcie, któremu zarzucono rażące naruszenie prawa. Wydaje się, że wprowadzenie wiążącego charakteru wytycznych, które w zamyśle projektodawców miałyby przyspieszyć postępowanie, spowodowałyby zatarcie odpowiedzialności za wydaną decyzję. Jak wcześniej podkreślono, wytyczne w lipcowym projekcie miały mieć charakter wiążący, co uniemożliwiałoby pominięcie ich przez organ I instancji. Mogłoby się wydawać, że ustaleniu odpowiedzialności sprzyjałaby metryka sprawy administracyjnej (o ile jej prowadzenie nie będzie wyłączone rozporządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 marca 2012 r. w sprawie rodzaju spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony⁶¹) oraz sama decyzja kasacyjna. Jednak za treść decyzji odpowiada organ wydający, czyli w tym przypadku odpowiedzialność spada na organ w I instancji, i to zarówno wówczas, gdy podejmie działania zgodne z wytycznymi, jak i wtedy, gdy je pominie lub zlekceważy.

W ocenie projektodawcy, wprowadzona regulacja ma stanowić reakcję na sytuacje, w których organ odwoławczy koncentruje się wyłącznie na uchybieniach w zakresie ustalenia stanu faktycznego, mimo że z zaskarżonej decyzji wynika, że organ I instancji błędnie interpretuje przepisy, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie. Wskazanie błędów i określenie zaleceń pozwoli uniknąć ich powielenia przez organ I instancji przy ponownym ustaleniu stanu faktycznego.

4.3. Podmioty uprawnione do dokonywania wykładni prawa

Osobne zagadnienie, wynikające z nowego przepisu wyrażonego w art. 138 §2a k.p.a., stanowi wyposażenie drugoinstancyjnych organów administracyjnych w kompetencję do wydawania wytycznych w zakresie wykładni przepisów prawa. Do tej pory wykładni prawa dokonywały wyłącznie sądy, nowelizacja zaś poszerza krąg legitymowanych do tego podmiotów w sposób ogólny o organy odwoławcze, a nie w sposób szczegółowy, jak to uczyniono w przepisach podatkowych. Zgodnie z art. 14b o.p., tzw. interpretacje indywidualne dokonywane są przez Dyrektora Krajowej

⁶¹ Dz.U. poz. 269.

Informacji Skarbowej, który jest wyspecjalizowanym organem Krajowej Administracji Skarbowej⁶². Z kolei tzw. interpretacje ogólne należą do właściwości ministra właściwego do spraw finansów publicznych, który dąży do zapewnienia jednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego przez organy podatkowe (art. 14a o.p.).

4.4. Sprzeciw od decyzji kasacyjnej

Istotnym *novum* w procedurze administracyjnej jest dopuszczalność zaskarżenia decyzji kasacyjnej do wojewódzkiego sądu administracyjnego w przyspieszonej procedurze, w drodze sprzeciwu, co ma usprawnić postępowanie odwoławcze i istotnie zmniejszyć nagminność decyzji kasacyjnych wydawanych przez organ odwoławczy. Warto zaznaczyć, że sprzeciw jako środek o charakterze *quasi*-odwoławczym znany jest w procedurze sądowno-administracyjnej, ale od zarządzeń i postanowień referendarza sądowego (art. 167a i art. 259 p.p.s.a.⁶³). W toku postępowania sprzeciwowego sąd ocenia, czy istniały przesłanki do uchylenia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi I instancji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Przedmiotem oceny sądu administracyjnego rozpatrującego sprzeciw nie są okoliczności, które wskazał organ odwoławczy w decyzji kasacyjnej, a które powinien wziąć pod uwagę organ I instancji przy ponownym rozpatrzeniu sprawy (art. 64e p.p.s.a.)⁶⁴.

Regulacja sprzeciwu od decyzji kasacyjnej nawiązuje do znanej w procedurze cywilnej konstrukcji zażalenia przewidzianego w art. 394¹ § 1¹ k.p.c., gdyż sprzeciw nie jest środkiem prawnym służącym kontroli materialno-prawnej podstawy decyzji ani prawidłowości zastosowania przez sąd, lecz ocenie przesłanek (pozytywnych i negatywnych) wydania decyzji kasacyjnej. Procedura kontroli decyzji, w której rozstrzygany jest sprzeciw, określona jest w art. 64c i 64d p.p.s.a., rozstrzygnięcia sądu zaś zostały wskazane w art. 151a p.p.s.a.

Uwzględniając sprzeciw, sąd może uchylić decyzję kasacyjną i ma możliwość ukarania organu karą grzywny, w sytuacji, gdy została ona wydana bez spełnienia ustawowych przesłanek. Sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. skutkuje zatem wszczęciem postępowania

⁶² Dnia 1 marca 2017 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej. Dz.U. 2016, poz. 1947.

⁶³ Wprowadzone nowelizacją p.p.s.a – ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dz.U. 2015, poz. 658.

⁶⁴ Por. J. JAGIELSKI, J. PIECHA, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Red. R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI. Warszawa 2017, s. 449–450.

wpadkowego względem postępowania administracyjnego, które jest w toku, ale ma charakter jednoinstancyjny. Jednocześnie po zakończeniu postępowania administracyjnego strona nadal, na zasadach ogólnych, ma prawo złożyć skargę do sądu administracyjnego i żądać poddania merytorycznej kontroli decyzji w dwóch instancjach sądowych. Warto zauważyć, że przyspieszenie postępowania odwoławczego będzie przekładało się na czas trwania postępowań sądownoadministracyjnych, skoro sąd ma rozstrzygnąć sprzeciw w ciągu 30 dni.

5. Podsumowanie

Od kilku lat w doktrynie obserwuje się zjawisko „usądownienia” postępowania administracyjnego. Przyczyny judycjalizacji⁶⁵ są różnorakie – od społecznych (w celu harmonizowania interesów występujących w sferze działania administracji), przez ekonomiczne (zapewnienie ekonomiki procesowej), aż po prawne. Wprowadzenie art. 138 § 2a k.p.a. jest wyrazem tego zjawiska, które oznacza dążenie ustawodawcy do ukształtowania takiego modelu postępowania administracyjnego, aby znalazły się w nim rozwiązania właściwe dla postępowań sądowych⁶⁶. Tak też jest w przypadku zaleceń, związane bowiem wskazaniem sądu II instancji w orzeczeniu kasacyjnym występuje w postępowaniu karnym (art. 442 § 3⁶⁷), cywilnym (art. 386 § 6⁶⁸)

⁶⁵ R. SUWAJ: *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*. Warszawa 2009, s. 88–116.

⁶⁶ Zob. E. SZEWCZYK, M. SZEWCZYK: *O potrzebie ograniczenia...*, s. 110.

⁶⁷ Kodeks postępowania karnego z dnia 6 czerwca 1997 r. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1749 ze zm.

„Zapatrywania prawne i wskazania sądu odwoławczego co do dalszego postępowania są wiążące dla sądu, któremu sprawę przekazano do ponownego rozpoznania. Zapatrywania prawne stanowią wyrażone przez sąd odwoławczy poglądy na temat wykładni określonych przepisów prawa materialnego lub procesowego, zaś »wskazania co do dalszego postępowania« to przede wszystkim zalecenia co do trybu i celowości przeprowadzenia w tym postępowaniu czynności procesowych”. Wyrok SN z 19 marca 2008 r., II KK 347/07. „Biuletyn PK” 2008, nr 9, poz. 5. „Jednocześnie sąd odwoławczy nie ma prawa, wydając jakiegokolwiek zalecenie, ograniczać zasady swobodnej oceny dowodów przez sąd I instancji, w szczególności poprzez wskazanie co do oceny dowodów”. Postanowienie SN z dnia 2 lutego 2009 r., II KK 224/08. OSNKW 2009, nr 5, poz. 39.

⁶⁸ Kodeks postępowania cywilnego z dnia 17 listopada 1964 r. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1822 ze zm.: „Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w uzasadnieniu wyroku sądu drugiej instancji wiążą zarówno sąd, któremu sprawa została przekazana, jak i sąd drugiej instancji, przy ponownym rozpoznaniu sprawy. Nie dotyczy to jednak wypadku, gdy nastąpiła zmiana stanu prawnego. Oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania obejmuje nie tylko wykładnię przepisów

oraz sądowoadministracyjnym (art. 153⁶⁹). Do tej pory zatem w systemie prawnym kwestia związania wytycznymi występowała w relacjach horyzontalnych sąd – sąd oraz wertykalnych sąd – organ, nie zaś w relacji horyzontalnej organ – organ. Ryzyko przyznawania wytycznym wiążącego charakteru, mimo braku wyraźnego wskazania ustawowego, może skutkować pojawieniem się tego nowego typu relacji – podporządkowaniem organów w zakresie interpretacji prawa.

Pomimo dominującej w doktrynie tezy o reformatorskim modelu odwoławczego postępowania administracyjnego, staje się ona coraz mniej aktualna. Dotychczasowa praktyka wydawania decyzji kasacyjnych na podstawie art. 138 §2 k.p.a. przez samorządowe kolegia odwoławcze potwierdza, że decyzje te stanowią dużą część ich działalności orzeczniczej jako organów II instancji⁷⁰, mimo legislacyjnych prób ograniczania nadużywania tej instytucji. Być może przyczyną jest konstrukcja przepisu art. 138 §2 k.p.a., która stwarza łatwiejszy tryb wydania decyzji niż w przypadku decyzji merytorycznych i reformacyjnych⁷¹, a może przyczyny tkwią w oportuniźmie, polegającym na uchylaniu się od merytorycznego załatwienia sprawy o skomplikowanym prawnie charakterze⁷².

prawa materialnego i procesowego, ale także wskazanie, że do stosunku prawnego będącego przedmiotem procesu ma zastosowanie inny przepis, którego sąd I instancji nie wziął pod uwagę. Wiążące dla sądu ponownie rozpoznającego sprawę jest także wskazanie okoliczności, które powinny być wyjaśnione i polecenie przeprowadzenia konkretnych czynności”. Wyrok SN z dnia 15 stycznia 2004 r., II CK 162/03. Legalis.

⁶⁹ Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 30 sierpnia 2002 r. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 718 ze zm.: „Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie. Związanie organów administracji publicznej oraz sądów oceną prawną oznacza, że w tym zakresie nie mogą one formułować nowych ocen prawnych, sprzecznych z wyrażonymi wcześniej w orzeczeniu sądowym, i zobowiązane są do podporządkowania się jej w pełnym zakresie”. Wyrok NSA z dnia 19 października 2007 r., II FSK 1128/06. Legalis.

⁷⁰ Np. w SKO w Warszawie w 2013 r. wydano 2324 decyzje kasacyjne na podstawie art. 138 §2 k.p.a., w 2014 r. – 2101 decyzji, w 2015 r. – 2294 decyzje; w SKO w Olsztynie w 2013 r. – 1745 decyzji, w 2014 r. – 1815 decyzji, a w 2015 r. – 1644 decyzji, w SKO w Kielcach zaś w 2014 r. – 1105 decyzji, w 2015 r. – 1070 decyzji, a w 2016 r. – 899. Liczba decyzji kasacyjnych wydawanych przez organy drugoinstancyjne, nie tylko przez samorządowe kolegia odwoławcze, jest zróżnicowana, a uogólnienia mogą rodzić nieprawdziwe twierdzenie, że decyzje tego typu stanowią wyłączny sposób orzekania przez te organy.

⁷¹ W. CHRÓŚCIELEWSKI: *Kasacyjny czy reformacyjny model postępowania odwoławczego*. „Państwo i Prawo” 2015, z. 1, s. 7.

⁷² J.P. Tarno wskazuje także na inne przyczyny: utrwalenie nieprawidłowego stylu działania organów odwoławczych, krótki termin na załatwienie sprawy w II instancji – zob. J.P. TARNO: *W kwestii zaskarżalności decyzji kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*. „Państwo i Prawo” 1987, z. 3, s. 93–94.

Nadużywanie rozstrzygnięć kasacyjnych i związane z tym „przerzucanie” postępowania z organu do organu z pewnością nie sprzyjają realizacji zasady szybkości postępowania administracyjnego (art. 7 k.p.a.), pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa (art. 8 k.p.a.), stanowiąc wypaczenie zasady dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.). Wprowadzenie sprzeciwu od decyzji kasacyjnych do sądu administracyjnego może stanowić istotny krok w kierunku powstrzymania tej niekorzystnej praktyki organów odwoławczych.

Na zakończenie warto także spojrzeć na omawianą problematykę z innej strony, podkreślając, że proces „usądowienia” postępowania administracyjnego wiąże się nieuchronnie ze zwiększonym formalizmem tej procedury, to zaś w konsekwencji przekłada się na jej efektywność i, wbrew zamierzeniom projektodawców, może spowodować jej przewlekłość.

Agnieszka Ziółkowska

The cassation decision causing the case to retrial of the first instance
(art. 138 §2 C.A.P. and art. 138 §2a C.A.P.)
in the amendment of the Code of Administrative Procedure
of April 7, 2017

Summary

Abuse by authorities of cassation appeal the decision to issue (art.138§2 C.A.P.) causing the increase in the duration of administrative proceedings resulted in the need for change in this area. The amendment of the Code of Administrative Procedure, introduced by the Act of 9 April 2017 on the amendment of the Act – Code of Administrative Procedure and some other acts introduced in this respect new regulations in the form of binding recommendations of the second instance authority and opposition to the administrative court initiating the proceedings of a single instance and incidental.

Sylwia Łazuk

Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej

1. Wprowadzenie

Zaproponowana przez ustawodawcę nowelizacja postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego ma na celu ustanowienie bardziej elastycznej, odpowiadającej standardom europejskim, formuły środków odwoławczych w ramach administracyjnego toku instancji oraz ściślejszego powiązania ich z trybem kontroli administracji sprawowanej przez sądy administracyjne¹. W literaturze wskazuje się, że niemal we wszystkich systemach postępowania administracyjnego w Europie, oprócz klasycznych, mających cechę dewolutywności środków kwestionowania decyzji organów administracji publicznej, funkcjonują również środki o charakterze niedewolutywnym, które kierowane są do organu, który je wydał. Ponadto, przedstawiciele doktryny podkreślają, że idea, która przesądziła o wykształceniu rozmaitych, odznaczających się różnym stopniem sformalizowania i poziomem zapewnionych jednostce gwarancji procesowych, środków zaskarżenia decyzji w trybie administracyjnym (przedsądowym), było dążenie do ustanowienia generalnego prawa zwrócenia się do innego organu, niż ten, który podjął rozstrzygnięcie i możliwość żądania ponownego rozpatrzenia sprawy lub chociażby dokonania kontroli legalności sposobu jej załatwienia².

W obecnie obowiązującym stanie prawnym efektywność zaskarżenia decyzji kasatoryjnej i wnikania się przez stronę w długotrwały spór sądowy co

¹ Z. KMIĘCIAK: *Postępowanie odwoławcze (art. 15 i art. 127–144 k.p.a.)*. W: *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego*. Warszawa 2016 r., <http://www.nsa.gov.pl/raport-eksperscki-kpa.php> [Data dostępu: 10.04.2017 r.], s. 167.

² Ibidem.

do istnienia podstaw do takiego rozstrzygnięcia jest poważnie ograniczona³. Dlatego też ustawodawca zaproponował wprowadzenie w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴ nowej instytucji – sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej, który zastąpi obecnie przysługującą stronie skargę na taką decyzję.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie nowelizacji w tym zakresie, wymogów formalnych, jakie ustawodawca przewidział dla tego środka procesowego, a także procedury wniesienia i rozpoznania sprzeciwu.

2. Charakter decyzji kasatoryjnej

Zgodnie z art. 138 §2 Kodeksu postępowania administracyjnego⁵, organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Wspomniana regulacja została wprowadzona przez ustawę z dnia 3 grudnia 2010 r.⁶ Zdaniem Sądu Najwyższego⁷, organ odwoławczy powinien wskazać w uzasadnieniu decyzji przyczyny niezastosowania art. 136 k.p.a. Dlatego też ten rodzaj decyzji może zostać wydany, gdy w postępowaniu przed organem I instancji naruszono przepisy dotyczące postępowania wyjaśniającego, a w konsekwencji organ odwoławczy nie może tego uchybienia sanować w drodze uzupełniającego postępowania wyjaśniającego z art. 136 k.p.a., gdyż zakres koniecznego uzupełnienia tego postępowania mógłby naruszyć zasadę dwuinstancyjności postępowania⁸. W istocie stan faktyczny sprawy byłby ustalony przez organ odwoławczy, czyli sprawa byłaby rozstrzygana wyłącznie w jednej instan-

³ *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*. Druk sejmowy nr 118.

⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 718 ze zm. [dalej: p.p.s.a.].

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 23 ze zm. [dalej: k.p.a.].

⁶ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Tekst jedn. Dz.U. 2011, nr 6, poz. 18 ze zm.

⁷ Wyrok SN z dnia 9 czerwca 1999 r., III RN 7/99. OSN 2000, nr 9, poz. 338.

⁸ W. CHRÓŚCIELEWSKI, J.P. TARNO: *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*. Warszawa 2016, s. 179–180.

cji. Stoi to w sprzeczności między innymi ze stanowiskiem WSA w Łodzi, który w wyroku z dnia 2 października 2013 r.⁹ stwierdził, że postępowanie odwoławcze (postępowanie przed organem II instancji) powinno zakończyć się decyzją merytoryczną, tzn. decyzją utrzymującą w mocy decyzję organu I instancji albo decyzją uchylającą w całości lub w części tę decyzję i orzekającą w tym zakresie co do istoty sprawy.

Przekazując sprawę, organ odwoławczy zobowiązany jest wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 12 lutego 1985 r.¹⁰, organ administracji publicznej musi udzielić wskazówek co do zakresu postępowania wyjaśniającego czy zalecanych środków dowodowych. Nie wolno mu natomiast narzucać organowi I instancji sposobu rozstrzygnięcia sprawy, ponieważ stanowiłoby to rażące naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania. W związku z tym w sprzeczności z art. 138 § 2 k.p.a. pozostaje wydanie decyzji kasacyjnej zarówno w przypadku, gdy zaskarżona decyzja była dotknięta jedynie błędami natury prawnej, jak i w przypadku, gdy postępowanie wyjaśniające I instancji jest dotknięte niewielkimi brakami, które z powodzeniem można uzupełnić w postępowaniu odwoławczym¹¹. Warto wskazać, że w orzecznictwie sądów administracyjnych niejednokrotnie podkreślano, że tzw. decyzja kasatoryjna może zostać wydana w drodze wyjątku, gdyż wydanie tego typu decyzji powoduje zawsze przesunięcie w czasie momentu merytorycznego rozpoznania sprawy. Dlatego też organ odwoławczy powinien przed zdecydowaniem się na wydanie decyzji kasatoryjnej ocenić sprawę z uwzględnieniem zasad ekonomiki procesowej oraz szybkości postępowania¹². Skutkiem wydania decyzji kasatoryjnej jest powrót sprawy do organu I instancji, który jest zobowiązany do niezwłocznego jej rozpatrzenia¹³. W takiej sytuacji organ I instancji zyskuje ponownie kompetencję do merytorycznego rozpoznania sprawy, gdyż technicznie powtórne przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego możliwe jest dzięki zwrotnemu przekazaniu akt sprawy przez organ odwoławczy do organu I instancji.

Należy także podkreślić, że rozwiązanie zawarte w art. 138 § 2 k.p.a. nie kształtuje stosunku materialnoprawnego. A. Ciesielska twierdzi, że wywołuje ono jedynie skutek procesowy, czyli kończy sprawę w danej

⁹ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 października 2013 r., III SA/Łd 537/13. Lex nr 1388070.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 12 lutego 1985 r., II SA 1811/84. ONSA 1985, nr 1, poz. 7.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 22 września 1981 r., II SA 400/81. ONSA 1981, nr 2, poz. 88.

¹² Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 lutego 2014 r., IV SA/Po 717/13. Lex nr 1437715.

¹³ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 stycznia 2014 r., I SA/Gd 1490/13. Lex nr 1467369.

instancji¹⁴. W doktrynie i w orzecznictwie przyjmuje się powszechnie, że zakaz *reformationis in peius* nie ma zastosowania do decyzji wydawanej na podstawie art. 138 §2 k.p.a. Odmienny pogląd prezentuje np. A. Wróbel, którego zdaniem decyzja kasatoryjna może spowodować niekorzyść dla strony i dlatego przedmiotowy zakaz odnosi się także do rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 138 §2 k.p.a. Wspomniany autor stwierdza także, że w sytuacji, gdy organ odwoławczy uchyla zaskarżoną decyzję przyznającą stronie uprawnienie i zwraca sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji, tym samym niewątpliwie pogarsza sytuację strony, ponieważ ta traci uprawnienie, którym dysponowała do chwili wydania rozstrzygnięcia w postępowaniu odwoławczym, oraz pewność, że przywrócone jej ono zostanie decyzją organu orzekającego ponownie w I instancji. Ponadto wydanie decyzji kasacyjnej powoduje przedłużenie postępowania, co może być dla strony rzeczywistą dolegliwością¹⁵.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że ustawodawca również dostrzegł problem w zakresie omawianej regulacji i zdecydował się znowelizować przepisy w tym względzie.

3. Wymogi formalne decyzji kasatoryjnej

Efektywność zaskarżenia decyzji kasatoryjnej oraz długie spory sądowe w zakresie podstaw do takiego rozstrzygnięcia są poważnie ograniczone. Nowelizacja ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w art. 64a–64e wprowadza szybszy i mniej skomplikowany od procedury skargowej tryb zaskarżania decyzji kasatoryjnych, w którym podobnie jak w przypadku innych przejawów przewlekłości postępowania będzie możliwe wymierzenie organowi administracji publicznej grzywny. W uzasadnieniu do projektu nowelizacji zakłada się, że powinno to przyczynić się do zmniejszenia liczby decyzji kasatoryjnych wydawanych przez organ odwoławczy zbyt pochopnie, mimo obiektywnej możliwości załatwienia sprawy merytorycznie i wydania decyzji, o której mowa w art. 138 §1 pkt 1 lub 2 k.p.a. Dlatego też sprzeciw od decyzji kasatoryjnej powinien zmobilizować organ odwoławczy do wykonania jego ustawowej funkcji, wynikającej z obowiązku dwukrotnego merytorycznego, a nie wyłącznie kontrolnego rozpatrzenia sprawy.

¹⁴ A. CIESIELSKA: Zakaz „*reformationis in peius*” a decyzja kasacyjna z art. 138 §2 Kodeksu postępowania administracyjnego. „Causus” 2016, nr 83, s. 30.

¹⁵ A. WRÓBEL: Komentarz do art. 139 k.p.a. W: M. JAŚKOWSKA, A. WRÓBEL: Komentarz zaktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego. Lex/el 2016.

Zgodnie z art. 64a projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, od decyzji, o której mowa w art. 138 §2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw. Sprzeciw jest środkiem zaskarżenia, którym strona będzie mogła zainicjować swoiste postępowanie o charakterze wpadkowym, a które będzie ograniczone przedmiotowo do kwestii formalnych. Analogicznie do zażalenia przewidzianego w art. 394¹ §1¹ Kodeksu postępowania cywilnego¹⁶, sprzeciw nie będzie środkiem prawnym służącym kontroli materialnoprawnej podstawy decyzji ani prawidłowości zastosowania przez organ II instancji przepisów prawa procesowego niezwiązanych z podstawami kasatoryjnymi. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 27 września 2013 r.¹⁷ stwierdził, że zażalenie z art. 394¹ §1¹ k.p.c. jest skierowane przeciwko uchyleniu wyroku i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania. Dlatego też sprzeciw od decyzji kasatoryjnej ma służyć skontrolowaniu, czy decyzja kasatoryjna organu II instancji została wydana prawidłowo i oparta na podstawach wymienionych w art. 138 §2 k.p.a. Kontrola sądów administracyjnych w tym zakresie będzie miała charakter formalny. Ustawodawca, dzięki nowelizacji postępowania administracyjnego, zakłada, że decyzja kasatoryjna będzie wyjątkiem od zasady merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy i odegra w końcu rolę, którą pierwotnie dla niej zakładano.

Zgodnie z art. 64b §1 ustawy¹⁸, do sprzeciwu od decyzji stosuje się odpowiednio przepisy o skardze, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Paragraf 2 wspomnianego artykułu stanowi dodatkowo, że sprzeciw od decyzji powinien czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, żądanie jej uchylenia oraz oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję. Z kolei §3 statuuje, że w postępowaniu wszczętym sprzeciwem od decyzji nie stosuje się art. 33, czyli przepisu regulującego kwestie uczestników postępowania na prawach strony, a także zgłaszania uczestnictwa. Regulacja zawarta w art. 64b §1 i §2 ustawy wydaje się pewnego rodzaju niekonsekwencją ze strony ustawodawcy. Z jednej strony ustawodawca przewiduje dla sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej stosowanie przepisów dotyczących skargi, a z drugiej z kolei wybiórczo nakazuje spełnienie przesłanek z art. 57 p.p.s.a. Może to spowodować problemy w praktyce – szczególnie jeśli chodzi o osoby, które działają samodzielnie, bez pomocy profesjonalnego

¹⁶ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1822 ze zm. [dalej: k.p.c.].

¹⁷ Postanowienie SN z dnia 27 września 2013 r., I CZ 75/13. Lex nr 1377976.

¹⁸ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Druk sejmowy nr 1183 [dalej: ustawa].

pełnomocnika, i doprowadzić do przedłużenia procedury rozstrzygnięcia sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej.

4. Procedura wniesienia, rozpoznania i rozstrzygnięcia sprzeciwu

Do rozpoznania skargi została przewidziana szczególna, skrócona procedura sądowoadministracyjna. Warto wskazać, że ustawodawca dopuścił dwojaki sposób wniesienia sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej. Niemniej jednak, zgodnie z art. 64c §1 ustawy, w obu przypadkach należy go wnieść w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji.

Pierwszy sposób to wniesienie sprawy za pośrednictwem organu, którego decyzja jest przedmiotem sprzeciwu od decyzji (art. 64c §2 ustawy). W takim przypadku organ obowiązany jest przekazać sprzeciw od decyzji sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy w terminie czternastu dni (art. 64c §4 zd. 1 ustawy). Oczywiście, zgodnie z §5, organ może w zakresie swojej właściwości uwzględnić sprzeciw od decyzji w całości w terminie czternastu dni od dnia jego otrzymania, uchylając zaskarżoną decyzję i wydając nową decyzję na podstawie art. 138 §1 albo §4 k.p.a.

Drugi sposób, przewidziany w art. 64c §3 omawianej ustawy, to wniesienie sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej wprost do sądu administracyjnego. W takim przypadku sąd niezwłocznie wzywa organ, który wydał zaskarżoną decyzję, do przekazania sądowi kompletnych i uporządkowanych akt sprawy. Warto wskazać, że jest to wyjątek w procedurze sądowoadministracyjnej, gdyż w przypadku złożenia skargi przez skarżącego bezpośrednio do sądu ten przekazuje ją odpowiedniemu organowi administracji publicznej. W przypadku sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej organ, który wydał zaskarżoną decyzję, przekazuje sądowi kompletne i uporządkowane akta sprawy w terminie czternastu dni od dnia otrzymania wezwania (art. 64c §4 zd. 2 ustawy). W przypadku niezastosowania się przez organ do zaleceń, sąd na wniosek skarżącego może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 §6 p.p.s.a. (do wysokości dziesięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów). Zgodnie z art. 64c §6 ustawy, postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym. Z kolei na podstawie §7 wspomnianego artykułu, jeżeli organ nie przekazał sądowi sprzeciwu od decyzji, mimo wymierzenia grzywny, sąd rozpoznaje sprawę na podstawie nadesłanego przez skarżącego odpisu sprzeciwu od decyzji.

Sąd powinien rozpoznać sprzeciw od decyzji kasatoryjnej w terminie 30 dni od dnia jego wpływu (art. 64d §1 ustawy). Co do zasady sprzeciw powinien zostać rozpoznany na posiedzeniu niejawnym. Niemniej jednak ustawodawca przewidział możliwość rozpoznania tego środka na rozprawie (§2). Należy pamiętać, że mimo to przedmiotem rozstrzygnięcia będzie tylko ocena, czy organ orzekający kasatoryjnie miał podstawy do przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia, czyli czy właściwie ocenił zakres okoliczności, co do których konieczne jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, a także faktyczną i prawną możliwość dokonania tego przez organ odwoławczy (art. 64e).

Uwzględniając sprzeciw, zgodnie z art. 151a ustawy, sąd uchyla decyzję kasatoryjną. Z kolei w przypadku nieuwzględnienia sprzeciwu sąd oddala sprzeciw. Od wyroku sądu uwzględniającego sprzeciw nie będzie przysługiwał środek odwoławczy. Zażalenie będzie możliwe jedynie w przypadku, gdy w wyroku będzie zawarte postanowienie o wymierzenie organowi grzywny. Natomiast wyrok, w którym wojewódzki sąd administracyjny oddalił sprzeciw, będzie zaskarżalny skargą kasacyjną, którą Naczelny Sąd Administracyjny, zgodnie z art. 182 §2a p.p.s.a., będzie rozstrzygał na posiedzeniu niejawnym. Artykuł 182a p.p.s.a. przewiduje trzydziestodniowy termin na rozpoznanie takiej skargi przez Naczelny Sąd Administracyjny. Jak stwierdza się w uzasadnieniu do projektu ustawy, w związku z ograniczonym zakresem przedmiotowym spraw ze sprzeciwu od decyzji termin ten jest wystarczający do rozpoznania skargi kasacyjnej i jednocześnie odpowiedni, biorąc pod uwagę szybkie zakończenie postępowania sądowno-administracyjnego.

W trakcie prac legislacyjnych wskazywano, że ograniczenie prawa zażalenia na drodze administracyjnej niewątpliwie skutkować będzie wzrostem liczby skarg składanych do sądu administracyjnego, przed którym postępowanie z zażalenia jest bardziej sformalizowane i kosztowne. Z kolei ograniczenie toku instancji w ramach postępowania administracyjnego skutkować może – wbrew intencjom projektodawcy – globalnym zwiększeniem zarówno kosztów, jak i czasu dochodzenia przez obywatela swych uprawnień. Obu tych czynników nie można bowiem analizować oddzielnie dla postępowania administracyjnego i oddzielnie dla postępowania sądowno-administracyjnego. Skrócenie procedury administracyjnej *per saldo* wcale nie musi oznaczać skrócenia czasu trwania całego procesu załatwienia sprawy, jeśli strona wnosząc skargę zaangażuje w spór sąd administracyjny¹⁹.

¹⁹ Uwagi Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/1741C8002AE310EBC12580BB0046B77A/%24File/183-001.pdf> [Data dostępu: 5.05.2017 r.], s. 4.

Wydawać się może, że dzięki proponowanym zmianom możliwe będzie zarówno dwukrotne merytoryczne rozpatrzenie sprawy przez organy administracji publicznej, jak również, w przypadku niesatysfakcjonującego rozstrzygnięcia, sprawne postępowanie sędowoadministracyjne. Dopiero praktyka wykaże, czy zastrzeżenia środowisk prawniczych będą uzasadnione.

5. Podsumowanie

Instytucja sprzeciwu od skargi kasatoryjnej jest nowym środkiem wprowadzonym do obrotu prawnego wraz z nowelizacją postępowania administracyjnego i sędowoadministracyjnego. Jego rolą jest przede wszystkim zmiana praktyki związanej z nadużywaniem przez organ II instancji decyzji kasatoryjnej uregulowanej w art. 138 §2 k.p.a. i spowodowanie, aby organy korzystały z niej w wyjątkowych przypadkach.

Warto wskazać, że w tym przypadku ustawodawca skoncentrował się na szybkości i prostocie postępowania. Szybkość realizowana jest przede wszystkim przez skrócenie terminu do wniesienia sprzeciwu, a także w przypadku terminu do przesłania dokumentów przez organ do sądu administracyjnego. W obu przypadkach wynosi on czternaście dni. Z kolei sąd administracyjny ma trzydzieści dni na rozpatrzenie sprzeciwu. Prostota postępowania jest natomiast konkretyzowana przez umożliwienie wniesienia sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej bezpośrednio do sądu albo za pośrednictwem organu, którego decyzja jest przedmiotem sprzeciwu.

Podsumowując, regulacje prawne związane ze sprzeciwem od decyzji kasatoryjnej na tym etapie należy ocenić pozytywnie z uwagi na przejrzystość procedury jego złożenia. Niemniej jednak z całościową oceną należy się wstrzymać do momentu wejścia w życie nowych przepisów i ich obowiązywania. Dopiero bowiem praktyka sądów administracyjnych i organów administracji publicznej pozwoli jednoznacznie stwierdzić, czy wprowadzone uregulowania przyczyniły się do szybszego i bardziej efektywnego rozwiązywania spraw, czy też doprowadziły do chaosu prawnego.

Sylwia Łazuk

Opposition against the cassation decision

Summary

The article presents the issues related to the new institution proposed by the Polish legislator as opposition against the cassation decision. The text describes the nature of the decision and the formal requirements that the legislator has envisaged for this measure. A special role in the text devoted to the procedure for filing and recognizing opposition, which is the most important for participants in court-administrative proceedings.

Kary administracyjne i europejska współpraca

Mateusz Strączek

Kary administracyjne –
analiza prawnoporównawcza stanu prawnego
sprzed i po nowelizacji
Kodeksu postępowania administracyjnego
z 2017 roku

1. Wprowadzenie

Kary administracyjne niewątpliwie odgrywają ważną rolę w niemal każdym systemie prawnym, przyczyniając się do przestrzegania jego norm. Zazwyczaj pełnią one funkcję represyjną oraz prewencyjną, zapobiegając ponownemu naruszeniu prawa zarówno przez podmiot ukarany, jak i przez inne podmioty (prewencja szczególna i ogólna). Zgodnie z aktualnym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, to właśnie funkcje, jakie spełniają kary administracyjne, pozwalają odróżnić je od środków karnych. Kara administracyjna nie powinna bowiem stanowić jedynie odpłaty za popełniony czyn; ma być środkiem przymusu służącym zapewnieniu realizacji decyzji administracyjnej¹. Należy ponadto zauważyć, że kary administracyjne wymierzone są za delikty administracyjne i stanowią wyraz stosowania władztwa administracyjnego w przypadku niewykonania obowiązane go lub nienależytego wykonania ciążącego na nim obowiązku o charakterze administracyjnym. Nie wyklucza to jednak pełnienia przez nie innych funkcji, jak kompensacyjne czy egzekucyjne. Z funkcją kompensacyjną kar administracyjnych mamy do czynienia głównie w takich dziedzinach prawa, jak prawo ochrony środowiska. Rekompensują one szkodę wyrządzoną lub taką, która

¹ W. FILL: *Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych (na tle prawa ochrony środowiska)*. „Państwo i Prawo” 2009, nr 6, s. 63.

potencjalnie może zostać wyrządzona określoneu dobru, w sytuacji, gdy nie sposób zindywidualizować poszkodowanego. Zazwyczaj więc o funkcji tej będzie mowa w sytuacji naruszenia dóbr należących do *res omnium communes*. Funkcję kompensacyjną kary administracyjnej od odszkodowania *sensu stricto* odróżnia to, że szkoda nie musi w ogóle wystąpić, a tym bardziej kara nie musi pozostawać w związku z jej wysokością. Funkcja egzekucyjna występuje natomiast na ogół w odniesieniu do kar „biegnących”, które mają nakłonić ukarany podmiot do jak najszybszego przywrócenia stanu zgodnego z prawem². Nie ulega wątpliwości, że normy sankcjonowane przez kary administracyjne muszą być sformułowane w sposób jednoznaczny w obowiązującym akcie prawnym, a sama norma sankcjonująca musi natomiast funkcjonować na podstawie aktu prawnego o randze ustawy. Wynika to z funkcjonujących także w prawie administracyjnym zasad – określoności i pewności prawa³. Należy ponadto zauważyć, że przepisy statuujące kary administracyjne mają charakter materialnoprawny, jednak ogólne zasady ich wymierzania zostały zamieszczone w k.p.a.

2. Kary administracyjne jako jeden z rodzajów sankcji administracyjnych

Należy podkreślić, że w stanie prawnym sprzed nowelizacji nie istniała definicja legalna sankcji administracyjnej. Próbę jej stworzenia podjęto na etapie prac nad projektem ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego⁴. Projekt ten ostatecznie nie wszedł w życie, stanowi jednak dowód, że przedmiotowa luka została dostrzeżona znacznie wcześniej niż rozpoczęły się prace nad najnowszą nowelizacją k.p.a.⁵ Oprócz wspomnianego projektu, obligatoryjność wprowadzenia ogólnych zasad wymierzania kar administracyjnych podkreślano także w nauce prawa. Taką konieczność wskazywał między innymi M. Wienceniak⁶. Przyjmując, że istota sankcji administra-

² M. LASKOWSKA: *Kara administracyjna*. W: *Leksykon prawa administracyjnego 100 podstawowych pojęć*. Red. E. BOJANOWSKI, K. ŻUKOWSKI. Warszawa 2009, s. 115–116.

³ D.K. NOWICKI, S. PEZKOWSKI: *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych*. W: *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*. Red. M. BŁACHUCKI. Warszawa 2015, s. 21.

⁴ *Projekt ustawy przepisy ogólne prawa administracyjnego*, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12059280660.pdf> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 23 ze zm.

⁶ M. WIENCENIAK: *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*. Warszawa 2008.

cyjnej pozostaje niezmienna w stosunku do każdej innej sankcji prawnej, pod pojęciem „sankcja” należy rozumieć ujemne skutki prawne, polegające na zastosowaniu represji w postaci przymusu państwowego, jakie powinny nastąpić, jeżeli adresat nie zastosuje się do treści normy sankcjonowanej⁷. Jak już jednak wspomniano, sankcje administracyjne odróżnia od środków karnych cel, dla którego są one ustanawiane. Należy zatem uznać, że sankcją administracyjną jest pogorszenie sytuacji prawnej adresatów przez nałożenie obowiązku lub pozbawienie uprawnienia, wynikające z przepisów powszechnie obowiązującego prawa⁸. Brak definicji ustawowej skutkuje także stosowaniem różnorodnej nomenklatury w zakresie samego nazewnictwa kar. Występują one pod następującymi nazwami: kara finansowa, kara pieniężna czy też sankcja finansowa⁹. Niezależnie jednak od przyjętej definicji sankcji administracyjnych należy pamiętać, że zalicza się do nich nie tylko kary pieniężne. Powszechnie przyjęte jest także rozróżnienie na kary administracyjne w znaczeniu wąskim i szerokim. W znaczeniu wąskim za karę administracyjną z reguły uznaje się: karę nakładaną przez organ administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej, jako konsekwencję naruszenia norm prawa materialnego. W znaczeniu szerokim kara administracyjna nie jest już tylko instytucją prawa materialnego. Może być również instytucją prawa procesowego lub ustrojowego. Sytuacja taka występuje w szczególności w przypadku kar dyscyplinarnych bądź porządkowych¹⁰. W doktrynie pozostaje sporny także charakter samych administracyjnych kar pieniężnych. Wśród głównych poglądów na ten temat można wyróżnić trzy podstawowe stanowiska¹¹. Przedstawicielem pierwszego z nich, negującego administracyjny charakter kar pieniężnych wymierzanych przez organy administracji, jest L. Wilk. Wspomniany autor twierdzi, że w ustawie o grach hazardowych¹² ustawodawca starał się wprowadzić grzywnę nienasuwającą jednak oczywistych skojarzeń z prawem karnym. Zgodnie z nim, instytucja ta przypomina jednak bardziej rodzaj „karnego podatku” niż instrumentu prewencyjnego¹³. Według przedstawicieli drugiego stanowiska, administracyjne kary pieniężne stanowią trzeci rodzaj odpowiedzialności karnej, obok odpowiedzialności za wykroczenia i przestępstwa. Do

⁷ J. NOWACKI, Z. TOBOR: *Wstęp do prawoznawstwa*. Warszawa 2016, s. 68.

⁸ M. LEWICKI: *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*. „Państwo i Prawo” 2002, z. 8, s. 65–66.

⁹ L. STANISZEWSKA: *Materialne i proceduralne zasady stosowane przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych*. W: *Administracyjne kary pieniężne...*, s. 29.

¹⁰ M. LASKOWSKA: *Kara...*, s. 115.

¹¹ L. STANISZEWSKA: *Materialne i proceduralne...*, s. 30–31.

¹² Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 471 ze zm.

¹³ L. WILK: *Kary pieniężne w ustawie o grach hazardowych*. „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 1, s. 151.

reprezentantów tej grupy należy zaliczyć W. Radeckiego, którego zdaniem jest to instytucja zbliżona do kary kryminalnej za wykroczenie¹⁴. Z kolei przedstawiciele ostatniego nurtu stoją na stanowisku, że administracyjne kary pieniężne są samoistną instytucją na bazie odpowiedzialności administracyjnej. Autorzy ci uważają, że kara pieniężna nie może być traktowana jako instytucja prawa karnego¹⁵. Wydaje się, że należy się zgodzić z ostatnim z prezentowanych stanowisk, zgodnie z którym kary administracyjne powinny być rozpatrywane jako samoistna instytucja na bazie odpowiedzialności administracyjnej.

3. Regulacja kar administracyjnych w stanie prawnym sprzed nowelizacji

W stanie prawnym sprzed nowelizacji występowała znaczna liczba przepisów statuujących kary administracyjne, były one jednak (i nadal są) określone w aktach prawnych należących do wielu różnych gałęzi prawa. I tak ustanawiające je normy prawa materialnego pojawiają się między innymi w: ustawie – Prawo geologiczne i górnicze¹⁶, ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁷, ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia¹⁸ czy w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym¹⁹. W doktrynie od dawna wskazywano jednak na braki legislacyjne, zwłaszcza w zakresie ogólnych zasad ich wymierzania. Kary wymierzone w jednostkach pieniężnych występują zarówno w prawie administracyjnym, jak i karnym. W pierwszym przypadku noszą nazwę kar pieniężnych, natomiast w drugim występują jako grzywna. O przynależności do określonego rodzaju kar nie decyduje jednak ani nazwa kary, ani akt prawny, w którym ta się znajduje. Doskonale jest to widoczne na przykładzie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, która w dziale X statuuje kary pieniężne, a w dziale XI wprowadza przepi-

¹⁴ W. RADECKI: *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*. Warszawa 2002, s. 79.

¹⁵ S. SUROWIEC, W. TARASIEWICZ, T. ZWIĘGLIŃSKA: *Prawo wodne. Komentarz. Przepisy wykonawcze*. Warszawa 1981, s. 187.

¹⁶ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1131 ze zm. [dalej: p.g.g.].

¹⁷ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 250 ze zm.

¹⁸ Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 149 ze zm.

¹⁹ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1867 ze zm.

sy karne, które także przewidują kary wymierzone w jednostkach pieniężnych. Wydaje się zatem, że o przynależności konkretnej kary do danego rodzaju kar decyduje jej istota. Niewątpliwie stanowi ją wymierzenie przez organ administracji kary za naruszenie przepisu prawa, co upodabnia ją do regulacji karnych, z których również się wywodzi. Kary administracyjne wyewoluowały ze średniowiecznych kar za naruszenia prawa mniejszej wagi o lokalnym charakterze²⁰. Obecnie ustawodawca nie przewiduje jednak wystarczająco jednoznacznych przesłanek rozgraniczających te rodzaje odpowiedzialności, co w praktyce rodzi liczne trudności, zwłaszcza z uwagi na fakt, że w postępowaniu, w którym wymierzone są administracyjne kary pieniężne, nie stosuje się gwarancji zawartych w art. 42 Konstytucji RP²¹. Kryterium odróżniającym nie może być także dotkliwość danej kary administracyjnej czy określonego środka penalnego. Od rozgraniczenia tych rodzajów odpowiedzialności uzależniona jest jednak maksymalna możliwa do orzeczenia wysokość kary. Podczas gdy w prawie karnym kara grzywny może zostać wymierzona w maksymalnej wysokości 1 080 000,00 zł, w prawie administracyjnym kary bywają znacznie wyższe. Na przykład kara orzeczona na podstawie art. 106 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów²² może stanowić równowartość do 50 000 000,00 euro²³. Kwestia ta była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 7 lipca 2009 r.²⁴ uznał on, że „tylko stwierdzenie, że konkretna sankcja ma wyłącznie charakter sankcji karnej obligowałoby do zastosowania zasad wyrażonych w art. 42 Konstytucji. Nie ma też [...] podstaw, a niejednokrotnie faktycznych możliwości, by rozciągnąć treść tej normy konstytucyjnej na wszelkie postępowania, w których stosowane są jakiegokolwiek środki przewidujące dla adresata orzeczenia sankcje i dolegliwości”. Należy przytoczyć także wyrok z dnia 8 lipca 2003 r.²⁵, w którym TK wskazał: „należy przyjąć, że zakres stosowania art. 42 Konstytucji obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialność za przestępstwa, ale również inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki”. Jak wynika z zaprezentowanych w wymienionych wyrokach stanowisk, zastosowanie konstytucyjnych wzorców powinno być uzależnione od represyjnego cha-

²⁰ J. WEGNER: *Kilka uwag na temat sankcji administracyjnych*. W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.* Red. J. NICZYPORUK. Lublin 2010, s. 894.

²¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

²² Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 229 [dalej: u.o.k.i.k.].

²³ L. STANISZEWSKA: *Materiałne i proceduralne...*, s. 28–30.

²⁴ Wyrok TK z dnia 7 lipca 2009 r., K 13/08. Legalis nr 158404.

²⁵ Wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02. Legalis nr 57525.

rakteru danej sankcji. Ponadto trzeba podkreślić, że odpowiedzialność przewidywana przez Kodeks karny²⁶ dotyczy wyłącznie osób fizycznych, podczas gdy kary administracyjne mogą być nakładane także na osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Odpowiedzialność w prawie karnym jest w dodatku oparta na zasadzie winy, gdy tymczasem w prawie administracyjnym często jest odpowiedzialnością obiektywną. Co prawda, przedawnieniu podlega zarówno odpowiedzialność w prawie karnym, jak i odpowiedzialność w prawie administracyjnym, jednak w Kodeksie karnym występuje część ogólna, definiująca jej zasady, podczas gdy w prawie administracyjnym na dzień dzisiejszy podobna regulacja nie występuje²⁷. W stanie prawnym sprzed nowelizacji minimalne gwarancje ochronne w odniesieniu do kar administracyjnych zawarte były jedynie w tzw. *soft law*. Do najważniejszych aktów tego rodzaju dotyczących omawianej tematyki należy bez wątpienia zaliczyć Rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy nr R(91) 1 z dnia 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych²⁸ oraz rezolucję Komitetu Ministrów Rady Europy nr (77) 31 z dnia 28 września 1977 r. o ochronie jednostki w sprawach rozstrzyganych aktami organów administracji²⁹. W pierwszym z wymienionych dokumentów postuluje się wprowadzenie wielu gwarancji procesowych dla podmiotów podlegających odpowiedzialności. Trzeba jednak pamiętać, że nie ma on charakteru wiążącego. Drugi akt zawiera normy, które zostały skodyfikowane w obecnym Kodeksie postępowania administracyjnego. Mowa tu między innymi o przepisach, według których: zgodność z prawem aktu nakładającego sankcję podlega kontroli sądu; ciężar dowodu spoczywa na organach administracji; osobę, której grozi sankcja, należy o tym poinformować, i wielu innych³⁰. Odróżnienie kar administracyjnych od sankcji karnych ma także duże znaczenie, jeśli chodzi o obowiązywanie zakazu *ne bis in idem*. W prawie karnym stan rzeczy osądzonej wyklucza możliwość ponownego orzekania o tym samym czynie w stosunku do tej samej osoby. Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjnej czy cywilnej jest jednak

²⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1137 ze zm. [dalej: k.k.].

²⁷ M. ROGALSKI: *Odpowiedzialność karna a odpowiedzialność administracyjna*. „Ius Novum” numer specjalny 2014, s. 66–68.

²⁸ Rekomendacja Komitetu Rady Ministrów Rady Europy nr R(91) 1 z dnia 13 lutego 1991 r. – w sprawie sankcji administracyjnych, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804fc94c> [Data dostępu: 3.04.2017 r.].

²⁹ Rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy nr (77) 31 z dnia 28 września 1977 r. o ochronie jednostki w sprawach rozstrzyganych aktami organów administracji. W: *Principles of Administrative Law Concerning the Relations between Administrative Authorities and Private Persons*. Strasbourg 1996, s. 236–241.

³⁰ L. STANISZEWSKA: *Materialne i proceduralne...*, s. 33.

jak najbardziej możliwy, z uwagi na realizowanie przez nie odrębnych celów. W doktrynie postuluje się jednak zakaz *ne bis in idem* także w sytuacjach, gdy sankcja nie została wymierzona na podstawie norm prawa karnego, lecz ze względu na swoją dolegliwość jest podobna do sankcji przewidywanej przez to prawo. W praktyce dolegliwość kar administracyjnych bywa często większa niż sankcji karnych za wykroczenia, zwłaszcza ze względu na wysokość, w jakiej są orzekane³¹. W kwestii dotkliwości kar administracyjnych w stanie prawnym sprzed nowelizacji k.p.a. zajęli także stanowisko Rzecznik Praw Obywatelskich i porozumienie samorządów zawodowych i stowarzyszeń prawniczych. Postulowali oni wprowadzenie nowych regulacji zawierających ogólne zasady wymierzania kar administracyjnych celem zmniejszenia ich dolegliwości i zasad rozstrzygania zbiegu odpowiedzialności karnej z odpowiedzialnością administracyjną³². Takie rozwiązanie wydaje się konieczne i uzasadnione. Zaakcentowania wymaga także fakt, że w stanie prawnym sprzed nowelizacji brak było jakiegokolwiek regulacji kodeksowej w zakresie kar administracyjnych.

4. Zarys nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 1 czerwca 2017 roku w zakresie dotyczącym kar administracyjnych

Przedmiotowa nowelizacja k.p.a. zawiera wiele znaczących zmian dotyczących kar administracyjnych. Zgodnie z jej art. 189b: „Przez administracyjną karę pieniężną rozumie się 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”. Na wprowadzenie regulacji dotyczących ogólnych zasad wymierzania administracyjnych kar pieniężnych wskazuje już znowelizowane brzmienie

³¹ M. ROGALSKI: *Odpowiedzialność karna...*, s. 75–78.

³² Stanowisko nr 16/2016 z dnia 25 maja 2016 r. porozumienia samorządów zawodowych i stowarzyszeń prawniczych oraz Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące zmian Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie wprowadzenia regulacji administracyjnych oraz zbiegu odpowiedzialności administracyjnej z odpowiedzialnością karną, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Stanowisko%20w%20sprawie%20sankcji%20administracyjnych%2025.05.2016.pdf> [Data dostępu: 3.04.2017 r.].

art. 1 k.p.a., w którym dodano pkt 5. Stanowi on, że Kodeks normuje także nakładanie lub wymierzanie kar pieniężnych i udzielanie ulg w ich wykonaniu. Problematyce tej został poświęcony cały dział IVa przedmiotowej nowelizacji. Składa się na niego 11 przepisów – od art. 189a do art. 189k. Według przepisu art. 189a, „W sprawach nakładania lub wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, lub udzielenia ulg w jej wykonaniu stosuje się przepisy niniejszego działu”. Dalsza część artykułu zawiera jednak wiele wyłączeń. Zgodnie z nim, przepisów tych nie stosuje się w przypadkach, gdy w przepisach odrębnych uregulowane są: 1) przesłanki wymiaru administracyjnej kary pieniężnej; 2) przesłanki odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia; 3) terminy przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej; 4) terminy przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej; 5) odsetki od zaległej kary pieniężnej; 6) udzielania ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej oraz 7) 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. Jak widać, przyjęte rozwiązania mają stanowić uzupełnienie regulacji przewidzianych w przepisach odrębnych. Skoro bowiem ustawodawca uregulował już w przepisach odrębnych jakąś część problematyki stosowania konkretnej kary pieniężnej, to w tym zakresie stosowanie k.p.a. jako regulacji ogólnej powinno zostać wyłączone³³. W związku z tym nowe przepisy znajdą zastosowanie jedynie odnośnie do kar administracyjnych, które nie będą posiadały w danym zakresie odrębnych przepisów określających zasady ich wymierzania. Mając na uwadze konieczność dążenia do ujednoczenia przepisów odnoszących się do tak ważnego zagadnienia, jak problematyka wymierzania administracyjnych kar pieniężnych, pozostaje jedynie mieć nadzieję, że przepisy, które z całą pewnością powstaną w przyszłości, a których przedmiotem będzie statuowanie nowych kar pieniężnych, nie będą zawierać w tym zakresie żadnych przepisów odrębnych, lecz będzie się do nich stosować w całości zasady zawarte w k.p.a. Może to mieć kluczowe znaczenie dla pewności i przejrzystości prawa. W art. 189b k.p.a. ustawodawca realizuje wysuwane od dawna zarówno przez przedstawicieli doktryny, jak i Rzecznika Praw Obywatelskich³⁴ postulaty *de lege ferenda* dotyczące konieczności zdefiniowania administracyjnej kary pieniężnej. Kolejny artykuł (art. 189c k.p.a.) zawiera regulację

³³ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Druk sejmowy nr 1183, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1183> [Data dostępu: 1.03.2017 r.], s. 72.

³⁴ Pismo RPO z dnia 29 stycznia 2013 r., sygn. RPO/722886/13/V/1000 RZ, <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/szczegoly.php?pismo=1698149&sygnatura=RPO/722886/13/V/1000%20RZ> [Data dostępu: 3.04.2017 r.].

analogiczną do tej z art. 4 k.k. czy art. 24 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³⁵. Statuuje on zasadę bezpośredniego stosowania ustawy nowej oraz zasadę stosowania ustawy względniejszej dla sprawcy. Należy podkreślić, że wyrażenie „względniejsza dla strony”, z uwagi na brak definicji ustawowej, należy interpretować w sposób odpowiadający potocznemu rozumieniu. Wobec tego słowo „względniejsza” należy pojmować jako „korzystniejsza”, „mniej surowa” czy „mniej represyjna”³⁶. Wprowadzenie takiej regulacji było wskazane głównie ze względu na to, że przy nowelizacjach przepisów zamieniających czy określających administracyjne kary pieniężne na ogół ich najslabiej opracowaną częścią są przepisy intertemporalne³⁷. W kolejnym przepisie (art. 189d k.p.a.) omawiana nowelizacja wprowadza wiele dyrektyw administracyjnej kary pieniężnej. Ustawodawca dostrzegł tu konieczność wzięcia pod uwagę takich okoliczności, jak uprzednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe³⁸. Ponadto organ będzie musiał także uwzględnić okoliczności i wagę naruszenia prawa, a w przypadku osoby fizycznej – również warunki osobiste strony. Zgodnie z poglądami doktryny, na warunki osobiste składają się: warunki materialne, mieszkalne, socjalne, zatrudnienie, stan zdrowia, sytuacja rodzinna i związane z tym obowiązki, a także stan konfliktów i zatargów oraz poziom integracji ze środowiskiem³⁹. Wprowadzenie takich zmian już od dawna postulowano w doktrynie, chociażby w odniesieniu do niedawno znowelizowanej ustawy o ochronie przyrody⁴⁰. W art. 189e k.p.a. stwierdza się, że jeżeli do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, to strona nie podlega ukaraniu. Według doktryny, za siłę wyższą można uznać jedynie zdarzenie: zewnętrzne, niemożliwe do przewidzenia i niemożliwe do zapobieżenia. Przy czym jeśli chodzi o brak możliwości przewidzenia danego zdarzenia, to należy podkreślić, że nie chodzi o absolutną niemożliwość jego przewidzenia, lecz o nikłą szansę jego wystąpie-

³⁵ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 168 ze zm.

³⁶ W. ROBACZYŃSKI, w: *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*. Red. W. MIŚIĄG. Warszawa 2017, s. 1148.

³⁷ *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016*, http://www.nsa.gov.pl/download.php?id=446&mod=m/11/pliki_edit.php [Data dostępu: 3.04.2017 r.], s. 238–239.

³⁸ *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*. Druk sejmowy nr 1183, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1183> [Data dostępu: 1.03.2017 r.], s. 73–75.

³⁹ K. BUCHAŁA, w: *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*. Red. K. BUCHAŁA, A. ZOLL. Kraków 1998, s. 397–398.

⁴⁰ W. RADECKI, w: M. GÓRSKI, M. PCHAŁEK, W. RADECKI, J. JERZMAŃSKI, M. BAR, S. URBAN, J. JENDROŚKA: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa 2011, s. 1067.

nia. Trzeba także doprecyzować, że niemożliwe do zapobieżenia ma być nie tylko samo zjawisko, ale także jego szkodliwe następstwa⁴¹. Treść tego przepisu jest również zgodna z dotychczasowym stanowiskiem TK, którego zdaniem dla wymierzenia kary administracyjnej konieczne jest wystąpienie elementu zawinienia. Strona musi więc mieć możliwość wykazania, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, na które nie miała wpływu⁴². Przepis art. 189f k.p.a. wprowadza instytucję odstąpienia od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej. Odstąpienie to może mieć zarówno charakter obligatoryjny, jak i fakultatywny. Obligatoryjnie organ odstąpi od wymierzenia kary wtedy, gdy: 1) waga naruszenia jest znikoma, a strona zaprzestała naruszenia, 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 uprzednio kara spełnia cele, dla których miała być nałożona administracyjna kara pieniężna. Fakultatywnie natomiast organ może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli strona w wyznaczonym terminie przedstawi dowody potwierdzające: 1) usunięcie naruszenia prawa lub 2) powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, określając termin i sposób powiadomienia. Aby organ mógł odstąpić od wymierzenia kary, należy ponadto spełnić łącznie jeszcze jedną przesłankę – musi to pozwolić na osiągnięcie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna. Odstąpienie od nałożenia kary i poprzestanie na pouczeniu ma przybierać formę decyzji administracyjnej o charakterze konstytutywnym. Wprowadzono także przepisy normujące terminy przedawnienia nałożenia kary i jej ściągłości. Zgodnie z treścią art. 189g k.p.a., terminy przedawnienia wynoszą odpowiednio: 5 lat od naruszenia prawa lub wystąpienia skutków jego naruszenia dla nałożenia kary oraz 5 lat od dnia, w którym kara powinna być wykonana dla jej egzekucji. Należy zauważyć, że przepisu art. 189 § 1 k.p.a. nie stosuje się do spraw, w przypadku których przepisy odrębne przewidują inny termin przedawnienia⁴³. Sytuacja taka ma miejsce chociażby w przepisach u.o.k.k. Przepisy zawarte w art. 189h i 189j k.p.a. stanowią, że bieg przedawnienia nałożenia i egzekucji administracyjnej kary pieniężnej przerywa także ogłoszenie upadłości strony. Bieg terminu rozpoczyna się natomiast od nowa po dniu uprawomocnienia się posta-

⁴¹ Z. RADWAŃSKI, A. OLEJNICZAK: *Zobowiązania – część ogólna*. Warszawa 2014, s. 86–87.

⁴² Orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., U 7/93. Legalis nr 10199.

⁴³ *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*. Druk sejmowy nr 1183, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1183> [Data dostępu: 1.03.2017 r.], s. 76–78.

nowienia o zakończeniu lub umorzeniu postępowania upadłościowego. Ponadto przepisy, o których mowa, regulują wiele sytuacji, w których bieg przedawnienia nie rozpoczyna się, rozpoczęty zaś – ulega zawieszeniu. Przepis art. 189i k.p.a. reguluje kwestię naliczania odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej. Są one naliczane w taki sam sposób, jak odsetki od zaległości podatkowych⁴⁴, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. W art. 189k zawarte zostały zasady udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej. Instytucję tę należy jednak wyraźnie odróżnić od regulacji zawartej w przepisie art. 189d k.p.a., który zawiera dyrektywy wymierzania przedmiotowych kar. Zasady udzielania ulg w ich wykonaniu zostały natomiast uregulowane analogicznie do zasad udzielania ulg zawartych w ustawie – Ordynacja podatkowa⁴⁵. Zgodnie z nimi, organ, na wniosek strony, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem strony, lub ważnym interesem publicznym, będzie mógł: 1) odroczyć termin wykonania kary pieniężnej lub rozłożyć ją na raty; 2) odroczyć termin wykonania zaległej kary pieniężnej lub rozłożyć ją na raty; 3) umorzyć karę pieniężną w całości lub w części; 4) umorzyć odsetki w całości lub w części. W stosunku do strony prowadzącej działalność gospodarczą organ mógłby udzielać zarówno ulg, które: 1) nie stanowiłyby pomocy publicznej; 2) stanowiłyby pomoc publiczną *de minimis*⁴⁶ albo *pomoc publiczną de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie; 3) stanowiłyby pomoc publiczną. Należy również zauważyć, że umorzenie kary pieniężnej wiązałoby się także z umorzeniem odsetek od niej, w całości lub w takiej części, w jakiej zostałaby umorzona przedmiotowa kara.

5. Porównanie stanu prawnego sprzed nowelizacji z przyjętymi rozwiązaniami

Pierwszą znaczną zmianą jest niewątpliwie wprowadzenie definicji ustawowej administracyjnej kary pieniężnej. Na jej brak zwracano uwagę

⁴⁴ Obliczanie odsetek od zaległości podatkowych normuje rozdział 6. Ordynacji podatkowej.

⁴⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 201 ze zm. [dalej: Ordynacja].

⁴⁶ Przez pomoc publiczną *de minimis* należy rozumieć pomoc publiczną wyodrębnioną ze względu na kwotę, która przy spełnieniu dodatkowych przesłanek ma na tyle nieznaczny wpływ na konkurencję i wymianę handlową, że nie wymaga kontroli ze strony Komisji Europejskiej, zob. R. ZENC: *Pomoc publiczna w podatkach i opłatach lokalnych*. W: *Podatki lokalne 2016*. Red. A. DZIĘGIEL-MATRAS, H. KMIĘCIAK, R. ZENC. Warszawa 2015.

w znacznej części publikacji poświęconych tej tematyce⁴⁷. Jak wcześniej wskazano, nie był to jedynie problem teoretyczny. Porównując stan prawny sprzed nowelizacji z nowymi regulacjami, nie sposób także nie odnieść się do swoistego automatyzmu, który często występował w praktyce stosowania kar administracyjnych. Od dnia wejścia w życie omawianych zmian organ nie może już niejako „automatycznie” nałożyć najwyższej kary. Sytuacja taka ma miejsce z uwagi na konieczność dostosowania wymiaru kary do dyrektyw zawartych w przepisie art. 189d k.p.a. oraz możliwości udzielenia na wniosek strony ulgi w wykonaniu przedmiotowej kary na podstawie przepisu art. 189k k.p.a. Przyjęte zmiany odzwierciedlają dotychczasowe stanowisko NSA, który wskazuje, że kara administracyjna powinna być: „karą sprawiedliwą, adekwatną do wagi naruszenia i odpowiadającą wymogom celowości”, a także taką, która „dla spełnienia swych celów powinna stanowić istotnie odczuwalną dolegliwość ekonomiczną, proporcjonalną do możliwości płatniczych karanego i adekwatną do rodzaju i stopnia naruszenia prawa”⁴⁸. Kolejną znaczącą zmianę stanowi wprowadzenie do k.p.a. przepisów normujących przedawnienie nałożenia i ściągalsności kary administracyjnej. W dotychczasowym stanie prawnym występowały znaczne rozbieżności w kwestii przedawnienia kar administracyjnych. Niektóre ustawy zawierały co prawda własne regulacje w tym zakresie i, co należy podkreślić, zachowały aktualność po wprowadzeniu nowelizacji jako normy *lex specialis*. Taka sytuacja ma miejsce między innymi w przepisach w u.o.k.k. Nie było to niestety zjawisko powszechne. Do innych regulacji, takich jak ustawa o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych⁴⁹, stosuje się przepisy dotyczące przedawnienia zawarte w Ordynacji. Stanowisko to znalazło też potwierdzenie w orzecznictwie NSA⁵⁰. To również nie było jednak zasadą. W niektórych regulacjach wyłączone jest bowiem odpowiednie stosowanie przepisów Ordynacji podatkowej i w tym zakresie⁵¹. W związku z tym dochodziło do sytuacji, w których kary pieniężne w ogóle nie ulegały przedawnieniu. Podobne rozbieżności występowały w stanie prawnym sprzed nowelizacji na tle takich rozwiązań, jak: zmniejszenie, odroczenie,

⁴⁷ Takie stanowisko wyraża M. STAHL: *Wprowadzenie. Sankcje administracyjna – problemy węzłowe*. W: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*. Red. M. STAHL, R. LEWICKA, M. LEWICKI. Warszawa 2011, s. 21.

⁴⁸ Wyrok NSA z dnia 8 września 1999 r., III SA 7707/98. Lex nr 46187.

⁴⁹ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1639 ze zm.

⁵⁰ Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2016 r., II GSK 2593/14. Legalis nr 1453907.

⁵¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 maja 2013 r., V SA/Wa 9/13. Legalis nr 782370.

zwolnienie czy umorzenie administracyjnej kary pieniężnej. Ze względu na funkcje kar administracyjnych, którą oprócz represji często bywa także usunięcie stanu niezgodnego z prawem, w literaturze pojawiały się propozycje umożliwienia szerokiego korzystania z tych instytucji⁵². Postulaty te w znacznym stopniu zostały zrealizowane przez omawianą nowelizację, co bez wątplenia przyczyni się do wypełnienia swoistej luki legislacyjnej oraz do lepszego wykonywania przez kary administracyjne ich funkcji. Nowelizacja wprowadziła także do k.p.a. zasadę *ne bis in idem*. Na podstawie przepisu ją statuującego (art. 189f §1 ust. 2 k.p.a.) organ odstąpi w drodze decyzji od nałożenia kary administracyjnej, jeżeli za to samo zachowanie została już nałożona na stronę sankcja na podstawie innych przepisów, spełniająca cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna. Brak takiej regulacji w połączeniu z brakiem przepisów kolizyjnych stwarzał dotychczas możliwość nieograniczonego zastosowania kar administracyjnych w połączeniu z karami za przestępstwa, wykroczenia czy przestępstwa lub wykroczenia skarbowe⁵³.

6. Podsumowanie

Przedmiotowa regulacja w zakresie, w jakim odnosi się do kar administracyjnych, zawiera zarówno przepisy, które należy ocenić jednoznacznie pozytywnie, jak i rozwiązania, które powinny budzić uzasadnione wątpliwości. Wchodząc w życie, zrealizowała ona wiele postulatów *de lege ferenda* wysuwanych zarówno przez przedstawicieli doktryny, jak i różnorakie instytucje. Do najważniejszych z nich należy niewątpliwie zaliczyć te zawarte w Rekomendacji Komitetu Rady Ministrów Rady Europy nr R(91) 1 z dnia 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych. Mowa tu o takich rozwiązaniach, jak: 1) obowiązek określenia sankcji administracyjnych, 2) zakaz retroaktywności przepisów nakładających sankcje, 3) wprowadzenie zasady *ne bis in idem*, 4) prowadzenie postępowania w sposób doprowadzający do nałożenia sankcji w rozsądnym czasie, 5) obowiązek zakończenia rozpoczętego postępowania w formie rozstrzygnięcia, 6) obowiązek przestrzegania zasad rzetelnego postępowania, 7) wprowadzenie zasady, zgodnie z którą ciężar dowodu spoczywać ma na organie administracyjnym, 8) akt nakładający sankcję ma podlegać kontroli sądowej⁵⁴. Podobne postulaty przedstawiło

⁵² M. WIENCENIAK: *Sankcje w prawie administracyjnym...*, s. 268.

⁵³ L. STANISZEWSKA: *Materialne i proceduralne...*, s. 41.

⁵⁴ P. WOJCIECHOWSKI: *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej i karnej w prawie żywnościowym*. „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1, s. 74–75.

porozumienie samorządów zawodowych i stowarzyszeń prawniczych wraz z Rzecznikiem Praw Obywatelskich w swoim stanowisku z dnia 25 maja 2016 r.⁵⁵ Znaczące może także okazać się odejście od koncepcji obiektywnej odpowiedzialności administracyjnej na rzecz jej zindywidualizowania. Wprowadzenie omawianej nowelizacji pomoże też w rozwiązywaniu często występujących na tle stosowania kar administracyjnych problemów intertemporalnych. Przeniesienie do postępowania administracyjnego regulacji z art. 4 k.k. należy tym bardziej zaaprobować, że w doktrynie od dawna postulowano rozwiązywanie tego typu problemów przez stosowanie *per analogiam* tego właśnie przepisu⁵⁶. Niektóre z przyjętych rozwiązań będą jednak pewne zastrzeżenia. Najważniejsza wydaje się pogłębiona „autonomizacja” kar pieniężnych w stosunku do innych sankcji administracyjnych. Problem ten sprowadza się do wprowadzania osobnych regulacji prawnych dotyczących kar pieniężnych, przy jednoczesnej rezygnacji z wdrażania podobnych rozwiązań w przypadku pozostałych sankcji. Zjawisko to może rodzić liczne trudności w przypadku takich regulacji, jak zawarta w ustawie o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi⁵⁷, które wprowadzają kary pieniężne równoległe z innymi rodzajami odpowiedzialności administracyjnej. Na podstawie wymienionej ustawy Komisja Nadzoru Finansowego, w sytuacji dopuszczenia się przez fundusz inwestycyjny lub towarzystwo funduszy inwestycyjnych deliktu, może: 1) cofnąć towarzystwu zezwolenie na prowadzenie działalności, 2) nałożyć na towarzystwo karę pieniężną, 3) zastosować łącznie obie sankcje. Przywołany przykład wyraźnie wskazuje, że wprowadzenie takich regulacji, jak przedawnienie kar pieniężnych, przy jednoczesnym pominięciu pozostałych sankcji może prowadzić do faworyzowania podmiotów, wobec których zdecydowano się na orzeczenie kar pieniężnych⁵⁸. Mimo że samego faktu wprowadzenia kompleksowych reguł dotyczących nakładania kar pieniężnych nie sposób ocenić negatywnie, pewne obawy musi budzić pozostawienie ich w oderwaniu od innych sankcji, z którymi często wykazują ścisły związek funkcjonalny. Przedmiotowa luka powinna jednak zostać jak najszybciej dostrzeżona i uzupełniona.

⁵⁵ Stanowisko nr 16/2016 z dnia 25 maja 2016 r. porozumienia samorządów zawodowych i stowarzyszeń prawniczych oraz Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące zmian Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie wprowadzenia regulacji administracyjnych oraz zbiegu odpowiedzialności administracyjnej z odpowiedzialnością karną, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Stanowisko%20w%20sprawie%20sankcji%20administracyjnych%2025.05.2016.pdf> [Data dostępu: 3.04.2017 r.].

⁵⁶ J. WEGNER: *Kilka uwag...*, s. 895–898.

⁵⁷ Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1896 ze zm.

⁵⁸ D.K. NOWICKI, S. PEZKOWSKI: *Kilka uwag o szczególnym...*, s. 20–21.

Mateusz Strączek

Administrative penalties –
comparative legal research between current provisions
and draft amendment of code of administrative proceedings

Summary

In this article the author describes results of his comparative legal research on legislation in force as between after draft amendment of code of administrative proceedings and before it. The first part is an introduction to the topic of administrative penalties. The following section describes what is an administrative law sanction. In the next section author analyzes the current regulations of administrative penalties. The fourth section describes draft amendment of code of administrative proceedings. In the fifth part author compares current provisions and amendment of code of administrative proceedings. The last part contains a summary and conclusions. The author mainly positively assess the changes.

Lucyna Staniszevska

Dostosowanie administracyjnych kar pieniężnych do wymogów demokratycznego państwa prawnego

1. Wstęp

Administracyjne kary pieniężne są wybierane coraz częściej przez ustawodawcę w celu zabezpieczenia wykonania obowiązków administracyjnych zawartych zarówno w aktach stanowienia, jak i stosowania prawa. Analiza obowiązujących przepisów prawnych dowodzi, że liczba administracyjnych kar pieniężnych stale rośnie, wzrasta także ich wysokość. Taka tendencja widoczna jest nie tylko w Polsce, ale także w innych krajach Unii Europejskiej¹. Rozwój przymusu administracyjnego i funkcji reglamentacyjnej administracji jest zjawiskiem powszechnym, przejawia się między innymi w inflacji administracyjnych kar pieniężnych².

Proces taki powoduje konieczność rozważenia, czy administracja nie zastępuje w tym względzie wymiaru sprawiedliwości. Ustawodawca jednak, nie zastanawiając się, czy judycyzacja administracji jest właściwym kierun-

¹ C.E. PALIERO: *The Definition of Administrative Sanctions, General report*. In: *Administrative sanction in the European Union*. Ed. O. JANSEN. Cambridge–Antwerp–Portland 2013, s. 21.

² Stanowisko nr 16/2016 porozumienia samorządów zawodowych i stowarzyszeń prawniczych oraz Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącego zmian Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie wprowadzenia regulacji sankcji administracyjnych oraz zbiegu odpowiedzialności administracyjnej z odpowiedzialnością karną z dnia 25 maja 2016 r., <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Stnowisko%20w%20sprawie%20sankcji%20administracyjnych%2025.05.2016.pdf> [Data dostępu: 15.04.2017 r.].

kiem, ustanowił zasady ogóle stosowania administracyjnych kar pieniężnych, wskazując, że w sposób wystarczający zapewniają one realizację zasady demokratycznego państwa prawnego i wywodzonych z niej pochodnych zasad: proporcjonalności, rzetelnej legislacji czy zaufania do organów państwa. Praktyka stosowania tych instrumentów pokazuje, że administracja nie jest na to przygotowana. Nowe gwarancje proceduralne wydłużą czas trwania postępowań.

Istotnym zagadnieniem jest ocena konstytucyjności administracyjnych kar pieniężnych. Zwrócić należy uwagę, że są to instrumenty karania nieuregulowane w Konstytucji RP, w doktrynie zaś analizowana jest przede wszystkim ich zgodność z zasadą proporcjonalności³.

Obserwowane rozszerzanie kompetencji do wymierzania administracyjnych kar pieniężnych uznawane jest za przejaw wzrostu państwa administracyjnego, a co za tym idzie – przymusu i władztwa administracyjnego⁴. Z jednej strony, w ten sposób umacnia się zarówno skuteczność działania administracji w realizacji jej zadań publicznych, jak i skuteczność prawa. Natomiast z drugiej strony, odbywa się to kosztem osłabienia ochrony praw jednostki, co prowadzić może do: niezgodności przepisów z zasadami konstytucyjnymi, nieracjonalnego przenoszenia zachowań do regulacji administracyjnej, instrumentalizacji prawa. Widoczne jest również wyraźne zachwianie proporcji pomiędzy karygodnością naruszenia a wysokością sankcji. Na podstawie wielu przykładów regulacji administracyjnych kar pieniężnych⁵ nie można uznać, że koszt ten został zrekompensowany umocnieniem skuteczności działania administracji.

Ustawodawca podejmował próby uregulowania administracyjnych kar pieniężnych w prawie polskim początkowo w projekcie ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego⁶, a następnie w projekcie ustawy wprowadzającej ustawę – Prawo działalności gospodarczej⁷. Żadna z nich jednak nie została uchwalona.

³ M. PRINC: *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*. Poznań 2017, s. 73.

⁴ J. KASIŃSKI: *Ekspansja represyjnej funkcji administracji publicznej jako zagrożenie demokratycznego państwa prawnego*. „Rocznik Nauk Prawnych” 2011, T. 21, nr 1, s. 287.

⁵ Przykładem może być administracyjna kara pieniężna z art. 53a ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji. Tekst jedn. Dz.U. 2005, nr 25, poz. 202.

⁶ *Projekt przepisów ogólnych prawa administracyjnego*, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12059280660.pdf> [Data dostępu: 15.04.2017 r.].

⁷ *Projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo działalności gospodarczej*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12273105/12293144/12293145/dokument166957.pdf> [Data dostępu: 15.04.2017 r.].

Dnia 9 marca 2017 r. uchwalona została ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁸. Jej mocą do Kodeksu postępowania administracyjnego został wprowadzony dział IVA w przedmiocie zasad stosowania administracyjnych kar pieniężnych, zarówno materialnoprawnych, jak i proceduralnych. W przepisach wskazano, że regulacja k.p.a. będzie stosowana, jeśli nie stanowią tego przepisy odrębne, a nie szczególne. Warto rozważyć, co miał w tym względzie na uwadze ustawodawca. Należy przypomnieć, że przepisy ogólne, szczególne i odrębne stosuje się odmiennie. Przepis szczególny jest przepisem regulującym tę samą materię co przepis ogólny, jednak w sposób odmienny. Przepis szczególny ma pierwszeństwo stosowania przed przepisem ogólnym. Natomiast przepisy odrębne regulują inną materię aniżeli przepis ogólny, przyjąć zatem należy, że oba przepisy ogólny i odrębny stosuje się równolegle. Ustawodawca w art. 189a §2 k.p.a. stanowi, w sposób sprzeczny z możliwością równoległego stosowania przepisów szczególnych i odrębnych, że w przypadku uregulowania w przepisach odrębnych: przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia, terminów przedawnienia nakładania i egzekucji kary, odsetek, jak i ulg w wykonaniu kary pieniężnej, przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się. Takie brzmienie przepisu wskazywałoby na relację k.p.a. do przepisów regulujących tę materię na zasadzie przepis ogólny i szczególny, a nie przepis ogólny i odrębny. W praktyce może to być przyczyną licznych wątpliwości, a w konsekwencji rozbieżności orzeczniczych.

Dla prawidłowego stosowania administracyjnych kar pieniężnych duże znaczenie ma mieć rozwinięcie w art. 8 k.p.a. zasady zaufania przez dodanie do przepisu komponentów w postaci: proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania, a także wprowadzenie dwóch zasad analogicznych do zasad procedury karnej, które są uregulowane w art. 7a oraz 81a k.p.a. Stanowią odpowiednio o rozstrzygnięciu na korzyść strony wątpliwości prawnych, a także faktycznych, jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a także gdy nie zaistnieją negatywne przesłanki.

⁸ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, http://orka.sejm.gov.pl/proc8.nsf/ustawy/1183_u.htm [Data dostępu: 15.04.2017 r.].

2. Model karania przez administrację w prawie polskim

W prawie polskim brakowało kompleksowej regulacji problematyki administracyjnych kar pieniężnych, która uzupełniałaby fragmentaryczne jedynie regulacje zawarte w poszczególnych ustawach stanowiących ten instrument prawny. Odpowiedzialność administracyjna powinna być odpowiedzialnością obiektywną. Niemal wszelkie administracyjne kary pieniężne są wymierzane bądź nakładane za zachowania bezprawne, bez konieczności ustalania winy jako elementu konstruującego delikt administracyjny. Jest to w pełni uzasadnione tym, że administracja nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości, a stosowanie administracyjnych kar pieniężnych ma jedynie ułatwiać jej dobre administrowanie i zabezpieczać realizację obowiązków administracyjnych⁹. Jednakże wiele wątpliwości wzbudza uzasadnienie przerwania obowiązku karania na administrację. Postępowanie administracyjne jedynie iluzorycznie jest szybsze od sądowego, a konieczność prowadzenia szerokiego postępowania dowodowego zwiększy koszty i czas jego trwania. Niewątpliwie jednak chęć prowadzenia egzekucji przez samą administrację zwiększa atrakcyjność tej metody karania.

W prawie polskim stanowiącymi są także kary, których nałożenie uzależnione jest od ustalenia umyślności¹⁰ bądź nieumyślności¹¹, czy też dla których stopień zawinienia wpływa na miarkowanie kary. Z całą pewnością brak regulacji pojęcia winy w prawie administracyjnym jest przyczyną wielu niepotrzebnych wątpliwości dla podmiotów podlegających tym karom, a w zestawieniu z brakiem możliwości wyłączenia odpowiedzialności

⁹ Z. JANKU: *Gwarancje prawne wykonywania obowiązków publicznoprawnych*. W: *Konceptja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Zakopane, 24–27 września 2006*. Red. J. ZIMMERMANN. Warszawa 2007, s. 560.

¹⁰ Przykładem może być art. 12a ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 229) [dalej: u.o.k.i.k.], stanowiący, że Prezes Urzędu może stwierdzić, że osoba zarządzająca, o której mowa w art. 6a, umyślnie dopuściła przez swoje działanie lub zaniechanie do naruszenia przez przedsiębiorcę zakazów, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt. 1–6 ustawy lub w art. 101 ust. 1 lit. a–e TFUE, wyłącznie w decyzji, o której mowa w art. 10 ust. 1, w przypadku gdy w decyzji tej zostaje nałożona na przedsiębiorcę kara pieniężna, o której mowa w art. 106 ust. 1 pkt 1 lub 2.

¹¹ Przykładem może być art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz.U. 2007, nr 124, poz. 859), który stanowi, że „Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska nakłada na odbiorcę odpadów, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości od 30 000 do 150 000 zł, jeżeli ten, choćby nieumyślnie: 1) więcej niż jeden raz posługiwał się tym samym dokumentem przesyłania [...]”.

w przypadku błędu co do prawa¹² może prowadzić do wypaczenia celu administracyjnych kar pieniężnych, którym nie jest odpłata za popełnione zachowanie niezgodnie z prawem, ale wspomaganie administracji w jej zarządzająco-organizatorskich oraz regulacyjnych zadaniach. Niewątpliwie za pomocą sankcji administracyjnych, zwłaszcza kar pieniężnych, administracja zmusza do zachowania postawy zgodnej z prawem.

Zwrócić jednak należy szczególną uwagę na to, że wiele spośród regulacji administracyjnych kar pieniężnych nie zawiera jakichkolwiek przesłanek wyłączenia odpowiedzialności czy też odstąpienia od wymierzania kary, co sprawia, że karanie przez administrację staje się surowsze aniżeli kary kryminalne. Trafnie zauważa M. Kaczocho, że odpowiedzialność administracyjna oparta na zasadzie obiektywnej może być dwojakiego typu – *absolute* albo *strict liability*¹³. Tak nakreślone rodzaje odpowiedzialności wywodzi się z systemu prawnego *common law* obowiązującego w państwach anglosaskich. Przechodząc do ich charakterystyki należy zaznaczyć, że:

- 1) *strict liability* – ma charakter obiektywny, ale podmiot, który ma ponieść taką odpowiedzialność, może się od niej uwolnić przez wykazanie, że zrobił wszystko, czego można było od niego wymagać, aby nie doszło do zdarzenia wywołującego odpowiedzialność;
- 2) *absolute liability* – ma charakter absolutny i wyklucza jakiegokolwiek okoliczności wyłączające odpowiedzialność.

Podkreślić także należy, że wprowadzenie odpowiedzialności absolutnej jest w prawie administracyjnym zjawiskiem negatywnym, nie służy bowiem wzmocnieniu i budowaniu zasady zaufania obywateli do organów władzy publicznej i stanowionego przez państwo prawa. Wbrew zasadzie zaufania obywateli do państwa i prawa, odpowiedzialność absolutna staje się swoistą pułapką zastawioną na obywatela.

Już w latach 90. XX w. Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że podmiot, który nie dopełnił obowiązku administracyjnego, musi mieć możliwość uwolnienia się od odpowiedzialności przez wykazanie, że jest to następstwem okoliczności, za które sprawca nie ponosi odpowiedzialności (działanie siły wyższej, stan wyższej konieczności, działanie osób trzecich, za które on nie odpowiada)¹⁴. W zakresie takiego rozumienia odpowiedzialności administracyjnej wypowiedział się także Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 lipca 2002 r.¹⁵, podkreślając, że „Obiektywna koncepcja

¹² O regulację błędu co do prawa w prawie administracyjnym postuluje słusznie m.in. Z. DUNIEWSKA: „*Ignorantia iuris*” w prawie administracyjnym. Łódź 1998, s. 169 i n.

¹³ M. KACZOCHA: *Kary pieniężne w ustawie o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Wybrane zagadnienia)*. W: *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*. Red. M. BŁACHUCKI. Warszawa 2015, s. 200.

¹⁴ Wyrok TK z dnia 1 marca 1994 r., U 7/93. OTK Z.U. 1994, poz. 5.

¹⁵ P 12/01. Dz.U. 2002, nr 113, poz. 990.

odpowiedzialności cywilnej (także administracyjnej), przypominająca anglosaską koncepcję *strict liability*, nie jest odpowiedzialnością absolutną, tzn. że naruszający przepisy może zwolnić się od odpowiedzialności, jeżeli wykaże, że uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, aby do naruszenia przepisów nie dopuścić". Natomiast w wyroku z dnia 14 października 2009 r.¹⁶ Trybunał Konstytucyjny dał asumpt do tego, by ustawodawca, który reguluje kary pieniężne, nie zapomniał o przepisach wyłączających odpowiedzialność administracyjną. Podobnie w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 września 2009 r.¹⁷ TK stwierdził, że odpowiedzialność administracyjna nie ma charakteru absolutnego, a podmiot naruszający przepisy prawa może uwolnić się od odpowiedzialności, wykazując, że uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, by do naruszenia nie dopuścić.

Brak możliwości wyłączenia odpowiedzialności za delikt administracyjny spowodował także naruszenie zasady proporcjonalności art. 89 ust. 1 u.o.p.¹⁸ w brzmieniu sprzed nowelizacji z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw¹⁹. Przepis ten przewidywał karę administracyjną wielokrotnie wyższą od kary kryminalnej za nielegalną wycinkę drzew²⁰. W wyroku z dnia 1 lipca 2014 r.²¹ Trybunał Konstytucyjny wskazał, że państwo może nakładać administracyjne kary pieniężne za naruszenia prawa spoza systemu prawa karnego, ale swoboda ustawodawcy nie jest tu nieograniczona, a kary te muszą być przede wszystkim proporcjonalne do rangi naruszenia i do wysokości kar za inne delikty administracyjne. Zdaniem Trybunału, kary pieniężne za wycinkę drzew, na gruncie wówczas obowiązujących przepisów, były nieproporcjonalne do uszczerbku w środowisku, a także nie było możliwe uwolnienie się od odpowiedzialności nawet w przypadku stanu wyższej konieczności.

Definicja administracyjnych kar zawarta w art. 189b k.p.a. mówi o naruszeniu prawa, polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciężącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, bez wskazania na konieczność ustalania winy sprawcy naruszenia. Natomiast regulacja z art. 189e k.p.a.

¹⁶ Kp 4/09. OTK-A 2009, nr 9, poz. 134.

¹⁷ SK 3/08. OTK-A ZU 2009, nr 8, poz. 125.

¹⁸ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Dz.U. 2004, nr 92, poz. 880 [dalej: u.o.p.].

¹⁹ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2015, poz. 1045.

²⁰ W myśl art. 290 §2 k.k., skazany za nielegalną wycinkę drzewa z lasu jest zobowiązany do zapłaty na rzecz pokrzywdzonego nawiązki w wysokości jedynie podwójnej wartości drzewa.

²¹ SK 6/12. Dz.U. 2014, poz. 926.

stanowi o wyłączeniu odpowiedzialności administracyjnej w przypadku siły wyższej. Niewątpliwie taka regulacja przyczyni się do złagodzenia odpowiedzialności administracyjnej i przyjęcia koncepcji odpowiedzialności typu *strict liability*. Istotne jest także uregulowanie przesłanek do odstąpienia od nałożenia kary bezwzględnie oznaczonej i poprzestanie na upomnienu, o którym mowa w art. 189f k.p.a. Pamiętać należy jednak, że każdorazowo o zasadzie odpowiedzialności administracyjnej decyduje przepis szczególnie określający delikt i sankcję administracyjną. Jeżeli jednak nie ma regulacji wyłączającej odpowiedzialność w przepisach stanowiących sankcje, lukę tę wypełnią przepisy art. 189e i f k.p.a.

Konieczność analizy, czy w danej sprawie wystąpiła siła wyższa bądź jakakolwiek z przesłanek odstąpienia od ukarania nie spowoduje nadmiernego przyspieszenia postępowania, a wpłynie pozytywnie na realizację zasady proporcjonalności tychże kar do wagi naruszenia.

3. Regulacja zasad ogólnych wymierzania i nakładania administracyjnych kar pieniężnych

W doktrynie polskiego prawa administracyjnego i innych państw europejskich podnoszone są od wielu lat głosy na temat potrzeby ujednoczenia regulacji administracyjnych kar pieniężnych. W prawie polskim problem ten był bardzo doniosły, gdyż ustawy stanowiące delikty administracyjne zagrożone karami pieniężnymi nie zawierały kompleksowej regulacji, zwłaszcza w zakresie dyrektyw wymiaru administracyjnych kar pieniężnych, przesłanek wyłączenia odpowiedzialności administracyjnej, odstąpienia od wymierzenia kary, przedawnienia zarówno nałożenia bądź wymierzenia kary, jak i jej wykonania, czy wreszcie ulg w jej spłacie. Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i innych ustaw stanowi dział IVA do Kodeksu postępowania administracyjnego, regulujący zasady ogólne stosowania kar pieniężnych. Są to zmiany przełomowe, które dostosowują polski model karania przez administrację do gwarancji wynikających z miękkiego prawa administracyjnego UE w postaci Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy 91 (1)²² w sprawie sankcji administracyjnych. Ubolewać należy, że polska regulacja zasad ogólnych objęła wyłącznie swym zakresem administracyjne kary pieniężne, a zatem sankcje

²² Rekomendacja nr R (91) 1 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie sankcji administracyjnych przyjęta w dniu 13 lutego 1991 r., zob. T. Jasudowicz: *Administracja wobec praw człowieka*. Toruń 1996.

finansowe, a nie również sankcje niepieniężne. Jednakże z uwagi na to, że sankcje pieniężne pełnią funkcję represyjną, a także mogą być nakładane bądź wymierzane obok kary grzywny za wykroczenia, bądź przestępstwa ich regulacja była pilna i niezbędna ze względu na ochronę praw ukaranych. Przed nowelizacją możliwe było ponoszenie odpowiedzialności za to samo zachowanie sankcjonowane raz karą administracyjną, a drugi raz karą kryminalną.

Problematyką gwarancji formalnych w stosowaniu sankcji administracyjnych zajmował się wielokrotnie Europejski Trybunał Praw Człowieka. W licznych orzecznictwie wskazywał on, że o tym, czy administracyjna kara pieniężna jest sankcją administracyjną, czy też jest w istocie sankcją karną, i czy wobec tego ustanawiające ją przepisy muszą być zgodne z art. 6 EKPCz i PW²³ nie decyduje wyłącznie ustawodawca. Sprowadza się to do pytania, czy użyte w tym przepisie pojęcie „odpowiedzialność karna” jest terminem o ustalonym z góry znaczeniu, czy też pojęcie to ma charakter autonomiczny i w konsekwencji obejmuje wszelkie formy karania. Wskazać należy, że każda sankcja finansowa, bez względu na to, czy ma cechy kary administracyjnej, czy grzywny karnej, jest odczuwana przede wszystkim jako represja.

Na gruncie art. 6 EKPCz i PW pojęcie „sprawa karna” jest rozumiane szeroko. ETPCz wskazuje, że krajowe zaszeregowanie określonego zachowania nie jest wiążące w świetle postanowień EKPCz i PW. Istotna jest bowiem rzeczywista natura czynu zabronionego, oceniana ze względu na charakter i sposób uregulowania prawa danego państwa na tle porównywalnych rozwiązań w innych systemach prawnych. ETPCz w sprawie Engel i in. przeciwko Holandii²⁴ określił trzy kryteria istotne dla uznania kryminalnego charakteru sprawy: 1) umiejscowienie w krajowej klasyfikacji, 2) naturę naruszenia, 3) poziom surowości grożącej kary. Jeśli zatem regulacja prawna ustanawiająca daną sankcję nie należy w danym państwie do prawa karnego, dla kwalifikacji tej sankcji jako karnej ma znaczenie kryminalny charakter czynu oraz rodzaj i wysokość sankcji, a także cel, któremu ma ona służyć²⁵. Zgodnie z orzecznictwem ETPCz, spełnienie chociażby jedne-

²³ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2. Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 [dalej: EKPCz i PW].

²⁴ Wyrok ETPCz z dnia 8 czerwca 1976, Engel i in. przeciwko Holandii, seria A nr 22, nr skargi 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, s. 34–35, <http://hudoc.echr.coe.int> [data dostępu: 11.03.2017 r.].

²⁵ Wyroki ETPCz z dnia: 27 sierpnia 1991 r., Demicoli przeciwko Malcie, skarga nr 13057/87. Lex nr 81159; 15 października 2007 r., Galstyan przeciwko Armenii, skarga nr 26986/03. Lex nr 318783; 3 października 2013 r., Kasparov i inni przeciwko Rosji, skarga nr 21613/07. Lex nr 1369118; 14 kwietnia 2014 r., Muslija przeciwko Bośni i Hercegowinie, skarga nr 32042/11. Lex nr 1408317.

go z wymienionych kryteriów wystarcza do przyjęcia karnego charakteru sprawy²⁶. W orzecznictwie ETPCz dominuje stanowisko, zgodnie z którym karę pieniężną o charakterze administracyjnym, głównie z uwagi na jej surowość, należy zaliczyć do środków represyjnych. Nie ma bowiem prewencji bez represji, gdyż to właśnie surowość sankcji ma odstraszać i tym samym zapobiegać naruszaniu prawa, co wiąże się z zapewnieniem gwarancji prawnych wskazanych w art. 6 ust. 3 Konwencji²⁷. ETPCz wywodzi zatem szersze gwarancje w sprawach sankcji administracyjnych aniżeli Trybunał Konstytucyjny w Polsce²⁸.

EKPCz i PW nie zakazuje państwu tworzenia i utrzymywania różnych kategorii czynów zagrożonych karą pieniężną w prawie krajowym i definiowania granic pomiędzy tymi czynami. W Polsce jednak wciąż brakuje wyraźnego rozdzielenia odpowiedzialności wykroczeniowej od administracyjnej. Ustawodawca krajowy zobowiązany jest do takiego uregulowania postępowań represyjnych, aby były one zgodne z konwencyjnym standardem materialnoprawnym i formalnoprawnym przewidzianym dla spraw karnych.

Na uwagę w tym kontekście zasługuje przede wszystkim definicja administracyjnych kar pieniężnych, zawarta w art. 189b k.p.a. Stanowi ona, że administracyjna kara pieniężna winna być stanowiona w ustawie, a forma jej nałożenia bądź wymierzenia to akt indywidualny i konkretny, będący decyzją administracyjną. Podkreślić należy jednak, że praktyka pokaże, czy zakres tej definicji nie jest zbyt wąski.

²⁶ Wyrok ETPCz z dnia 4 marca 2014, Grande Stevens i in. przeciwko Włochom, skargi nr 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 i 18698/10. Lex nr 1439354.

²⁷ Szerokiej analizy orzecznictwa ETPCz dokonała A. Błachnio-Parzych, dochodząc do konstatacji, że administracyjne kary pieniężne zawarte w u.o.k.k. mają charakter spraw karnych w rozumieniu art. 6 Konwencji, zob. A. BŁACHNIO-PARZYCH: *The Nature of Responsibility of an Undertaking in Antitrust Proceedings and the Concept of 'Criminal Charge' in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*. „Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies” 2012, no. 5, s. 35–55.

²⁸ Przepis art. 6 EKPCz i PW stanowi w ust. 1 zasadę rzetelnego procesu sądowego, w ust. 2 – zasadę domniemania niewinności oraz w ust. 3 – prawo podlegającego karze do: a) niezwłocznego otrzymania szczegółowej informacji w języku dla niego zrozumiałym o istocie i przyczynie skierowanego przeciwko niemu oskarżenia; b) posiadania odpowiedniego czasu i możliwości do przygotowania obrony; c) bronięcia się osobiście lub przez ustanowionego przez siebie obrońcę, a jeśli nie ma wystarczających środków na pokrycie kosztów obrony – do bezpłatnego korzystania z pomocy obrońcy wyznaczonego z urzędu, gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości; d) przesłuchania lub spowodowania przesłuchania świadków oskarżenia oraz żądania obecności i przesłuchania świadków obrony na takich samych warunkach, jak świadków oskarżenia; e) korzystania z bezpłatnej pomocy tłumacza, jeżeli nie rozumie lub nie mówi językiem używanym w sądzie. Zwłaszcza prawa wymienione w art. 6 ust. 3 EKPCz i PW powinny być odpowiednio stosowane w tych postępowaniach, które mają doprowadzić do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej.

Zaznaczyć trzeba, że jeśli chodzi o problematykę intertemporalną, to zastosowanie znalazła gwarancja materialnoprawna analogiczna do gwarancji zawartej w przepisach prawa karnego. Zgodnie z art. 189c k.p.a., 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 zastosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli ta jest względniejsza dla strony. Wprowadzenie zasady ogólnej prawa intertemporalnego w obszarze prawa administracyjnego postulowano już w projekcie ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego. Regulacja ta dotyczy sytuacji, w której między czasem niedopełnienia obowiązku, z powodu którego ma być nałożona kara, a czasem wydania decyzji dochodzi do zmiany ustawy. Ustawodawca pominął sytuację, w której zmiana taka następuje na etapie rozpoznawania sprawy przez sąd administracyjny.

Na szczególną uwagę zasługują przesłanki miarkowania kary administracyjnej. Ustawodawca powinien częściej stanowić administracyjne kary pieniężne względnie oznaczone z przesłankami ich miarkowania. Są to wówczas instrumenty elastyczne, a organ w sposób pełniejszy może realizować zasadę proporcjonalności, stosując takie kary. Dyrektywy wymiaru tych kar jednak ograniczają dyskrecjonalność organu, wpływają pozytywnie na proces stosowania kar pieniężnych, ułatwiają organom wyważenie kary w granicach ustawowych „widełek”. Zauważyć należy, że określenie przesłanek miarkowania kary za pomocą pojęć niedookreślonych może jednak wywoływać problemy w praktyce orzeczniczej organów administracji publicznej. W przypadku kar sztywno określonych przepisy te nie znajdują zastosowania.

Bardzo ważną regulację wprowadza art. 189g §1 k.p.a., stanowiący o przedawnieniu w stosowaniu administracyjnej kary pieniężnej, jeżeli upłynęło pięć lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa, oraz art. 189g §3 k.p.a., regulujący przedawnienie egzekucji kary pieniężnej, jeżeli upłynęło pięć lat od dnia, w którym kara powinna być wykonana. Jest to bardzo pozytywna zmiana ustawodawcza, ponieważ w większości przypadków nie ustanowiono takiej instytucji w przepisach ustaw regulujących administracyjne kary pieniężne. Przepis został jednak niefortunny sformułowany, stanowi bowiem, że kara nie może zostać nałożona, jeżeli upłynęło pięć lat od naruszenia albo od wystąpienia skutków naruszenia, a zatem zgodnie z przyjętą terminologią postulowaną w doktrynie, użycie słowa „nałożenie” odnosi się do kar bezwzględnie oznaczonych. Interpretacja literalna przepisu art. 189g §1 k.p.a. prowadzi do konstatacji, że przedawnienie nie dotyczy kar względnie oznaczonych. Podobnie problematyczna będzie w praktyce sytuacja, w której o przedawnieniu stanowi przepis odrębny. W praktyce nie będzie możliwe równoległe zastosowanie

przepisu ogólnego i odrębnego, o ile każdy z nich będzie stanowił odmienny termin przedawnienia. Niewątpliwie redakcja przepisu art. 189a §2 k.p.a. może nastroczać wiele wątpliwości.

Niewątpliwym walorem instytucji przedawnienia jest także nadanie w oznaczonym zakresie pewności sytuacji prawnej naruszydela, stąd instytucja ta winna być stosowana do wszelkich sankcji administracyjnych. Skutki prawne przedawnienia, w zależności od podmiotu, do którego je odnosimy, mogą być różnorodne. Z jednej strony w przypadkach podlegających administracyjnej karze pieniężnej mają one pozytywny skutek, ponieważ podmioty nie pozostają w niepewności co do swej odpowiedzialności, a z drugiej – w stosunku do organów wpływ terminu przedawnienia powinien wiązać się z negatywnymi konsekwencjami prawnymi, wynikającymi z nieprawidłowego realizowania ich zadań.

Przez lata w doktrynie wskazywano na konieczność regulacji przedawnienia kar pieniężnych. R. Lewicka, M. Lewicki oraz J. Wyporska-Frankiewicz podkreślali, że instytucja przedawnienia powinna zawsze stanowić istotny element gwarancji dla ukaranych administracyjną karą pieniężną²⁹. Oczywiście, po upływie odpowiednio długiego czasu nie ma zarówno możliwości, jak i potrzeb oddziaływania w zakresie prewencji na sprawcę deliktu administracyjnego, skoro zatarte zostały ślady popełnionego deliktu. Istnieją jednak takie delikty administracyjne, których skutki odczuwalne są przez kilkanaście lat, chociażby te związane z zanieczyszczeniem środowiska naturalnego, uciążliwe także dla następnych pokoleń. Niewątpliwie przywrócenie naturalnego ekosystemu często wymaga wielu lat i ogromnych nakładów finansowych. Dlatego też okresy przedawnienia karalności poszczególnych deliktów administracyjnych powinny być zgoła różne, w zależności od ciężaru gatunkowego, jak i społecznych konsekwencji wynikających z ich popełnienia. Postulować należy, by ustawodawca stanowiący poszczególne administracyjne kary pieniężne, mając wiedzę o regulacji *lex generalis*, nie pomijał potrzeby każdorazowej analizy powagi danego deliktu i uregulowania w tym zakresie przepisów *lex specialis*.

Uwadze nie może również umknąć uchwalenie ulg w spłacie administracyjnych kar pieniężnych w k.p.a. Zaznaczyć należy, że dotąd ulgi w zapłacie kary rzadko były regulowane w przepisach stanowiących administracyjne kary pieniężne. Jedynie w przypadku odwołania w przepisach sankcyjnych do działu III Ordynacji podatkowej odpowiednio należy stosować do kar pieniężnych ulgi w zapłacie podatku³⁰. Do działu III Ordynacji podatkowej

²⁹ R. LEWICKA, M. LEWICKI, J. WYPORSKA-FRANKIEWICZ: *Kilka uwag na temat przedawnienia sankcji administracyjnych*. W: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*. Red. M. STAHL, R. LEWICKA, M. LEWICKI. Warszawa 2011, s. 564.

³⁰ Np. art. 104 ust. 3 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Tekst jedn. Dz.U. 2006, nr 171, poz. 1225) stanowi, że do kar pieniężnych,

odsylał także art. 66 w zw. z art. 60 ust. 7 ustawy o finansach publicznych³¹. Regulacją ogólną, na którą ukarany może od 1 czerwca 2017 r. powoływać w przypadku braku *lex specialis* w zakresie ulg w spłacie kar, jest art. 189k §1 pkt 1 i 2 k.p.a., stanowiący o takich ulgach w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej, jak: odroczenie terminu wykonania administracyjnej kary pieniężnej lub rozłożenia jej na raty, odroczenie terminu wykonania zaległej administracyjnej kary pieniężnej lub rozłożenia jej na raty, umorzenie całej kary lub jej części, umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub w części. Zastosowanie ulg jest fakultatywnym uprawnieniem organu administracji publicznej w przypadku ziszczenia się przesłanki ważnego interesu strony lub ważnego interesu publicznego. Sformułowanie pojęć nieostrych „ważny interes strony” lub „interes publiczny” jako przesłanek ulg nie daje podstaw do przyjęcia, że istnieje ściśle określony katalog przesłanek, okoliczności, zdarzeń czy też powodów (ani też z góry określona ich hierarchia), którymi należałoby kierować się przy rozstrzygnięciu spraw na podstawie tego przepisu. Szerokie uregulowanie ulg w spłacie administracyjnych kar pieniężnych może wpłynąć negatywnie na skuteczność tej instytucji prawnej.

Artykuł 189i §1 k.p.a. będzie stanowił, że od zaległej administracyjnej kary pieniężnej naliczane są odsetki za zwłokę w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Zagadnienie odsetek od zaległej kary pieniężnej poruszał M. Wincenciak, wskazując, że naliczanie odsetek od nieterminowo uiszczanych kar pieniężnych jest przejawem nadmiernego fiskalizmu państwa³². Ponadto, kara pieniężna, w odróżnieniu od podatków, nie stanowi daniny na rzecz państwa i nie służy jego finansowaniu, ma jedynie kompensować szkody wyrządzone naruszeniem prawa³³. Zaznaczyć należy, że w niektórych przypadkach, jak np. w art. 112 ust. 5 u.o.k.k., ustawodawca *expressis verbis* wyklucza możliwość pobierania odsetek w przypadku nieterminowego uiszczenia kary pieniężnej. Celem tej regulacji miało być dyscyplinowanie sprawców deliktów administracyjnych oraz zwiększenie represji za lekceważące traktowanie decyzji w przedmiocie wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych.

w zakresie nieuregulowanym w ustawie, stosuje się odpowiednio przepisy działu III Ordynacji podatkowej.

³¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Tekst jedn. Dz.U. 2016, nr 0, poz. 1870.

³² M. WINCENCIAK: *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*. Warszawa 2008, s. 147.

³³ I. MIREK: *Daniny publiczne w prawie niemieckim*. Warszawa 1999, s. 32.

4. Ocena regulacji w zakresie administracyjnych kar pieniężnych w ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i innych ustaw

Pozytywnie należy ocenić wprowadzenie do Kodeksu postępowania administracyjnego regulacji porządkującej stosowanie administracyjnych kar pieniężnych, jednak niewątpliwym mankamentem jest to, że znalazły się w nim regulacje materialnoprawne, podczas gdy jest to ustawa proceduralna. Trudniejszym rozwiązaniem byłoby uzupełnienie luk w regulacjach materialnoprawnych ustaw stanowiących poszczególne administracyjne kary pieniężne. Podjęte działanie legislacyjne w postaci zmian w k.p.a. niewątpliwie w sposób szybszy doprowadziło do uzupełnienia luk prawnych aniżeli zmiany poszczególnych ustaw stanowiących kary pieniężne. Wskazać należy, że jednak i ta regulacja nie jest pozbawiona mankamentów, widoczne są zwłaszcza naruszenia zasad techniki prawodawczej. Ponadto, obecne rozwiązanie legislacyjne niejako „wrzuca wszystkie administracyjne kary pieniężne do jednego worka”, bez względu na ich funkcje czy organy je nakładające bądź wymierzające. Trudno zapewnić ten sam standard stosowania kar przez tak różne organy administracji publicznej.

Negatywnie należy ocenić przede wszystkim nieprzemyślaną redakcję art. 189a §2 k.p.a., ukazującą bądź omyłkę, bądź też niezrozumienie przez ustawodawcę stosowania przepisów ogólnych i odrębnych. Podkreślić należy, że przepisy odrębne nie mogą być rozumiane jako przepisy szczególne. Należy również zwrócić uwagę, że ustawodawca niekonsekwentnie posługuje się sformułowaniami „nakłada”, „wymierza”. W uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie Kodeksu postępowania administracyjnego i innych ustaw wskazano, że w przepisach działu IVa k.p.a. pojęcie „nałożenie kary” odnosi się do kar administracyjnych określonych w sposób sztywny³⁴. Natomiast wymierzenie kary oznacza określenie wysokości nakładanej kary w granicach przewidzianych w przepisie prawa. Zatem w przypadku instytucji: odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej i poprzestania na pouczeniu, przedawnienia nałożenia kary pieniężnej, ulg w spłacie nałożonej kary pieniężnej, zauważyć należy, że nie odnoszą się one do kar względnie

³⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie Kodeksu postępowania administracyjnego i innych ustaw, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363092/dokument229376.pdf> [Data dostępu: 28.04.2017 r.].

oznaczonych w granicach przewidzianych w przepisach ustawy, które organ „wymierza”, a nie „nakłada”.

Zwrócić należy także uwagę, że w przypadku kar względnie oznaczonych uprzednie ukaranie za przestępstwo bądź wykroczenie powoduje możliwość miarkowania kary pieniężnej. Takie miarkowanie nie jest możliwe w przypadku uprzedniego ukarania karą pieniężną administracyjną. Nadto w stosunku do tych kar brak możliwości korzystania z dobrodziejstwa odstąpienia od ich wymierzenia, art. 189f §1 k.p.a. stanowi bowiem wyłącznie o odstąpieniu od „nałożenia kary”, a nie jej „wymierzenia”. Na gruncie zarówno zakazu *ne bis in idem*, jak i multiplikacji dochodzi zatem do zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów ze względu na sposób określenia wysokości kary pieniężnej. W przypadku kar względnie oznaczonych ustawodawca przyjął zbieg idealny czynów, a więc prowadzone są równoległe dwa postępowania, natomiast w przypadku uprzedniego skazania strony przez sąd powszechny kara pieniężna może zostać obniżona tak, aby zrealizowana została zasada proporcjonalności. W przypadku kar bezwzględnie oznaczonych ustawodawca wybrał zbieg eliminacyjny czynów polegający na odstąpieniu od ukarania. Taka regulacja może prowadzić do nierównego traktowania osób fizycznych i osób prawnych, osoby prawne bowiem będą ponosiły wyłącznie odpowiedzialność administracyjną, a osoby fizyczne, o ile zostaną uprzednio ukarane karą kryminalną, nie poniosą kary administracyjnej.

Niewątpliwie postulować należy uzupełnienie przepisów k.p.a. o regulację proceduralną stanowiącą o niewszczygnięciu postępowania ze względu na upływ terminu przedawnienia w nałożeniu bądź wymierzeniu kary pieniężnej, bądź umorzeniu postępowania wszczętego, mimo upływu terminu przedawnienia karalności. Podobnie ustawodawca powinien uregulować procesowe zakończenie postępowania w sytuacji odstąpienia od ukarania na skutek siły wyższej.

Domagać się również należy rozbudowy przesłanek wyłączających odpowiedzialność co najmniej o siłę wyższą, jak i usprawiedliwiony błąd co do prawa.

5. Podsumowanie

Kary pieniężne stanowią ingerencję w prawa ich adresatów, dlatego też niezbędne jest zapewnienie zarówno materialnoprawnych, jak i procesowych rozwiązań dla ochrony podmiotów ukaranych, co ustawodawca uczynił w dużej mierze za sprawą ustawy nowelizacyjnej Kodeks postępowania

administracyjnego. Nie powinno to jednak wyłączać czujności ustawodawcy co do stanowienia norm *lex specialis*, ze względu na cechy poszczególnych administracyjnych kar pieniężnych.

Postulować należy, by ustawodawca zachował konstrukcję modelu administracyjnych kar pieniężnych jako deliktu administracyjnego opartego na zasadzie bezprawności obiektywnej, tak by wyraźnie rozróżnić odpowiedzialność za delikt administracyjny i odpowiedzialność karną czy wykroczeniową.

Skonstruowanie nawet najlepszych norm prawnych nie będzie wystarczającym środkiem do zapewnienia sprawiedliwości kar pieniężnych. Na realizację zasady rzetelnej procedury administracyjnej ogromny wpływ ma prawidłowe stosowanie prawa, zwłaszcza ważne jest to w przypadku uznania administracyjnego.

Na podstawie wskazanych wniosków sformułować można ostateczną konkluzję, że wypracowane i ugruntowane ustalenia polskiej judykatury w kwestii zasad proceduralnych stosowania administracyjnych kar pieniężnych, wzbogacone obecnie zarówno o rozwiązania proceduralne i materialnoprawne zawarte w art. 7a i art. 81a k.p.a. (dotyczące interpretacji wątpliwości prawnych i faktycznych na korzyść strony podlegającej obowiązkowi prawnemu), jak i rozdział IVA k.p.a. dotyczący zasad stosowania kar pieniężnych, odpowiadają w zasadzie standardom europejskim, o ile ustawodawca nie będzie stanowił takich administracyjnych kar pieniężnych, które ze względu na ich kwalifikowaną represję spowodują, że sprawa o ich zastosowanie będzie mogła zostać potraktowana jako sprawa karna w rozumieniu art. 6 EKPCzIPW. Niewątpliwie zatem ustawodawca uczynił miły krok w dostosowaniu administracyjnych kar pieniężnych do wymogów demokratycznego państwa prawnego, jednak pozostają pewne wątpliwości, które wciąż wymagają dyskusji i zmian legislacyjnych. Nadto ustawodawca powinien stanowić kary pieniężne i delikty administracyjne z zasadą rzetelnej legislacji.

Lucyna Staniszevska

Adjustment of administrative fines to the requirements
of the democratic rule of law

Summary

The basic thesis of this publication is that the administrative fines replace more frequently and sincerely responsibility for petty crimes and crimes thus depriving parties of the substantive and procedural guarantees relevant to criminal matters. What's

more giving competence administration bodies to impose financial penalties increases the repressive government action in order to quickly raise cash by the state.

In this paper the author tries to balance the rights of the parties of the proceedings, on the one hand to keep the sense of administrative fines – instruments which are effective and efficient administration, on the other hand, to ensure respect for the rights of the punished to the fullest extent, taking into account the distinct administrative proceedings of a criminal case.

Dawid Gregorczyk

Administracyjne kary pieniężne w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego

1. Wprowadzenie

Problem administracyjnych kar pieniężnych jest szeroko dyskutowany w doktrynie prawa¹. Celem niniejszego artykułu nie jest pełna analiza tego zagadnienia, ale zwrócenie uwagi na wybrane wątpliwości wynikające z przepisów działu IVa Kodeksu postępowania administracyjnego², dotyczącego nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu.

Nowa regulacja obejmuje sankcje pieniężne nakładane w drodze decyzji administracyjnych w postępowaniu uregulowanym Kodeksem postępowania administracyjnego³. Decyzja taka – jak każda decyzja administracyjna – jest, po pierwsze, instrumentem administrowania, czyli bardziej lub mniej twórczego wykonywania obowiązków, które na organy administracji nakłada ustawodawca. Po drugie, stanowi akt administracyjnego typu stosowania prawa, badany przez teoretyków prawa i dogmatyków prawa administracyjnego⁴.

¹ Zob. D. SZUMIŁO-KULCZYCKA: *Prawo administracyjno-karne*. Kraków 2004; M. WINCENIAK: *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*. Warszawa 2008. Z nowszej literatury zob. w szczególności *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*. Red. M. BŁACHUCKI. Warszawa 2015.

² Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Druk sejmowy nr 1183, Sejm VIII kadencji, Lex.

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 23 ze zm. [dalej: k.p.a.].

⁴ Zob. Z. ZIEMBIŃSKI, w: S. WRONKOWSKA, Z. ZIEMBIŃSKI: *Zarys teorii prawa*. Poznań 1997, s. 215–218; L. LESZCZYŃSKI: *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecz-*

Decyzja w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej ma pewne uwarunkowania, których podkreślenie jest także celem niniejszego artykułu.

2. Definicja i zakres zastosowania

Wprowadzenie regulacji administracyjnych kar pieniężnych do ustawy procesowej już samo w sobie może budzić wątpliwości. Nie uchwalono jednak przepisów ogólnych prawa administracyjnego i brak jest innej ustawy o tak szerokim zasięgu normowania. Z tego też względu umieszczenie nowych regulacji materialnoprawnych w k.p.a. wydaje się rozwiązaniem koniecznym. Jednakże takie posunięcie wiąże się z pewnymi konsekwencjami.

W pierwszej kolejności stwierdzić trzeba, że jeśli zdecydowano się na umieszczenie działu IVa w ustawie procesowej, to konsekwentnie nowe przepisy nie mogą regulować innych spraw niż te rozstrzygane na podstawie k.p.a. W tym świetle trzeba analizować definicję zawartą w art. 189b k.p.a.⁵ Wymieniony w niej zakres podmiotowy nie wykracza poza granice przyjęte w k.p.a. i w istocie nie wprowadza nic nowego. Faktycznie bowiem o tym, na kogo można nakładać sankcje, zadecydują przepisy materialne. Nowej treści normatywnej nie zawiera też wskazanie, że chodzi o naruszenie prawa polegające na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu, inaczej bowiem prawa administracyjnego nie można naruszyć. Z kolei stwierdzenie, że administracyjną karę pieniężną nakłada się w drodze decyzji ma takie znaczenie, że nowa regulacja nie obejmuje kar nakładanych postanowieniem, np. związanych z tokiem postępowania administracyjnego⁶ albo nakładanej w postępowaniu egzekucyjnym grzywny w celu przymuszenia⁷.

nictwa. Kraków 2004, s. 15–17; J. WRÓBLEWSKI: *Sądowe stosowanie prawa*. Warszawa 1988, s. 7–14; K.M. ZIEMSKI: *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawa działania administracji*. Poznań 2005; M. JAŚKOWSKA: *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*. Toruń 1998; EADEM: *Charakterystyczne cechy stosowania prawa administracyjnego*. W: *Administracja publiczna u progu XXI wieku: prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy*. Red. Z. NIEWIADOMSKI. Przemyśl 2000, s. 243 i n.

⁵ Zgodnie z nim: „Przez administracyjną karę pieniężną rozumie się 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 ciężącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej”.

⁶ Zob. art. 88 i 96 k.p.a.

⁷ Zob. art. 119 i n. ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 599 ze zm. [dalej: u.p.e.a.].

Istotne jest także zawężenie zakresu normowania tylko do jednego typu sankcji, mianowicie sankcji pieniężnych⁸.

Szeroka definicja sugeruje, że wprowadzona regulacja dotyczy wszelkich finansowych sankcji. Jednakże analiza rzeczywistego zakresu zastosowania nowych przepisów wymaga uwzględnienia art. 189a k.p.a. Jego §3 wyłącza stosowanie omawianych przepisów w sprawach wykroczeń, odpowiedzialności dyscyplinarnej, porządkowej lub z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Wymienione zagadnienia znajdują się poza zakresem k.p.a., zatem ich wyłączenie jest zbędnym powtórzeniem. Z kolei §2 wyłącza stosowanie nowego działu w przypadku, gdy w przepisach odrębnych uregulowano:

- 1) przesłanki wymiaru administracyjnej kary pieniężnej,
- 2) odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia,
- 3) terminy przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej,
- 4) terminy przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej,
- 5) odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej,
- 6) udzielanie ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej

Wobec tego dział IVa k.p.a. będzie miał zastosowanie tylko w tych sytuacjach, gdy odrębne przepisy nie regulują wymierzania i odstępowań od administracyjnych kar pieniężnych oraz terminów przedawnienia ich nakładania i egzekucji, łącznie z odsetkami i ulgami. Wydaje się, że przez przepisy odrębne należy rozumieć inne niż wprowadzone nową regulacją, czyli odrębne od działu IVa k.p.a. Ta wyraźna norma kolizyjna wskazuje, że nowe reguły mają charakter subsydiarny.

Odnosnie do celu nowelizacji w uzasadnieniu projektu stwierdzono: „Jednocześnie w systemie prawnym brak jest reguł ogólnych określających zasady ich [kar administracyjnych – D.G.] nakładania i wymierzania, co skutkuje znaczącym zróżnicowaniem sytuacji podmiotów podlegających ukaraniu, szczególnie w zakresie instytucji łagodzących obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej (np. w wyniku braku określenia lub zróżnicowania przesłanek branych pod uwagę przy szacowaniu wysokości kary pieniężnej), często nieuzasadnionym ze względu na przedmiot i specyfikę danej regulacji. Ponadto niejednokrotnie nakładanie kar administracyjnych cechuje automatyzm oraz nieuwzględnianie przyczyn i okoliczności dopuszczenia się naruszenia”. Ocena tego założenia i sposobu jego projektowanej realizacji musi być prowadzona odrębnie dla zagadnień zawartych w kolejnych punktach art. 189a §2 k.p.a.

⁸ Na temat typów sankcji zob. M. WINCENIAK: *Sankcje...*, s. 93–117.

3. Wymiar administracyjnej kary pieniężnej

Przede wszystkim zaznaczyć trzeba, że art. 189a §1 k.p.a. wyraźnie różni nakładanie i wymierzanie kar, odnosząc w §2 instytucję miarkowania kar tylko do wymiaru. Z treści noweli nie wynika wprost, na czym polega różnica. Definicja z art. 189b k.p.a. sugeruje, że pojęcie nakładania kary jest szersze, to ono bowiem zostało wyróżnione jako *definiens* administracyjnych kar pieniężnych. Pytanie zatem brzmi: Jakie nakładanie sankcji będzie jej wymierzaniem?

Od razu nasuwają się skojarzenia z prawem karnym i art. 53 Kodeksu karnego⁹, przewidującym zasadę swobody wymiaru kary. W doktrynie prawa karnego stwierdza się, że „sądowy wymiar kary opiera się na konstytucyjnej zasadzie swobody sędziowskiej. Zgodnie z tą zasadą, sędziowie są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 Konstytucji). Oznacza to, że nikt nie ma prawa wywierać nacisków na sędziów lub w inny sposób wpływać na wydawane wyroki”¹⁰. Wymierzanie kary w ustawowych granicach jest więc rodzajem wymiaru sprawiedliwości konstytucyjnie przypisanym do niezależnych i niezawisłych sądów¹¹. Obywatelom przyznaje się domniemanie niewinności do czasu, aż ich wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu (art. 42 ust. 3 Konstytucji RP). Dyskusyjne może więc być przenoszenie zasad odpowiedzialności opartej na winie na kanwę prawa administracyjnego. Nie bez powodu Konstytucja RP gwarantuje, że orzekaniem o winie zajmują się niezawisłe sądy, a prawo przewiduje restrykcyjne wymogi dla kandydatów na urząd sędziego¹².

Na czym ma więc polegać wymiar kary przez organy administracji, które są zawisłe, zależne i nierzadko hierarchicznie podporządkowane organom politycznym?¹³ Wydaje się, że chodzi po prostu o nakładanie sankcji, ale w sytuacji podobnej do prawa karnego, czyli w sytuacji pozostawiania luzu decyzyjnego na etapie wyboru rozstrzygnięcia. Tylko bowiem w takim zakresie można mówić o jakimkolwiek dostosowywaniu sankcji przez wy-

⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1137 ze zm.

¹⁰ A. MAREK: *Komentarz do art. 53 Kodeksu karnego*. W: A. MAREK: *Kodeks karny. Komentarz*. Wyd. 5. Lex 2010.

¹¹ Zob. art. 175 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm. [dalej: Konstytucja RP].

¹² Zob. rozdział 1 działu II ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 2062 ze zm.

¹³ Zob. W. JAKIMOWICZ: *Wykładnia w prawie administracyjnym*. Kraków 2006, s. 206 i n.; zob. L. LESZCZYŃSKI: *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego*. W: „System Prawa Administracyjnego”. T. 4: *Wykładnia w prawie administracyjnym*. Red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL. Warszawa 2012, s. 8–9.

bór rozstrzygnięcia. Decyzja związana takiego luzu nie pozostawia, a więc nie ma prawnych możliwości do miarkowania. Stanowisko takie zakładano także w nowelizacji, gdyż w jej uzasadnieniu stwierdzono: „Projektowany przepis art. 189d k.p.a. będzie dotyczył jedynie kar administracyjnych, rozumianych jako sankcje, przy wymierzaniu których organ działa w ramach uznania administracyjnego [podkr. D.G.]”.

Zaakcentować trzeba, że nie sposób dopuścić miarkowania sankcji przy decyzjach związanych. Po pierwsze, jeżeli ustawa materialna przewidywała ściśle określoną wysokość sankcji, to organ administracji nie ma prawa jej zmieniać. Związanie administracji wysokością kary było bowiem celowym zamiarem ustawodawcy, którego modyfikować jej nie wolno. Po drugie, dyrektywy wymiaru kary są normą ogólną, która w kolizji z przepisem szczególniejszym musi ustąpić na podstawie reguły kolizyjnej *lex specialis derogat legi generali*. Po trzecie, dyrektywy wymiaru kary nie są normą kompetencyjną, nie przewidują bowiem samodzielnej podstawy działania administracji. Są raczej współstosowane, normując sposób skorzystania z kompetencji. Normy wymiaru kary przyjmują więc postać norm programowych, które nie są spełniane na zasadzie „wszystko albo nic”, lecz „więcej lub mniej”¹⁴. Jako takie powinny być uwzględnione przez organy administracji w najszerszym możliwym zakresie w prawnych i faktycznych okolicznościach danej sprawy. Tymi prawnymi okolicznościami są luzy decyzyjne wynikające z norm kompetencyjnych. Stąd wnioszek, że dyrektywy wymiaru kary mogą być uwzględnione tylko tam, gdzie norma kompetencyjna pozostawia wysokość administracyjnej kary pieniężnej uznaniu administracyjnemu.

Mając powyższe na uwadze, można odnieść wrażenie, że nowelizacja nie uwzględnia różnic w wymiarze kary przez sądy i administrację, a właściwie różnic między decyzją administracyjną nakładającą karę a wyrokiem sądu karnego. Nie chodzi tutaj o oczywistą rozbieżność podmiotową i fakt, że z założenia sankcja karna jest wymierzaniem sprawiedliwości, a sankcja administracyjna taką nie jest i nigdy nie będzie. Nie chodzi także o zaakcentowanie, że do orzekania o winie są predestynowane sądy, ani o to, że w ogóle kategoria winy jako przesłanki obiektywnej odpowiedzialności administracyjnej jest czymś obcym¹⁵. Inaczej niż założono w nowelizacji, nie

¹⁴ Zob. T. GIZBERT-STUDNICKI, A. GRABOWSKI: *Normy programowe w konstytucji*. W: *Charakter i struktura norm konstytucji*. Red. J. TRZCIŃSKI. Warszawa 1997, s. 97–106; J. FILIPEK: *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*. Warszawa–Kraków 1982, s. 64.

¹⁵ Zdarza się jednak, by ustawodawca nakazywał uwzględnić stopień zawinienia przy samym wymiarze kary, zob. art. 56 ust. 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 220); art. 29 ust. 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 328); art. 104 ust. 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 149). Przy czym

dostrzegam, by w orzecznictwie podkreślano, że „przesłanką wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej powinno być wystąpienie subiektywnego elementu zawinienia [...]”¹⁶. Nie chodzi też o to, że kara kryminalna jest wymierzana za czyn uznany za niedopuszczalny z punktu widzenia etyczno-aksjologicznego, a kara administracyjna może dotyczyć naruszenia norm o charakterze technicznym¹⁷ czy też niedopełnienia jakiegoś technicznego obowiązku, jak udzielenie administracji wymaganych informacji w terminie.

Mowa natomiast o tym, że – w odróżnieniu od sankcji karnych – sankcje administracyjne opierają się co do zasady na ścisłym podporządkowaniu administracji prawu¹⁸. Regułą są sankcje bezwzględnie oznaczone, a nie sankcje względnie oznaczone. Sytuacja uznania administracyjnego przy nakładaniu sankcji nie jest więc zasadą. Już z tego powodu zakres miarkowania sankcji jest istotnie ograniczony, co powinno – moim zdaniem – być wyraźnie zaznaczone w nowych przepisach prawnych, a nie tylko w uzasadnieniu projektu nowelizacji.

Ponadto zakres zastosowania dyrektyw wymiaru kary jest ograniczony jeszcze jedną przesłanką, wynikającą z art. 189 §2 *in fine* k.p.a. Mianowicie wymiar kary, według zasad nowego działu, jest możliwy wtedy i tylko wtedy, gdy przesłanek wymiaru kary nie przewidują żadne przepisy odrębne. Należy więc badać, czy ustawodawca, pozostawiając rozstrzygnięcie o wiel-

podkreślić należy trafną tezę, „że odpowiedzialność administracyjna tym różni się od odpowiedzialności karnej, że odpowiedzialność administracyjna powstaje na zasadzie winy obiektywnej, niezależnie od przesłanki winy; przesłanka winy subiektywnej (zawinienia) nie ma znaczenia dla samej możliwości nałożenia kary pieniężnej, a wpływa na wysokość nakładanej kary”. Wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2015 r., II OSK 2243/13. Lex nr 1982786. Na podobnym stanowisku stoją sądy cywilne: „Odpowiedzialność z tytułu naruszenia obowiązków wynikających z przepisów Prawa energetycznego ma charakter odpowiedzialności obiektywnej w tym sensie, że stwierdzenie zawinionego charakteru przedmiotowego naruszenia nie jest konieczną przesłanką nałożenia na przedsiębiorstwo energetyczne kary pieniężnej”. Wyrok SA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2013 r., VI ACa 751/12. Lex nr 1322092.

¹⁶ Inaczej zaprezentowano ewolucję poglądów Trybunału Konstytucyjnego w wyroku TK z dnia 21 października 2015 r., P 32/12. BOTK (nb. 106 i n.).

¹⁷ Zob. D.K. NOWICKI, S. PESZKOWSKI: *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych*. W: *Administracyjne kary...*, s. 16.

¹⁸ W piśmiennictwie jako cechę administracyjnych kar pieniężnych podaje się, że: 1) nakłada się je za samo naruszenie obowiązku prawnego (określonego w ustawie lub akcie administracyjnym), bez względu na winę sprawcy, 2) kary pieniężne nie są indywidualizowane – przepisy prawa określają ich wysokość proporcjonalnie do wartości dóbr chronionych, przy określeniu rozmiaru ich naruszenia, najczęściej tzw. stawek sztywnych, zob. L. KŁAT-WERTELECKA: *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna*. W: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*. Red. M. STAHL, R. LEWICKA, M. LEWICKI. Warszawa 2011, s. 70–71.

kości kary, nie zawarł w tych przepisach norm prawnych wskazujących, jak należy miarkować kary. Takie sytuacje są rzadkością, ponieważ zwykle jeśli już postawia się wymiar kary uznaniu administracyjnemu, to idzie za tym wskazanie przesłanek miarkowania kary¹⁹. Niemniej jednak zdarzają się sprawy, w których nie ma odrębnych przesłanek wymierzania uznaniowej sankcji, np. niektóre sankcje wymierzone przez Komisję Nadzoru Finansowego w sprawach odpowiedzialności administracyjnej w obrocie instrumentami finansowymi²⁰. Są to jednak specyficzne postępowania, toczące się przed wyspecjalizowanym organem publicznym w stosunku do szczególnej kategorii przedsiębiorców. Zatem trudno odnosić te przypadki do ogólnego zamiaru nowelizacji: „zapewnienia sprawiedliwego – w odczuciu społecznym – działania administracji”²¹.

Podsumowując, przesłanki wymiaru kary będą możliwe do uwzględnienia wyłącznie wtedy, gdy ustawa pozostawia kwestię wysokości sankcji uznaniu administracyjnemu, nie wskazując przy tym żadnych przesłanek orzekania. Moim zdaniem, tak wąski zakres może powodować rozczarowanie obywateli, którzy powołując się na nowe przepisy w swoich codziennych sprawach zostaną poinformowani, że reguły miarkowania kar nie mają do nich zastosowania. Z pewnością nie służy to budowaniu zaufania obywateli do władzy administracyjnej.

Ponadto tworzy się sztuczny podział na sankcje uznaniowe, które mają być wymierzone przez administrację sprawiedliwie, tak jakby były to sankcje karne, oraz sankcje związane, które są zwykłym stosowaniem prawa i administracja nie ma możliwości uwzględniania okoliczności naruszenia prawa. Stąd tylko krok do paradoksalnego wniosku, że najbardziej pożądanym działaniem ustawodawcy jest pozostawienie wszystkich sankcji uznaniu administracyjnemu. Problem jest oczywiście bardziej skomplikowany, ponieważ praktyka administracyjna szerokie pole luzów decyzyjnych za-

¹⁹ Zob. przypis 16, a także: art. 126 ust. 8 i art. 127 ust. 3 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1113); art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz.U. 2014, poz. 915 ze zm.); art. 175 ust. 4 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1131); art. 167 ust. 2d, art. 167a ust. 1 i 2, art. 169a, art. 170g, art. 171b, art. 176b, art. 176b ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1636) [dalej: u.o.i.f.]; art. 97 ust. 1g, art. 96 ust. 1g ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1639) [dalej: u.o.p.].

²⁰ Zob. art. 96b i art. 97b u.o.p. oraz art. 169, art. 169c, art. 170, art. 170a–d u.o.i.f.

²¹ Zob. *uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*. Druk sejmowy nr 1183, Sejm VIII kadencji, Lex.

gospodarowuje prawem wewnętrznym²². Taki stan rodzi obawę, że działania administracji nadal będą „zautomatyzowane”, tylko nie według reguł ustawodawcy, ale zgodnie z regułami określonymi przez administrację, co dodatkowo cofa prawo administracyjne do zjawiska odwracania źródeł prawa powszechnie i wewnątrznie obowiązującego.

Podkreślić trzeba też pewną zaskakującą prawidłowość. Problem braku przesłanek wymiaru kary danej sankcji uznaniowej ustawodawca pragnie usunąć, nie przez uzupełnienie tych przesłanek w przepisach materialnych – co wydawałoby się lepiej uwzględniać specyfikę danej materii – lecz wprowadzając pewne standardy ogólne, które mają spowodować, że „zagwarantowane zostanie wymierzanie kar racjonalnych i odpowiadających wadze popełnionego naruszenia”. Ustawodawca akceptuje więc luki w przepisach materialnych dotyczących szczegółowych dyrektyw ustalania wysokości uznaniowej sankcji pieniężnej, próbując za jednym razem wszystkie tego typu luki podporządkować ogólnym materialnoprawnym standardom zamieszczonym w ustawie procesowej. Oczywiście, jest to szybsza droga legislacji, ale czy właściwa, można mieć wątpliwości. Rzetelna ocena wymaga bowiem uwzględnienia sposobu, w jaki nowe przepisy będą stosowane w praktyce.

4. Odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej

Dodany art. 189f k.p.a. przewiduje możliwość odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestania na pouczeniu w pewnych sytuacjach. Skoro mowa w tym przepisie o nałożeniu, a nie o wymierzeniu sankcji, to przyjąć należy, że chodzi o wszystkie sankcje pieniężne – związane i uznaniowe.

Obligatoryjne podstawy odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, zgodnie z art. 189f §1 k.p.a., to: po pierwsze, znikoma waga naruszenia prawa i zaprzestanie naruszenia, a po drugie, uprzednie prawomocne ukaranie za to samo zachowanie w innym trybie, które spełniło cele administracyjnej kary pieniężnej. Następny paragraf jako fakultatywną podstawę odstąpienia przewiduje usunięcie naruszenia prawa lub powiadomienia właściwych podmiotów o stwierdzeniu naruszenia prawa. Podstawa fakultatywna zaktualizuje się, gdy strona w wyznaczonym przez organ terminie przedstawi dowody na te okoliczności.

²² Zwłaszcza tam, gdzie odczuwa się niedobór kadrowo-finansowy, a liczba spraw do załatwienia przewyższa możliwości.

Instytucja odstąpienia przy takich przesłankach zmienia dotychczasowe postrzeganie kompetencji organów administracji jako obowiązku organu, a nie tylko uprawnienia²³. Tym różni się kompetencja podmiotu prywatnego od publicznego. Normy prawa administracyjnego są bowiem bezwzględnie obowiązujące i dwustronnie wiążące, zatem organ nie jest upoważniony, lecz zobowiązany do ich stosowania²⁴. W myśl nowych reguł, organ administracji będzie mógł odstąpić od nałożenia kary, jeśli uzna np., że waga naruszenia jest znikoma, a strona zaprzestała naruszenia prawa. Z jednej strony, odstąpienie też jest stosowaniem prawa, ale z drugiej strony, obowiązek karania naruszenia prawa został zrelatywizowany do oceny tego naruszenia. W istocie więc to nie ustawodawca, lecz administracja będzie decydować, które naruszenie prawa wymaga karania, a które nie. Nasuwają się zatem pytania: Na czym będzie się opierać polityka karania, i czy przypadkiem nie tworzy się przepisów korupcjogennych? Odpowiedź na nie przyniesie praktyka.

Podobna wątpliwość dotyczy art. 189f k.p.a., który zobowiązuje administrację do każdorazowego ustalenia „subiektywnego elementu zawinienia” przez konieczność badania przesłanki siły wyższej, wyjaśnionej w uzasadnieniu nowelizacji jako „zdarzenia i okoliczności, których strona nie mogła przewidzieć, lub których nie mogła przewyżczyć”. Tutaj wątpliwości są bardziej doniosłe, zmienia się bowiem podstawę odpowiedzialności administracyjnej z obiektywnej na subiektywną. Odtąd nałożenie każdej sankcji pieniężnej, tj. związanej i uznaniowej, wymaga ustalenia braku winy, konkretnie zaś – braku zdarzenia i okoliczności, których strona nie mogła przewidzieć, lub których nie mogła przewyżczyć.

Mając to na uwadze, trzeba wskazać istotną konsekwencję. Dotąd sankcje administracyjne (w szczególności związane) uznawano za szybki, obiektywny i nieuchronny środek dążący do zapewnienia przestrzegania prawa administracyjnego²⁵. Taką funkcję zaakceptował także Trybunał Konstytu-

²³ Zob. J. Boć, w: *Prawo administracyjne*. Red. J. Boć. Wrocław 2010, s. 140–141; J. ZIMMERMANN: *Prawo administracyjne*. Warszawa 2014, s. 142; T. RABSKA: *Prawny mechanizm kierowania gospodarką*. Wrocław–Warszawa–Kraków 1990, s. 110; F. LONGCHAMPS: *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*. W: „Acta Universitatis Wratislaviensis”. Nr 19. *Prawo* 12. Wrocław 1964, s. 47; J. FILIPEK: *O podmiotowości administracyjnoprawnej*. „Państwo i Prawo” 1961, z. 2, s. 199–200; J. BORKOWSKI: *Zagadnienia kompetencji ogólnej i szczególowej w prawie administracyjnym*. „Studia Prawnicze” 1971, nr 31, s. 64.

²⁴ Zob. J. ZIMMERMANN: *Aksjomaty prawa administracyjnego*. Warszawa 2013, s. 116–117.

²⁵ Zob. J. FILIPEK: *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*. „Państwo i Prawo” 1963, nr 12, s. 879; J. JENDROŚKA: *Kary administracyjne*. W: *Księga jubileuszowa Profesora Marika Mazurkiewicza*. Red. R. MASTALSKI. Wrocław 2001, s. 44; A. KAŻMIERSKA-PATRZYCZNA, A. RABIEGA-PRZYŁĘCKA: *Sankcje administracyjne na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie bez zezwolenia lub niszczenie drzew i krzewów*. W: *Sankcje administracyj-*

cyjny²⁶. Nowelizacja powoduje, że każde nałożenie sankcji pieniężnej – uznaniowej czy związanej – będzie musiało być poprzedzone przeprowadzeniem szerokiego postępowania wyjaśniającego na okoliczność wystąpienia podstaw odstąpienia od wymiaru kary i okoliczności wyłączających winę w postaci siły wyższej. Ustawodawca zdecydował się bowiem na uregulowanie obligatoryjnych przesłanek odstąpienia od nałożenia kary i niedopuszczalności nałożenia kary. W konsekwencji to na organie administracji będzie ciążył obowiązek wykazania, że w danej sprawie te przesłanki nie wystąpiły. Wskazać bowiem trzeba, że postępowanie administracyjne nie jest oparte na sporności, lecz na zasadzie prawdy materialnej, zobowiązując administrację do zbadania wszystkich (a nie tylko podnoszonych przez strony) okoliczności istotnych z punktu widzenia stosowanej normy prawnej²⁷. Brak ustalenia tych okoliczności powoduje, że wydana decyzja jest wadliwa; czasami niezależnie od tego, czy strona współpracuje z organem, a nawet czy uniemożliwia ustalenie istotnych okoliczności sprawy. Wszystko to może przekreślić dotychczasową funkcję prewencyjną, opartą na szybkiej i obiektywnej odpowiedzialności.

ne..., s. 436; I. NIŻNIK-DOBOSZ: *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*. W: *Sankcje administracyjne...*, s. 135 i n.

²⁶ Zob.: „konstytucyjnie dopuszczalne jest ustanawianie przez ustawodawcę kar finansowych (pieniężnych) za zachowania naruszające przepisy prawa publicznego poza systemem prawa karnego. Dotyczy to w szczególności pieniężnych kar administracyjnych, ustanawianych w różnych obszarach prawa administracyjnego w celu zapewnienia skuteczności jego normom, w drodze prewencji ogólnej i szczególnej. Trybunał dostrzega liczne zalety tego sposobu sankcjonowania naruszania zakazów i niewykonywania obowiązków ustanowionych w interesie publicznym, zarówno *ex lege*, jak i w formie aktów administracyjnych. Po pierwsze, tego rodzaju kary mogą być nakładane zarówno na jednostki, jak i na podmioty zbiorowe. Po drugie, są łatwe w stosowaniu, gdyż podstawą wymierzenia kary administracyjnej jest, co do zasady, samo naruszenie określonej normy prawnej, bez konieczności oceny podmiotowej strony zachowania sprawcy naruszenia. Po trzecie, są nakładane przez organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym (ogólnym albo szczególnym), pod kontrolą sądu administracyjnego, znacznie mniej skomplikowanym i mniej kosztownym dla budżetu państwa niż postępowanie karne. Po czwarte, dzięki tym wykazanim właściwościom kary są zwykle nakładane niezwłocznie i są w istocie nieuchronne”. Wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r., SK 6/12. BOTK i Wyrok TK z dnia 21 października 2015 r., P 32/12. BOTK.

²⁷ Zob. art. 7, art. 77 §1 i 80 k.p.a. W literaturze wskazuje się, że obowiązek przeprowadzenia postępowania dowodowego dotyczy wyjaśnienia okoliczności istotnych dla sprawy, niezależnie od tego, czy dany uczestnik postępowania podnosił daną okoliczność i na czyją korzyść okoliczność ta przemawia; istnieje zatem niezależnie od ciężaru dowodu, uzupełniając i wspomagając go, jako zasadniczy element służący wykryciu prawdy materialnej. Zob. Z. KMIĘCIAK: *Zarys teorii postępowania administracyjnego*. Warszawa 2014, s. 213–214.

5. Przedawnienie obowiązku egzekucji

Dodany art. 189g §3 k.p.a. przewiduje pięcioletni termin przedawnienia egzekucji, a art. 189j wskazuje podstawy przerwania biegu przedawnienia egzekucji. Wątpliwości budzi nie tylko tworzenie zupełnie nowej instytucji „przedawnienia egzekucji administracyjnej”, ale także zamieszczenie jej w ustawie procesowej, a nie egzekucyjnej. Wyłączenie spod egzekucji w ustawie egzekucyjnej dotyczy przedmiotów egzekucji, a nie podstawy wystawienia tytułu egzekucyjnego (art. 8 u.p.e.a.). Podstawą prowadzenia egzekucji jest tytuł wykonawczy, a nie sam obowiązek (art. 26 §1 u.p.e.a.). Co do zasady organ egzekucyjny nie jest uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym (art. 29 §1 u.p.e.a.). Może jednak to uczynić w takim zakresie, w jakim pozwalają na to podstawy zgłaszanych zarzutów albo przesłanek umorzenia postępowania egzekucyjnego. Te z kolei nie są dostosowane do nowej instytucji przedawnienia egzekucji. Dlatego właściwsze byłoby posłużenie się znaną instytucją, np. wygaśnięcie obowiązku uiszczenia kary wygasa po upływie pewnego czasu.

6. Przedawnienie nałożenia kary, odsetki i ulgi

Pozostałe instytucje łączy to, że przed nowelizacją były już uregulowane prawnie. Administracyjne kary pieniężne są środkami publicznymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych²⁸, niebędącymi podatkowymi należnościami budżetowymi w myśl definicji Ordynacji podatkowej²⁹. Otwarta definicja z art. 60 ustawy o finansach publicznych pozwala zaliczyć administracyjne kary pieniężne do niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym³⁰. Pogląd ten znajduje oparcie w orzecz-

²⁸ Zob. art. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1870 ze zm. [dalej: ustawa o finansach publicznych].

²⁹ Zgodnie z art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 201 [dalej: Ordynacja podatkowa]), przez niepodatkowe należności budżetowe rozumie się niebędące podatkami i opłatami należności stanowiące dochód budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające ze stosunków publicznoprawnych.

³⁰ Zgodnie z tym przepisem, środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym są w szczególności następujące dochody budżetu państwa – dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego albo przychody państwowych funduszy celowych.

nictwie sądów administracyjnych³¹. W konsekwencji przed nowelizacją na podstawie art. 67 ustawy o finansach publicznych do administracyjnych kar pieniężnych stosowało się odpowiednio³² instytucje działu III Ordynacji podatkowej oparte na postępowaniu uregulowanym k.p.a. Z kolei w dziale III Ordynacji podatkowej znajdują się między innymi uregulowania co do przedawnienia (rozdział 8) i co do odsetek za zwłokę (rozdział 6).

Dostrzegając ten fakt, w art. 12 omawiana ustawa nowelizująca dodała do art. 67 ustawy o finansach publicznych ust. 2, zgodnie z którym do spraw dotyczących administracyjnych kar pieniężnych stosuje się przepisy k.p.a. W ten sposób próbowano rozwiązać kolizję między odesłaniem do działu III Ordynacji podatkowej a nowym działem k.p.a. Intencja ustawodawcy zdaje się oczywista, jednak sposób jej zredagowania może budzić poważne wątpliwości. Po pierwsze, nadal wprost nie wyłączono możliwości stosowania działu III Ordynacji podatkowej, a nowe przepisy k.p.a. są oparte na przesłance subsydiarności. Po drugie, pojawiają się problemy w tych sytuacjach, w których ustawy materialne wyłączają stosowanie do kar przepisów Ordynacji podatkowej³³. Czy w tych sytuacjach nowe uregulowania z k.p.a. będą miały zastosowanie, zmieniając tym samym całkowicie zasady dotyczące danych kar? Po trzecie, wskazać trzeba, że niezależnie od nowelizacji k.p.a. z dniem 28 kwietnia 2017 r. dokonano nowelizacji art. 64 ustawy o finansach publicznych³⁴, wprowadzając samodzielną podstawę udzielenia tych samych ulg, które są projektowane w nowelizacji k.p.a. Zdecydowano się jednak na inne przesłanki udzielenia ulgi. Nie ma już potrzeby i możliwości odwoływania się przez art. 67 do działu III Ordynacji podatkowej

³¹ Zob. także tezę wyroku NSA z dnia 18 marca 1999 r., I SA/Po 1565/98. Lex nr 37217, zgodnie z którą: „art. 2 Ordynacji podatkowej obejmuje swoim zakresem tzw. niepodatkowe należności budżetu państwa. Ta kategoria danin publicznych jest stosunkowo najmniej określona. Nie obejmuje ona swoim zakresem ani podatków, ani opłat, ani ceł, ani świadczeń pieniężnych wynikających ze stosunków cywilnoprawnych oraz opłat za usługi, do których stosuje się przepisy o cenach, ani kar pieniężnych i grzywien wymierzanych przez sądy. Obejmuje natomiast kategoria tzw. niepodatkowych należności rozmaite wpłaty mające charakter sankcji finansowych za nieprzestrzeganie postanowień prawa publicznego, przewidziane np. w ustawie o cenach”. Tezę tę podtrzymuje także nowsze orzecznictwo, zob. wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2016 r., II OSK 2913/14. Lex nr 2142399.

³² Działu III nie stosowano wprost, ponieważ administracyjne kary pieniężne nie są ustalane lub określone przez organy podatkowe. Zob. art. 2 §1 pkt 1 Ordynacji podatkowej oraz zmianę treści art. 2 §2 dokonaną ustawą z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz. 1649).

³³ Np. art. 93 ust. 7 i art. 94 ust. 9 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1907 ze zm.

³⁴ Zob. art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej z dnia 10 lutego 2017 r. Dz.U. 2017, poz. 659.

przy orzekaniu o ulgach³⁵. Natomiast pytanie brzmi, czy art. 67 ust. 2 ustawy o finansach publicznych dotyczy kolizji tylko z działem III Ordynacji podatkowej, czy też z ustawą o finansach publicznych.

7. Podsumowanie

Dokonana nowelizacja stanowi znaczący krok w kierunku zacierania różnic między zasadami karania w prawie karnym a zasadami stosowania prawa przez organy administracji. Bez wątplenia celem ustawodawcy było uregulowanie szczególnych spraw, w których właśnie przesunięto odpowiedzialność z karnej na administracyjną, nie gwarantując tym samym równoważnych uprawnień obywatelom. Jednak droga modyfikowania administracyjnego stosowania prawa, zamiast rzetelnego unormowania przesłanek odpowiedzialności obiektywnej, może okazać się ślepa.

Rewolucyjna wręcz próba złagodzenia finansowej odpowiedzialności administracyjnej powinna zostać zharmonizowana z zasadami nakładania sankcji niepieniężnych. Zmiana zasad odpowiedzialności administracyjnej w niektórych tylko sprawach tworzy daleko idącą nierówność pozycji administrowanych, na których nakłada się sankcje niepieniężne. W doktrynie dostrzeżono ten problem i przestrzegano przed „autonomizacją” niektórych kar administracyjnych³⁶. Dlaczego tylko jedne z nich mają być miarkowane, można od nich odstępować i ulegają przedawnieniu? Używając konwencji uzasadnienia nowelizacji, można postawić pytanie, dlaczego niektóre sankcje mają być racjonalne i sprawiedliwe, a inne nie? Idąc zaś krok dalej niż sprawy nakładania sankcji, można zapytać, dlaczego administracyjne stosowanie prawa ma być sprawiedliwe tylko w pewnych przypadkach. Dlaczego np. odmowa przyznania uprawnienia nie może uwzględniać winy?

Z autonomizacją wiąże się wątpliwość co do pozostawienia uznaniu administracyjnemu wyboru sankcji pieniężnych lub niepieniężnych w tym samym stanie faktycznym. Dotyczy to tych spraw administracyjnych, w których nowe przepisy o miarkowaniu kar znajdą zastosowanie, czyli niektórych sankcji nakładanych przez Komisję Nadzoru Finansowego. Nie ma bowiem innych uznaniowych sankcji, w przypadku których przepisy odrębne nie regulują przesłanek wymiaru kary. Wynika stąd, że wąski zakres zastosowania przepisów o miarkowaniu kar będzie mógł zostać w ogóle pominięty, jeśli organ administracji zdecyduje się zastosować sankcję nie-

³⁵ Zgodnie bowiem z art. 67 ustawy o finansach publicznych, przepisy Ordynacji podatkowej miały zastosowanie tylko do spraw nieuregulowanych tą pierwszą ustawą.

³⁶ Zob. D.K. Nowicki, S. Pęszkowski: *Kilka uwag o szczególnym charakterze...*, s. 20.

pieniężną. Nowelizacja nie wprowadza przy tym kryteriów wyboru sankcji, pozostawiając administracji pole uznania, które trudno zawęzić w kontroli sądowej opartej na zgodności z prawem³⁷.

Nowelizacja dokonuje nie tylko autonomizacji pewnych kar administracyjnych, ale skutkuje daleko idącym podziałem administracyjnego stosowania prawa, wyodrębniając swoiste „administracyjne wymierzanie sprawiedliwości”. Dalsza depenalizacja pewnych zachowań na rzecz objęcia ich odpowiedzialnością administracyjną, sztucznie dostosowywaną do gwarancji prawnokarnych, może spowodować istotne ograniczenie kognicji sądów karnych, a w tym także faktycznych gwarancji obywateli. Żadna procedura administracyjna nie zastąpi bowiem wymiaru sprawiedliwości.

³⁷ Zgodnie z art. 1 §1 i §2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1066 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Dawid Gregorczyk

Administrative penalties in the amendment of k.p.a.

Summary

The purpose of this article is to highlight some of the concerns arising from Section IVa of the Code of Administrative Procedure for the imposition of an administrative penalties. A decision imposing an administrative penalty is an administrative type of application of the law and has certain conditions that are emphasized in the article.

Dominik Styczyński

Tryb europejskiej współpracy administracyjnej jako nowa instytucja prawna w znowelizowanym Kodeksie postępowania administracyjnego

1. Wybrane unijne źródła prawa europejskiej współpracy administracyjnej

Europejska współpraca administracyjna jest instytucją wywodzącą się z prawa Unii Europejskiej. Z tego też względu celowe jest przeanalizowanie wybranych źródeł prawa UE, aby móc zidentyfikować naturę oraz charakter instytucji, która stanowi istotną część normatywną znowelizowanego postępowania administracyjnego oraz może mieć istotne znacznie praktyczne.

W prawie Unii Europejskiej obowiązek współdziałania organów administracji unijnej z organami państw członkowskich UE jest powinnością traktatową. Artykuł 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej¹ stanowi, że zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów. Z niniejszego przepisu wynika zasada lojalnej współpracy, zwana także zasadą solidarności, zasadą lojalności i szczerzej współpracy, zasadą współpracy, zasadą federalnej dobrej wiary. Zasada lojalnej współpracy, oprócz tego, że skierowana jest do państw członkowskich, ma zastosowanie również do instytucji unijnych. Należy zauważyć, że zasada lojalnej współpracy samodzielnie nie daje żadnych praw, nie jest także bezpośrednio skuteczna w krajowych porządkach prawnych.

¹ Traktat o Unii Europejskiej z dnia 30 kwietnia 2004 r. Dz.U. 2004.90.864/30.

Pojęcie współpracy administracyjnej w ramach Unii Europejskiej zostało również uregulowane w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej². W art. 6 TFUE określono, że Unia ma kompetencje do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich. Do dziedzin takich działań o wymiarze europejskim należą: a) ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego; b) przemysł; c) kultura; d) turystyka; e) edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport; f) ochrona ludności; g) współpraca administracyjna. Regulacja zawarta w art. 6 TFUE obejmuje sferę kompetencji koordynujących, wspierających i uzupełniających³. Konkretyzację i rozwinięcie normy wynikającej z art. 6 TFUE stanowi art. 197 TFUE. Przepis ten jest wystarczającą podstawą do podjęcia współpracy przez UE oraz państwa członkowskie, zmierzającej do bardziej efektywnego wdrażania prawa europejskiego na terytorium Unii, a w konsekwencji do skutecznej realizacji założeń związanych z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego. Przykładowe formy współpracy wskazane w art. 197 TFUE to: wymiana informacji, wymiana urzędników, opracowywanie programów szkoleń oraz kreowanie kultury administrowania. W ramach TFUE zakres współpracy administracyjnej jest bardzo szeroki i zróżnicowany pod względem instrumentów, które mogą być wykorzystywane do wspierania wysiłków państw członkowskich odnoszących się do skutecznego wdrażania prawa UE. W art. 197 TFUE przedstawiono ramy współpracy administracyjnej w celu skutecznego wdrażania prawa Unii przez państwa członkowskie⁴. Wspomniany artykuł ustanawia podstawę prawną, która umożliwi UE wsparcie działań państw członkowskich służących poprawie ich zdolności administracyjnych do wdrożenia prawa Unii przez rozwój polityki informacyjnej oraz programów pozwalających na wymianę dobrych praktyk⁵. Zgodnie z założeniami TFUE, szansa na poprawę zdolności administracyjnej jest w istotnej części uzależniona od ścisłej współpracy administracyjnej.

Poszukując źródeł uregulowania współpracy administracyjnej w prawie Unii Europejskiej, warto również wspomnieć o rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1024/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym⁶. Rozporządzenie to ustanawia

² Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 30 kwietnia 2004 r. Dz.U. 2004.90.864/2 [dalej: TFUE].

³ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*. T. 1: (art. 1–89). Red. A. WRÓBEL. Warszawa 2012, s. 210.

⁴ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*. T. 2: (art. 90–222). Red. K. KOWALIK-BAŃCZYK, M. SZWARC-KUCZER, A. WRÓBEL. Warszawa 2012, s. 1412.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1024/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem sys-

zasady użytkowania systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym na potrzeby współpracy administracyjnej, w tym przetwarzania danych osobowych, między właściwymi organami państw członkowskich oraz między właściwymi organami państw członkowskich a Komisją. System wymiany informacji oznacza narzędzie elektroniczne, udostępnione przez Komisję w celu usprawnienia współpracy administracyjnej między właściwymi organami państw członkowskich, a także między właściwymi organami państw członkowskich a Komisją. W ramach przedmiotowego rozporządzenia współpraca administracyjna została zdefiniowana jako współpraca właściwych organów państw członkowskich lub właściwych organów państw członkowskich i Komisji, prowadzona w drodze wymiany i przetwarzania informacji, w tym przekazywania powiadomień i ostrzeżeń, lub udzielania wzajemnej pomocy, w tym pomocy w rozwiązywaniu problemów, w celu lepszego stosowania prawa Unii. System wymiany informacji dąży do poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego przez udostępnienie skutecznego, łatwego w obsłudze narzędzia służącego wdrożeniu współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi i Komisją. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1024/2012 z dnia 25 października 2012 r. stanowi istotny akt normatywny w zakresie określenia istoty współpracy administracyjnej, której – jak wynika z tego rozporządzenia – nieodzownym elementem jest sprawna wymiana informacji.

Istnieją również inne akty prawa wtórnego Unii Europejskiej (np. dyrektywa Rady 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG⁷), które wprowadzają współpracę administracyjną na poszczególnych obszarach istotnych z punktu widzenia prawa pierwotnego UE. Z kolei w Białej księdze Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów, w ramach partnerskiego procesu budowania Europy, zaproponowano utworzenie wielopoziomowego obszaru administracyjnego, który pozwoli znieść sztywny podział administracji publicznej i zainicjować proces konwergencji między systemami administracyjnymi, co świadczy również o celowości poszukiwania wspólnego obszaru pomiędzy poszczególnymi systemami administracyjnymi⁸.

temu wymiany informacji na rynku wewnętrznym i uchylające decyzję Komisji 2008/49/WE. Dz.U. 2016, poz. 868.

⁷ Dyrektywa Rady 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG. Dz.U. UE L 64/1.

⁸ Biała księga Komitetu Regionów w Sprawie Wielopoziomowego Sprawowania Rządów, <http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR's%20White%20Paper%20on%20Multilevel%20Governance/PL.pdf> [Data dostępu: 15.04.2017 r.].

W kontekście współpracy wewnątrzunijnej warto również wspomnieć o dyrektywie Rady 2010/24/UE w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń⁹ oraz implementującej jej treść ustawie o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych¹⁰, które *sensu largo* mają wpływ na sferę współpracy administracyjnej. Przywołane akty normatywne w założeniu mają zabezpieczyć interesy finansowe państw członkowskich i neutralność rynku UE przez rozszerzenie zakresu wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków i ceł. W tym wypadku wzajemna pomoc może przede wszystkim polegać na przekazaniu informacji wnioskującemu o nie organowi. Ponadto organ współpracujący może również, na wniosek organu wnioskującego, odzyskać wierzytelności powstałe we wnioskującym państwie członkowskim lub przyjąć środki zabezpieczające w celu zagwarantowania odzyskania tych wierzytelności.

Wskazując na źródła współpracy administracyjnej, należy wymienić projekt *Model kodeksu postępowania administracyjnego UE*, przygotowany przez ReNEUAL¹¹. Należy podkreślić, że dokument ten nie jest źródłem prawa oraz nie ma mocy wiążącej w odniesieniu do prawa unijnego, a obecnie ma charakter jedynie badawczy. Jednakże przywołana koncepcja stanowi interesującą, rozbudowaną propozycję usystematyzowania postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej. Niniejszy projekt, w księdze V, przewiduje wzajemną pomoc pomiędzy administracją publiczną poszczególnych krajów, ale również pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a unijnymi instytucjami. Jak wynika z treści projektu, przedmiotem wzajemnej pomocy organów administracji publicznej mogą być informacje, będące w posiadaniu organu administracji publicznej. Ponadto w ramach wzajemnej pomocy organy administracji publicznej są uprawnione do prowadzenia inspekcji, a także zobowiązane do doręczania dokumentów. W pozostałym zakresie zasadniczo rozwiązania w dziedzinie współpracy administracyjnej, przyjęte w kontekście ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administra-

⁹ Dyrektywa Rady 2010/24/UE z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń. Dz.U. UE. L 2010.84.1.

¹⁰ Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych. Tekst jedn. Dz.U. 2013, 1289 z późn. zm.

¹¹ Research Network on EU Administrative Law, czyli Grupa Naukowo-Badawcza ds. Europejskiego Prawa Administracyjnego, http://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model_Rules-Compilation_BooksI_VI_2014-09-03.pdf [Data dostępu: 15.04.2017 r.].

cyjnego oraz niektórych innych ustaw¹², są zbieżne z koncepcją wzajemnej pomocy przyjętą w ramach wskazanego projektu.

Należy zatem zauważyć, że współpraca administracyjna w zakresie poszczególnych źródeł prawa unijnego ma niejednorodny charakter, stanowiąc instrument realizacji skonkretyzowanych celów określanych w ramach poszczególnych aktów normatywnych systemu prawnego UE. Mimo istniejących dysonansów, należy zauważyć, że występujące w prawie UE formy współpracy administracyjnej mają pewne cechy wspólne. Przede wszystkim jest to instytucja, której zastosowanie ma na celu ulepszenie przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi organami administracji publicznej. Ponadto służy ona skuteczniejszemu stosowaniu prawa, w tym wypadku prawa Unii Europejskiej, oraz realizowaniu poszczególnych polityk wynikających z prawa pierwotnego UE. Wspólnym mianownikiem współpracy administracyjnej jest założenie wzajemnej lojalności oraz chęci pomocy w ramach szerokiego kręgu organów administracji publicznej (krajowej i unijnej).

2. Europeizacja prawa administracyjnego a tryb europejskiej współpracy administracyjnej

Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej powstała konieczność przyjęcia unijnego dorobku prawnego do krajowego porządku prawnego¹³. Zdaniem Piotra Ruczkowskiego, proces europeizacji krajowych systemów prawnych jest widoczny dzięki wpływowi norm prawa europejskiego na tworzenie prawa w Polsce¹⁴. Jak podkreśla wymieniony autor, nie ulega wątpliwości, że szczególną rolę w europeizacji prawa krajowego odgrywa prawo Unii Europejskiej. Należy wskazać, że dotyczy to również prawa administracyjnego. Głównie jest to widoczne w zakresie współpracy administracji publicznej. W związku z tym pojawiło się w nauce prawa administracyjnego pojęcie europeizacji prawa administracyjnego, a nawet jego globalizacji¹⁵.

¹² Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, [http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/1183_u/\\$file/1183_u.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/1183_u/$file/1183_u.pdf) [Data dostępu: 15.04.2017 r.].

¹³ J. SAPIEŻKO, S. KARDAŚ: *Polska w Unii Europejskiej*. W: *Unia Europejska*. T. 1: *Geneza – system – prawo*. Red. W. GÓRALSKI. Warszawa 2007, s. 121.

¹⁴ P. RUCZKOWSKI: *Źródła praw Unii Europejskiej*. W: *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Red. L. BIELECKI, P. RUCZKOWSKI. Warszawa 2011, s. 65–67.

¹⁵ S. BIERNAT: *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki)*. „*Studia Prawno-Europejskie*” 2002, nr 6, s. 71; M. JAŚKOWSKA: *Europeizacja prawa administracyjnego*. „*Państwo i Prawo*” 1999, nr 54, s. 18.

Jest to jeden z najbardziej istotnych, charakterystycznych czynników kształtujących obraz i tendencje rozwojowe współczesnego prawa administracyjnego¹⁶. Warto w tym kontekście nadmienić, że europeizacja jest pojęciem prawa niejednoznacznie definiowanym. Różnice w określaniu znaczenia tego zjawiska dotyczą przede wszystkim zakresu podmiotowego organizacji europejskich (Rada Europy i Unia Europejska lub tylko UE), jak i poziomów normowania (normowanie na poziomie europejskim – ponadnarodowym, lub normowanie na poziomie krajowym) oraz kierunków oddziaływania prawa (zarówno oddziaływanie prawa krajowego na treść norm europejskich, jak i wpływ prawa europejskiego na regulacje krajowe)¹⁷. Andrzej Wróbel wyróżnia cztery typy takich relacji:

- 1) europeizację typu *top-down*, czyli wertykalne i jednostronne oddziaływanie prawa europejskiego na prawo państw europejskich;
- 2) europeizację typu *bottoms-up*, tzn. wertykalne i jednostronne oddziaływanie prawa państw europejskich na prawo europejskie;
- 3) europeizację horyzontalną, czyli poziome i wielostronne oddziaływanie wzajemne prawa państw europejskich;
- 4) europeizację *ad extra*, tzn. oddziaływanie prawa europejskiego na prawo państw pozaeuropejskich i ewentualnie organizacji międzynarodowych¹⁸.

Europeizacja prawa administracyjnego to wpływ prawa europejskiego na procesy stanowienia, stosowania oraz interpretacji krajowego prawa administracyjnego. Jednakże, jak wskazuje się w doktrynie, zakres i treść tych ogólnie określonych obowiązków powinny być relatywizowane do obszaru stosunków społecznych poddanego takiej regulacji¹⁹. Celem europeizacji prawa administracyjnego jest unowocześnienie instytucji prawnych, a także wymuszenie pewnych standardów traktowania obywatela przez administrację²⁰. Wskazana europeizacja służy również poprawie i ujednoczeniu statusu obywatela wobec administracji, a także – co istotne z perspektywy niniejszej analizy – umożliwieniu kooperacji między równorzędnymi organami w krajach członkowskich oraz z instytucjami i organami UE. Proces ten zachodzi w trzech aspektach: a) europeizacji standardów, b) europeizacji zadań,

¹⁶ J. JAGIELSKI: *Europeizacja prawa administracyjnego materialnego (na przykładzie prawa migracyjnego)*. W: *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*. Red. Z. JANKU, Z. LEOŃSKI, M. SZEWCZYK, M. WALIGÓRSKI, K. WOJTCZAK. Wrocław 2005, s. 35.

¹⁷ KOWALCZYK B.: *Europeizacja administracji i europejskie prawo administracyjne*, <https://prawo.uni.wroc.pl/sites/default/files/students-resources/Europeizacja%20administracji%20publicznej%20SPAP%20konspekt.pdf> [Data dostępu: 15.04.2017 r.].

¹⁸ HAUSER R., NIEWIADOMSKI Z., WRÓBEL A.: *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcie i konteksty*. W: *Europeizacja prawa administracyjnego*. Red. A. WRÓBEL. Warszawa 2014, s. 18–20.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ B. KOWALCZYK: *Europeizacja administracji...*

c) europeizacji rozwiązań organizacyjnych, proceduralnych, kadrowych²¹. Pierwsza z wymienionych jest oparta na fundamencie wartości i zasad funkcjonowania państwa demokratycznego, wykraczającym poza państwa UE, bo zasadnicza część tych standardów ma swój rodowód w ogólnych procesach modernizacji, internacjonalizacji i demokratyzacji życia publicznego, a tylko część bezpośrednio i jednoznacznie można powiązać z procesami instytucjonalnej integracji europejskiej (np. OECD, Rada Europy)²². Natomiast europeizacja zadań administracji publicznej uznaje przynależność do UE za okoliczność szczególnie istotną dla kształtu i funkcjonowania administracji publicznej poszczególnych państw²³. W dziedzinie tej musi być zagwarantowana zdolność do zachowania swoistej porównywalności, jeśli nie kompatybilności, służb i organów. W tym kontekście uzasadnione jest rozróżnianie europeizacji związanej z treścią prawa UE, z uczestnictwem administracji krajowej w procesie decyzyjnym w UE, ze współpracą administracji krajowych w realizacji polityk unijnych oraz z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej²⁴. Europeizacja rozwiązań organizacyjnych, proceduralnych, kadrowych odnosi się do konwergencji rozwiązań organizacyjnych, proceduralnych, kadrowych²⁵.

Wprowadzenie europejskiej współpracy administracyjnej do Kodeksu postępowania administracyjnego stanowi przejaw europeizacji polskiego postępowania administracyjnego. Można uznać, że ustanowienie w k.p.a.²⁶ trybu współpracy pomiędzy organami administracji publicznej funkcjonującymi w obrębie Unii Europejskiej stanowi europeizację typu *top-down*. Wynika to z faktu, że uzasadnienie wprowadzenia współpracy ponadkrajowej w administracji publicznej można wywieść z przepisów prawa Unii Europejskiej. Jednakże wydaje się, że nie bez znaczenia dla polskiego ustawodawcy był fakt, że tryb europejskiej współpracy administracyjnej funkcjonuje w wielu krajach członkowskich Unii Europejskiej, w tym także w zakresie krajowych systemów prawnych, z których polskie prawo administracyjne wiele czerpie. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw²⁷, w ustawodawstwie niektórych państw europejskich, między inny-

²¹ Ibidem.

²² Ibidem.

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 23 ze zm. [dalej: k.p.a.].

²⁷ *Uzasadnienie do ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183> [Data dostępu: 15.04.2017 r.].

mi: Włoch, Niemiec, Portugalii, Hiszpanii czy Węgier, można zaobserwować tendencję do regulowania instytucji współdziałania między organami administracji państw członkowskich i między nimi a organami administracji unijnej. Z tego też względu można również przyjąć, że w przypadku europejskiej współpracy administracyjnej zachodzi europeizacja horyzontalna. Europejska współpraca administracyjna stanowi europeizację, która zachodzi we wszystkich trzech aspektach: standardów, zadań administracji publicznej oraz rozwiązań organizacyjnych, proceduralnych i kadrowych. Po pierwsze, należy wskazać, że współpraca administracyjna przyczyniała się i przyczynia się do modernizacji, internacjonalizacji i demokratyzacji relacji zachodzących między jednostką a organami władzy, co świadczy o tym, że europejska współpraca administracyjna stanowi europeizację standardów. Po drugie, zgodnie z art. 197 TFUE, jednym z celów europejskiej współpracy administracyjnej jest koordynacja, wzajemna pomoc i ponadkrajowa współpraca organów administracji publicznej, co można zakwalifikować jako zachowanie kompatybilności organów w zakresie ich działalności. W konsekwencji należy stwierdzić, że opisywane zjawisko stanowi europeizację w zakresie zadań administracji publicznej. Po trzecie, europejska współpraca administracyjna ze swej istoty stanowi instytucję wywodzącą się z prawa unijnego, której jednym z głównych celów jest zbliżanie i koordynacja działalności organów administracji publicznej w relacjach pomiędzy poszczególnymi krajami członkowskimi, ale także w relacjach z instytucjami unijnymi. Proces zbliżania (europeizacji) odnosi się również do rozwiązań organizacyjnych, proceduralnych. Biorąc pod uwagę poczynione wskazania, można dojść do wniosku, że europejska współpraca administracyjna stanowi rozbudowaną oraz wieloaspektową instytucję, której wprowadzenie skutkuje dalszą europeizacją polskiego postępowania administracyjnego.

3. Regulacja europejskiej współpracy administracyjnej w k.p.a.

Instytucja europejskiej współpracy administracyjnej stanowi nowy dział Kodeksu postępowania administracyjnego – dział VIIIa zatytułowany *Europejska współpraca administracyjna*. Należy wskazać, że w ramach zmiany k.p.a. przewidziano także wprowadzenie nowej zasady postępowania administracyjnego w postaci zasady współdziałania organów dla dobra postępowania – w zakresie pierwotnie projektowanego art. 8a k.p.a. Przepis ten przewidywał, że w przypadkach, w których załatwienie sprawy wymagałoby współdziałania kilku organów (zwłaszcza w sytuacjach, o których mowa

w art. 106 k.p.a.), właściwe organy powinny dążyć do jak najefektywniejszej współpracy, mając na względzie interes społeczny, słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania. Jednakże ostatecznie w czasie prac nad nowelizacją k.p.a. zrezygnowano z wprowadzeni art. 8a. Natomiast w miejsce tej jednostki redakcyjnej zaproponowano art. 7b, który w ustawie z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw również sprowadza się do zasady współdziałania organów administracji publicznej. Z przywołanego art. 7b wynika, że organy administracji publicznej współdziałają z sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, za pomocą środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy. Tym samym współpraca administracyjna w dziedzinie poszczególnych postępowań administracyjnych zyskała rangę zasady postępowania administracyjnego. Wprowadzenie przedmiotowej zasady powoduje, że instytucja europejskiej współpracy administracyjnej stanowi jej uszczegółowienie i konkretyzację na arenie międzynarodowej. Konieczność współpracy organów administracyjnych w celu wykonywania zadań publicznych jest znana nauce prawa administracyjnego od dawna²⁸. Warto wskazać, że w perspektywie normatywnej przepis art. 106 k.p.a. wprowadza konieczność współpracy organów administracji publicznej, uzależniając wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ. Przepis ten wprowadza prawny obowiązek wspólnego działania organów administracji publicznej, wynikający z konkretnej normy materialnej, a także z ogólnej zasady prawa administracyjnego, formułującej obowiązek współdziałania tych organów²⁹. W związku z tym współpraca administracyjna, rozumiana jako współdziałanie organów administracji publicznej, nie stanowi *novum* w polskim postępowaniu administracyjnym. Jednak dotychczasowa regulacja dotyczyła jedynie współpracy wewnątrz krajowej na potrzeby poszczególnych spraw administracyjnych. Tym samym przepisy dotyczące europejskiej współpracy administracyjnej stanowią uzupełnienie polskiej regulacji proceduralnej, która dotychczas nie przewidywała na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego współpracy transgranicznej.

Europejska współpraca administracyjna została wprowadzona przez dodanie do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego art. 260a–260g. Przedmiotem „współpracy administracyjnej” są czynności organu administracji wykonywane w ramach postępowań objętych k.p.a., ze szczególnym

²⁸ J. BORKOWSKI: *Współdziałanie organów administracji państwowej przy wydawaniu indywidualnych decyzji administracyjnych*. Łódź 1963, s. 71.

²⁹ W. BIERNAT: *Działania wspólne w administracji państwowej*. Wrocław 1979, s. 76 i n.

uwzględnieniem postępowania jurysdykcyjnego. Przepisy wprowadzające europejską współpracę administracyjną ustanawiają zespół norm *prima facie* zbliżonych swoim charakterem do przepisów o międzynarodowej pomocy prawnej w egzekucji administracyjnej oraz sądowej procedurze cywilnej czy karnej. Z pewnością wprowadzenie do wymienionych procedur elementów transgenicznych jest rezultatem swobodnego przepływu towarów, kapitału, usług i osób, co prowadzi w sposób naturalny do wzrostu liczby relacji transgranicznych, które z kolei wymagają utworzenia pomostów między różnymi systemami prawnymi. Na gruncie przepisów dotyczących europejskiej współpracy administracyjnej współpraca ta nie będzie jednak dotyczyła wszelkich działań organów administracji publicznej, lecz tylko czynności prowadzonych w konkretnym postępowaniu. Europejska współpraca administracyjna wprowadzona do k.p.a. nie może być wprost utożsamiana ze współpracą administracyjną, która została unormowana w art. 6 i 197 TFUE. W związku z tym europejska współpraca administracyjna, która została wprowadzona do k.p.a., nie obejmuje prowadzonej w sposób nieformalny wymiany informacji i stanowisk dotyczących zagadnień ogólnych (jak informacje o przepisach prawa) lub dotyczących polityki w danej dziedzinie (np. co do kierunków prowadzonych działań administracji lub praktyk administracyjnych). Warto pamiętać, że europejska współpraca administracyjna w k.p.a. jako czynnik europeizujący oraz wywodzący się z norm wynikających z prawa unijnego i im służący nie ma charakteru samodzielnego. Wręcz przeciwnie, analizowana instytucja *de facto* stanowi mechanizm odzwierciedlający normy prawa unijnego, które zawierają konkretne rozwiązania dotyczące współdziałania organów administracji unijnej i organów państw członkowskich UE. Europejska współpraca administracyjna będzie możliwa tylko na obszarach i w zakresie wskazanym w przepisach prawa UE. Tym samym jako nowa instytucja k.p.a. europejska współpraca administracyjna ma charakter subsydiarny i ramowy.

Artykuł 260a §1 k.p.a. wprowadza zakres podmiotowy, który obejmuje europejską współpracę administracyjną. Zgodnie z tym przepisem, organy administracji publicznej są obowiązane do udzielania niezbędnej pomocy, zarówno w relacji horyzontalnej, polegającej na udzieleniu pomocy organom innych państw członkowskich Unii Europejskiej, jak również w ramach współpracy wertykalnej, która sprowadza się do udzielania pomocy instytucjom Unii Europejskiej. Jednakże – jak już zasygnalizowano – pomoc wertykalna lub horyzontalna ma zastosowanie tylko i wyłącznie wtedy, gdy zostało to przewidziane w aktach normatywnych Unii Europejskiej. Pomoc w ramach europejskiej współpracy administracyjnej może nastąpić z urzędu albo na wniosek. Natomiast zgodnie z art. 260a §2 k.p.a., przedmiotem pomocy w ramach europejskiej współpracy administracyjnej jest w szczególności udostępnianie informacji o okolicznościach faktycznych

i prawnych oraz wykonywanie czynności procesowych w ramach pomocy prawnej. Właściwość organów w przedmiocie udzielenia pomocy ustala się na podstawie przepisów k.p.a., chyba że przepisy prawa Unii Europejskiej stanowią inaczej. Z art. 260a §4 k.p.a. wynika, że jeżeli udzielenie pomocy wiąże się z przekazywaniem danych dotyczących stron postępowania lub innych osób, to organ udzielający pomocy poinformuje zainteresowane osoby o jej udzieleniu w zakresie współpracy administracyjnej, co stanowi realizację postulatu ustanowionego w ramach projektu ReNEUAL.

Artykuł 260b k.p.a. zawiera podstawowe wymogi formalne wniosku o udzielenie pomocy w ramach europejskiej współpracy administracyjnej. Wniosek powinien być sporządzony w języku urzędowym UE. Natomiast jeżeli wniosek jest kierowany do organów innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, tłumaczy się go na język uzgodniony przez zainteresowane organy. Regulacja nie określa w sposób szczegółowy, jaka powinna być treść wniosku o udzielenie pomocy, wskazując jedynie, że taki wniosek powinien zawierać uzasadnienie. Na podstawie wymienionych wymogów można dojść do wniosku, że w sposób dorozumiany, na podstawie zasady pisemnego załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym, przyjęto, że wniosek powinien być pisemny. Jednakże w art. 260d k.p.a. wprost wskazano, że w celu zapewnienia szybkości procedury objętej europejską współpracą administracyjną informacje pomiędzy organami administracji publicznej powinny być przesyłane drogą elektroniczną, co w praktyce być może powinno objąć również sam wniosek. Należy pamiętać, że niedochowanie wymogów formalnych przez zwracający się o pomoc organ będzie powodować wezwanie do ich uzupełnienia. Przy czym w tym wypadku termin z art. 64 §2 k.p.a. nie będzie miał zastosowania, gdyż w art. 260b §2 k.p.a. określono 14-dniowy termin na usunięcie braków formalnych. Nieuzupełnienie braków formalnych wniosku we wskazanym terminie będzie przyczyną nierozpatrzenia przez organ administracji publicznej wniosku o pomoc i jego zwrócenia organowi wnioskującemu. Natomiast rozpatrzenie wniosku powinno nastąpić w terminie wynikającym z przepisów prawa Unii Europejskiej, a jeżeli brak jest takiego terminu – bez zbędnej zwłoki.

Jak wynika z art. 260d k.p.a., organ administracji publicznej ponosi koszty swojego działania (w zakresie odnoszącym się do udzielanej pomocy), chyba że odmiennie stanowi prawo UE. Niniejsza norma ma charakter niedookreślony, gdyż sformułowanie „koszty swojego działania” wydaje się niejednoznaczne i może w praktyce budzić wątpliwości. Sugerując się wykładnią celowościową, należałoby wskazać, że zasadniczo koszty udzielania pomocy w ramach europejskiej współpracy administracyjnej powinny być ponoszone przez organ wnioskujący o taką pomoc. Regulacja dotycząca europejskiej współpracy administracyjnej ma zastosowanie nie tylko do instytucji UE oraz organów krajów członkowskich, ale także do organów

państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz Konfederacji Szwajcarskiej, pod warunkiem, że przepisy prawa Unii Europejskiej znajdują zastosowanie do tych państw.

Regulacja europejskiej współpracy administracyjnej w ramach Kodeksu postępowania administracyjnego jest regulacją ramową, stanowiącą niezbyt rozbudowany, ogólny zespół norm prawnych. Wprowadzona procedura udzielania pomocy ma charakter fragmentaryczny i posiłkowy, gdyż odsyła do norm unijnych, jednocześnie ukazując się jako odformalizowana i niezbyt skomplikowana instytucja prawa.

4. Podsumowanie

Europejska współpraca administracyjna jest nową instytucją prawną na płaszczyźnie polskiego postępowania administracyjnego. Jednakże w zakresie prawa Unii Europejskiej istnieje ona stosunkowo długo, przybierając różną postać oraz mając różny zakres zastosowania. Europejska współpraca administracyjna stanowi efektywny mechanizm realizacji celów i wartości wynikających z prawa pierwotnego UE, ale także przyczynia się do lepszego stosowania prawa wtórnego Unii Europejskiej. Jednocześnie europejska współpraca administracyjna stała się istotnym instrumentem europeizacji prawa administracyjnego, w tym także w Polsce.

Współpraca administracyjna jest instytucją złożoną. Jej główne źródło stanowi prawo UE, w granicach i na podstawie którego może być ona wykonywana, co powoduje, że porządkach krajowych, w tym także w Kodeksie postępowania administracyjnego, ma ona charakter regulacji wtórnej i uzupełniającej dla reżimu prawnego Unii Europejskiej. Niniejszy stan sprawia, że nowa regulacja w k.p.a. w postaci europejskiej współpracy administracyjnej może budzić spory interpretacyjne, a także powodować praktyczne skomplikowanie procedury udzielenia pomocy organowi wnioskującemu o taką pomoc. Wynika to z odsyłającego charakteru projektowanej regulacji k.p.a., przy czym odesłanie to jest blankietowe, tym samym powoduje możliwość powstania istotnych wątpliwości co do prawidłowego zastosowania prawa unijnego, które ma charakter złożony i często nieadekwatny do polskiego porządku prawnego. Jednakże nowe unormowanie w k.p.a. w założeniach powinno spowodować sprawną, odformalizowaną oraz realizowaną z poszanowaniem praw stron współpracę organów administracji ze wszystkich krajów Unii Europejskiej, instytucji UE, a także organów państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) –

stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz Konfederacji Szwajcarskiej. Ukształtowane w ten sposób *novum* regulacyjne w założeniach powinno przyczynić się do usprawnienia relacji transgenicznej pomiędzy organami administracji publicznej, co z kolei winno mieć przełożenie na szybsze prowadzenie postępowań administracyjnych w ramach Kodeksu postępowania administracyjnego, które mogą zawierać wątki transgeniczne (np. postępowania administracyjne prowadzone na podstawie ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności³⁰).

³⁰ Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 657.

Dominik Styczyński

The mode of european administrative cooperation
as a new legal institution
in the revised Code of Administrative Procedure

Summary

This article briefly describes and analyzes European administrative cooperation as a new institution of polish code of administrative procedure, which has been come into force from 1th of June 2017. This elaboration also contains presentation of UE law basic for European administrative cooperation and recognition of European administrative cooperation as area of the Europeanization of administration law.

Zakończenie

Przedstawiona w niniejszej publikacji nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego to jedna z największych dokonanych w tym akcie. Jej potrzeby należy doszukiwać się nie tylko w odległej dacie uchwalenia Kodeksu postępowania administracyjnego, ale także w narastającej dekodyfikacji postępowania administracyjnego, wynikającej z dużej liczby tzw. specustaw, potrzeby dopasowania polskiej procedury administracyjnej do wzorców i standardów europejskich rozwiązań, a przede wszystkim w konieczności poprawy komunikacji organu ze stronami postępowania i przyspieszenia rozpatrywania spraw administracyjnych.

W doktrynie pojawiają się sprzeczne poglądy co do konieczności, zakresu i oceny dokonanych zmian. Przede wszystkim jednak należy podkreślić, że od dnia 1 czerwca 2017 r. organy administracji publicznej stosujące procedurę administracyjną stanęły w obliczu nowej rzeczywistości, która przyniosła wiele nowości, dotychczas nieznanych tej procedurze, jednak oczekiwanych przez praktyków bądź postulowanych przez przedstawicieli doktryny.

Ze względu na oczywisty brak praktyki w przedmiocie wprowadzonych zmian można je podzielić na oceniane dotychczas w debacie publicznej i doktrynie pozytywnie, dyskusyjne oraz oceniane negatywnie. Do pierwszej grupy należy zaliczyć: zdefiniowanie przewlekłości i beczynności (art. 37 §1 pkt. 1 i 2 k.p.a.), instytucję ponaglenia (art. 37 k.p.a. – w ten sposób zastąpiono dotychczasową instytucję zażaleń na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania), instytucję sprzeciwu od decyzji kasacyjnej (pozwalającą zbadać przez sąd administracyjny zasadność podjęcia takiego rozstrzygnięcia – art. 64a p.p.s.a.), kary administracyjne (między innymi dzięki wprowadzeniu katalogu dyrektyw, którymi powinien kierować się organ przy wymierzaniu kar oraz wprowadzeniu pięcioletniego terminu przedawnienia), europejską współpracę administracyjną (dotychczas nieuregulowaną kodeksowo, a potrzebną ze względu na członkostwo Polski

w Unii Europejskiej; instytucje współdziałania w sprawach administracyjnych zostały już określone w regulacjach prawnych np. Hiszpanii, Włoch czy Niemiec).

W drugiej grupie zmian można zamieścić między innymi: regulację zasady dwuinstancyjności (art. 15 k.p.a.), instytucję milczenia (rozdział 8a k.p.a.) czy procedurę uproszczoną (rozdział 14 k.p.a.). Dyskusja wokół wskazanych instytucji przede wszystkim wiąże się z użyciem przez ustawodawcę zwrotu „chyba że przepis szczególny stanowi inaczej”. Niewątpliwie zastosowanie takiej formuły może rodzić obawy co do dalszej dekodyfikacji procedury administracyjnej. W tej grupie należy także wskazać instytucję zrzeczenia się prawa do odwołania (art. 127 a k.p.a.), gdyż wątpliwości może budzić kwestia pełnej świadomości prawnej strony co do skutków prawnych takiego oświadczenia. Także kwestia wydawania przez organ drugoinstancyjny wiążących wytycznych (art. 138 §2a k.p.a.) może wywoływać dyskusję na temat samodzielności organu pierwszoinstancyjnego.

Z kolei do trzeciej grupy zmian należy przede wszystkim instytucja mediacji (rozdział 5a k.p.a.). Negatywna ocena mediacji wynika z doświadczeń stosowania tej instytucji w procedurze cywilnej i sądowoadministracyjnej, gdzie nie spełnia pokładanych w niej nadziei na koncyliacyjne zakończenie postępowania. Przyczyn tego stanu jest wiele, a wśród nich również brak świadomości prawnej społeczeństwa, który utrudnia efektywne stosowanie instrumentów prawnych, pozwalających stronom zakończyć procedurę w inny niż władczy sposób.

W podsumowaniu warto jeszcze zwrócić uwagę na dwie kwestie, a mianowicie, po pierwsze, brak zmian w zakresie postępowań nadzwyczajnych, mimo postulatów zgłaszanych przez przedstawicieli doktryny w tym zakresie, a po drugie – nie wszystkie początkowo postulowane zmiany znalazły się ostatecznie w aktualnie obowiązującym Kodeksie.

Bez wątpienia Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji z dnia 7 kwietnia 2017 r. wymaga swoistego „okrzepnięcia”, dopiero bowiem praktyka stosowania przepisów proceduralnych w nim zawartych pozwoli na dokonanie retrospektywnej oceny wprowadzonych zmian. Należy wyrazić przekonanie, że upływ czasu wywoła refleksję ustawodawcy, który usunie lub udoskonali regulacje niespełniające pokładanych w nich nadziei, a dotyczące przyspieszenia postępowania czy uczynienia go bardziej przyjaznym dla stron.

Bibliografia

Publikacje

- ADAMIAK B.: *Czynności prawne jednostki a władztwo administracyjne*. W: *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*. Red. M. WIERZBOWSKI, J. JAGIELSKI, A. WIKTOROWSKA, E. STEFAŃSKA. Warszawa 2009.
- ADAMIAK B.: *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*. Warszawa 1980.
- ADAMIAK B.: *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym*. Warszawa 2014.
- ADAMIAK B., BORKOWSKI J.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2004.
- ADAMIAK B., BORKOWSKI J.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2008.
- ADAMIAK B., BORKOWSKI J.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2014.
- ADAMIAK B., BORKOWSKI J.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2016.
- ADAMIAK B., BORKOWSKI J.: *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*. Warszawa 1996.
- ADAMIAK B., BORKOWSKI J., MASTALSKI R., ZUBRZYCKI J.: *Ordynacja podatkowa. Komentarz 2016*. Wrocław 2016.
- Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*. Red. M. BŁACHUCKI. Warszawa 2015.
- ADRYCH-BRZEZIŃSKA I.: *Ciężar dowodu w prawie i procesie cywilnym*. Warszawa 2015.
- BABIUCH H.: *Europejski Kodeks Dobrej Administracji a polska procedura i praktyka administracyjna*. „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2007, nr 1.
- BANASZAK B.: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Wyd. 2. Warszawa 2012, Legalis.
- BĄKOWSKI T.: W „sprawie milczącej zgody organu”. „Państwo i Prawo” 2010, z. 3.
- BIERNAT S.: *Działania wspólne w administracji państwowej*. Wrocław 1979.

- BIERNAT S.: *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki)*. „Studia Prawno-Europejskie” 2002, nr 6.
- BLANKIEWICZ-WÓLTAŃSKA B.M.: *Procedura uzgadniania decyzji w oparciu o art. 106 k.p.a. w postępowaniach dotyczących wydawania decyzji na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz o decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*. „Casus” 2007.
- BLACHNIO-PRZYCH A.: *The Nature of Responsibility of an Undertaking in Antitrust Proceedings and the Concept of ‘Criminal Charge’ in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*. „Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies” 2012, no. 5.
- BOCHENEK W.: *Bezczynność a milczenie organu administracji publicznej*. „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 12.
- BOGUĆKA I., PIETRZYKOWSKI T.: *Etyka w administracji publicznej*. Warszawa 2015.
- BOGUSZ M.: *Problem związania organu pierwszej instancji decyzją kasacyjną organu odwoławczego w świetle kodeksu postępowania administracyjnego*. „Gdańskie Studia Prawnicze” 2013, T. 29.
- BOJANOWSKI E.: *Prawo strony do udziału w postępowaniu administracyjnym*. „Studia Prawno-Ustrojowe” [Gdańsk] 1990, nr 2.
- BORKOWSKI J.: *Glosa do wyroku NSA z dnia 20.11.1997 r., V SA 2699/96*, poz. 56.
- BORKOWSKI J.: *Współdziałanie organów administracji państwowej przy wydawaniu indywidualnych decyzji administracyjnych*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1963, nr 31.
- BORKOWSKI J.: *Zagadnienia kompetencji ogólnej i szczególowej w prawie administracyjnym*. „Studia Prawnicze” 1971, nr 31.
- BORKOWSKI J.: *Zasady podstawowe postępowania administracyjnego oraz postępowania sądowo-administracyjnego*. W: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne*. Warszawa 2014.
- BORKOWSKI J., w: „System Prawa Administracyjnego”. T. 9: *Prawo procesowe administracyjne*. Red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL. Warszawa 2010.
- BORKOWSKI J., JENDROŚKA J., ORZECHOWSKI R., ZIELIŃSKI A.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. J. BORKOWSKI. Warszawa 1985.
- BORKOWSKI J., JENDROŚKA J., ORZECHOWSKI R., ZIELIŃSKI A.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. J. BORKOWSKI. Warszawa 1989, aneks – 1991.
- BRZUZY A., KRZYKOWSKI P.: *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*. Olsztyn 2009.
- BUCELLO S.: *La conferenza di servizi ed il coordinamento di interessi* [Maszynopis pracy doktorskiej]. Milano 2015.
- BUCHAŁA K., w: *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*. Red. K. BUCHAŁA, A. ZOLL. Kraków 1998.
- CHLEBNY J.: *Odmowa dostępu do akt w sprawie administracyjnej*. „Państwo i Prawo” 2014, z. 10.
- CHORAŹY K., TARAS W., WRÓBEL A.: *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowo-administracyjne*. Kraków 2003.
- CHRÓSCIELEWSKI W.: *Glosa do wyroku NSA z dnia 29.04.2014 r., II GSK 320/13*. „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2015, nr 2, poz. 13.
- CHRÓSCIELEWSKI W.: *Kasacyjny czy reformacyjny model postępowania odwoławczego*. „Państwo i Prawo” 2015, z. 1.
- CHRÓSCIELEWSKI W.: *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2002.
- CHRÓSCIELEWSKI W., TARNO J.P.: *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*. Warszawa 2011.

- CHROŚCIELEWSKI W., TARNO J.P.: *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*. Warszawa 2016.
- CIESIELSKA A.: Zakaz „reformationis in peius” a decyzja kasacyjna z art. 138 §2 Kodeksu postępowania administracyjnego. „Causus” 2016, nr 83.
- CZARNIK Z.: *W sprawie charakteru prawnego tzw. postępowań hybrydowych*. „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 2.
- CZARNIK Z., MACIEJKO W., ZABORNIAK P.: *Ustawa o ewidencji ludności. Komentarz*. Warszawa 2016.
- CZŁOWIEKOWSKA J.: *O współdziałaniu organów administracji publicznej na przykładzie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu*. „Causus” 2005, nr 3.
- DAMAZ M., w: H. DZWONKOWSKI: *Ordynacja podatkowa. Komentarz*. Wyd. 6. Warszawa 2016, Legalis.
- DANIEL P.: *Administracyjne postępowanie dowodowe*. Wrocław 2013.
- DANIEL P.: *Naruszenie przepisów postępowania jako przesłanka uchylecia decyzji lub postanowienia w postępowaniu sądownoadministracyjnym*. Warszawa 2016.
- DANIEL P.: *Skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego*. „Ius Novum” 2012, nr 3.
- DAUTER B.: *Mediacja w postępowaniu sądownoadministracyjnym*. W: „Ius et Lex”. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata. Red. M. FAFIŃSKA. Olsztyn 2004.
- DAWIDOWICZ W.: *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*. Warszawa 1962.
- DAWIDOWICZ W.: *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*. Warszawa 1983.
- DAWIDOWICZ W.: *Zarys procesu administracyjnego*. Warszawa 1989.
- DĄBROWSKI S.: *Niezawisłość sędziów – gwarancje ustrojowe i zagrożenia*, <http://www.krs.pl/admin/files/201250.pdf> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].
- DESPOT-MŁADANOWICZ A., w: *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. Red. M. WIERZBOWSKI, A. PŁUCIŃSKA-FILIPOWICZ. Warszawa 2016.
- DOBKOWSKA B., MUZYCZUK B.: *Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego a wydawanie rozstrzygnięć kasacyjnych na przykładzie samorządowych kolegiów odwoławczych*. W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.* Red. J. NICZYPORUK. Lublin 2010.
- DOBOSZ P.: *Bezczynność administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*. W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.* Red. J. NICZYPORUK. Lublin 2010.
- DOBOSZ P.: *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*. Kraków 2011.
- DRACHAL J., HAUSER R., MZYK E.: *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne: omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych, teksty aktów prawnych*. Warszawa–Zielona Góra 2003.
- DUNIEWSKA Z.: *„Ignorantia iuris” w prawie administracyjnym*. Łódź 1998.
- DUNIEWSKA Z., JAWORSKA-DĘBSKA B., MICHALSKA-BADZIAK R., OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA E., STAHL M.: *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Red. M. STAHL. Warszawa 2000.
- Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Raport Programu Reformy Administracji Publicznej*. Red. D.R. KIJOWSKI. Warszawa 2000.
- DZWONKOWSKI H.: *Opinia prawna w sprawie oceny zgodności z Konstytucją RP przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw*. „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2015, nr 2.
- Ekspertów nie dziwi, że fiskus nie korzysta z „in dubio pro tributario”*, <http://www.rp.pl/Postepowanie-podatkowe/305079980-Ekspertow-nie-dziwi-ze-fiskus-nie-korzysta-z-in-dubio-pro-tributario.html> [Data dostępu: 7.05.2017 r.].

- Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*. Red. Z. JANKU, Z. LEŃSKI, M. SZEWCZYK, M. WALIGÓRSKI, K. WOJTCZAK, J. JAGIELSKI. Wrocław 2005.
- FEDERCZYK W.: *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*. Warszawa 2013.
- FILIPEK J.: *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*. Warszawa–Kraków 1982.
- FILIPEK J.: *O podmiotowości administracyjnoprawnej*. „Państwo i Prawo” 1961, z. 2.
- FILIPEK J.: *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*. „Państwo i Prawo” 1963, z. 12.
- FILL W.: *Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych (na tle prawa ochrony środowiska)*. „Państwo i Prawo” 2009, nr 6.
- GIERCZAK B.: *Uгода administracyjna*. „Casus” 2004, nr 2.
- GILL A.: *Sytuacja procesowa strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym i postępowaniach wyjątkowych*. Wrocław 2010.
- GIZBERT-STUDNICKI T., GRABOWSKI A.: *Normy programowe w Konstytucji*. W: *Charakter i struktura norm konstytucji*. Red. J. TRZCIŃSKI. Warszawa 1997.
- GLIBOWSKI K., w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI. Warszawa 2017.
- GOMUŁOWICZ A.: *Ekspertyza na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa w zakresie propozycji ujęcia art. 2a*. „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2015, nr 2.
- GORGOL A.: *Dekodfikacja postępowań administracyjnych w sprawach finansowych*. W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.* Red. J. NICZYPORUK. Lublin 2010.
- GÓRSKI M., PCHAŁEK M., RADECKI W., JERZMAŃSKI J., BAR M., URBAN S., JENDROŚKA J.: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa 2011.
- GRACZYK B.: *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*. Warszawa 1953.
- GRONKIEWICZ A.: *Jakość prawa a jakość życia na przykładzie prawa administracyjnego*. W: *W poszukiwaniu jakości życia. Studium interdyscyplinarne. Księga jubileuszowa dedykowana Romualdowi Derbisowi*. Red. A. WUDARSKI. Frankfurt nad Odrą–Czestochowa–Osnabrück 2014.
- GRONKIEWICZ A.: *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2012.
- GURBA W.: *Zwalczanie i zapobieganie bezczynności oraz przewlekłości postępowania administracyjnego*. „Państwo i Prawo” 2015, z. 11.
- HAUSER R., NIEWIADOMSKI Z., WRÓBEL A.: *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcie i konteksty*. Red. A. WRÓBEL. Warszawa 2014.
- HAUSER R., WIERZBOWSKI M.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2017, Legalis.
- HOFMAŃSKI P., ZABŁOCKI S.: *Elementy metodyki pracy sędziego w sprawach karnych*. Warszawa 2011.
- JAGIELSKI J.: *Obywatelstwo polskie. Komentarz do ustawy*. Warszawa 2016.
- JAKIMOWICZ W.: *Wykładnia w prawie administracyjnym*. Kraków 2006.
- JANICKI M., WOJTOWICZ K.: *Przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia (SERWIS Monitora Podatkowego Nr 3/2011)*. MOPOD 2011, nr 10.
- JANKU Z.: *Czy ugoda administracyjna jest formą działania administracji publicznej*. W: *Ewolucja prawnych form działania administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*. Red. G. ŁASZCZYCA, A. MATAN, L. ZACHARKO. Warszawa 2008.

- JANKU Z.: *Gwarancje prawne wykonywania obowiązków publicznoprawnych*. W: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Zakopane, 24–27 września 2006*. Red. J. ZIMMERMANN. Warszawa 2007.
- JANOWICZ Z.: *Głos w dyskusji o reformie sądownictwa administracyjnego*. W: *Polski model sądownictwa administracyjnego*. Red. S. FUNDOWICZ, J. NICZYPORUK, J. STELMASIK. Warszawa 2005.
- JANOWICZ Z.: *Kodeks postępowania administracyjnego*. Warszawa 1995.
- JANOWICZ Z.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 1999.
- JASUDOWICZ T.: *Administracja wobec praw człowieka*. Toruń 1996.
- JAŚKOWSKA M.: *Charakterystyczne cechy stosowania prawa administracyjnego*. W: *Administracja publiczna u progu XXI wieku: prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy*. Red. Z. NIEWIADOMSKI. Przemyśl 2000.
- JAŚKOWSKA M.: *Europeizacja prawa administracyjnego*. „Państwo i Prawo” 1999, nr 11.
- JAŚKOWSKA M.: *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*. Toruń 1998.
- JAŚKOWSKA M., WRÓBEL A.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2016.
- JENDROŚKA J.: *Kary administracyjne*. W: *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza*. Red. R. MASTALSKI. Wrocław 2001.
- JENDROŚKA J.: *Potrzeba nowego modelu procedury prawnej w administracji*. „Państwo i Prawo” 2003, z. 3.
- KACZOCHA M.: *Kary pieniężne w ustawie o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Wybrane zagadnienia)*. W: *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*. Red. M. BŁACHUCKI. Warszawa 2015.
- KALISZ A.: *Mediacja jako forma dialogu w stosowaniu prawa*. Warszawa 2016.
- KALISZ A.: *Quasi-mediacyjność postępowania mediacyjnego przed sądami administracyjnymi*. W: *Arbitraż i mediacja. Praktyczne aspekty stosowania przepisów. Materiały z konferencji naukowej, Iwonicz-Zdrój, 18–20 października 2007 r.* Red. J. OLSZEWSKI. Rzeszów 2007.
- KALISZ A., ZIENKIEWICZ A.: *Mediacja sądowa i pozasądowa. Zarys wykładu*. Warszawa 2009.
- KASIŃSKI J.: *Ekspansja represyjnej funkcji administracji publicznej jako zagrożenie demokratycznego państwa prawnego*. „Rocznik Nauk Prawnych” 2011, T. 21, nr 1.
- KAŹMIERSKA-PATRYCZNA A., RABIEGA-PRZYŁĘCKA A.: *Sankcje administracyjne na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie bez zezwolenia lub niszczenie drzew i krzewów*. W: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*. Red. M. STAHL, R. LEWICKA, M. LEWICKI. Warszawa 2011.
- KĘDZIORA R.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2005.
- KĘDZIORA R.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2014.
- Kierunki zmian w Kodeksie postępowania administracyjnego. Propozycje i kontrowersje*. Red. Ł. DZIAMSKI. Warszawa 2014.
- KLAT-WERTELECKA L.: *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna*. W: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*. Red. M. STAHL, R. LEWICKA, M. LEWICKI. Warszawa 2011.
- KLAT-WERTELECKA L., KMIĘCIAK Z., KRAWCZYK A., SAWUŁA R.: *Zasady ogólne postępowania administracyjnego (art. 8, 8a, 13–16 k.p.a.)*. W: *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego*. Red. Z. KMIĘCIAK. Warszawa 2016.
- KLIMAS M.: *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*. Warszawa 2013.
- KMIĘCIAK Z.: *Dylematy reformy prawa o postępowaniu administracyjnym*. „Państwo i Prawo” 2016, z. 1.
- KMIĘCIAK Z.: *Koncepcja trybu uproszczonego w postępowaniu administracyjnym ogólnym*. „Państwo i Prawo” 2014, z. 8.

- KMIECIAK Z.: *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym*. Warszawa 2004.
- KMIECIAK Z.: *Mediacja w polskim prawie administracyjnym*. W: *Mediacja w sprawach administracyjnych*. Red. H. MACHIŃSKA. Warszawa 2007.
- KMIECIAK Z.: *O potrzebie nowelizacji przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego regulujących postępowanie odwoławcze*. „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 12.
- KMIECIAK Z.: *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2011.
- KMIECIAK Z.: *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*. Warszawa 2000.
- KMIECIAK Z.: *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*. Warszawa 2010.
- KMIECIAK Z.: *Postępowanie mediacyjne i uproszczone w postępowaniu przed sądem administracyjnym*. „Państwo i Prawo” 2003.
- KMIECIAK Z.: *Propozycja zmian przepisów k.p.a. o odwołaniach*. W: *Kierunki zmian w Kodeksie postępowania administracyjnego. Propozycje i kontrowersje*. Red. Ł. DZIĄMSKI. Warszawa 2014.
- KMIECIAK Z.: *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego*. Warszawa 2016.
- KMIECIAK Z.: *Słowo wstępne*. W: *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016*. Red. Z. KMIECIAK. Warszawa 2017.
- KMIECIAK Z.: *Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*. ZNSA 2013, nr 4.
- KMIECIAK Z.: *Zarys teorii postępowania administracyjnego*. Warszawa 2014.
- KMIECIAK Z.R.: *O potrzebie uściślenia, korekty lub uzupełnienia niektórych regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego*. W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.* Red. J. NICZYPORUK. Lublin 2010.
- KMIECIAK Z.: *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*. Warszawa 2014.
- KMIECIAK Z.R.: *Warunki i zakres prowadzenia postępowania dowodowego przez organ odwoławczy w postępowaniu administracyjnym*. „Casus” 2007, nr 46 (zima).
- KMIECIAK Z.R., KOTULSKA M.: *Jeszcze o rodzajach opieszałości organów administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 1–2.
- KNYSIAK-MOLCZYK H.: *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*. Warszawa 2013.
- KNYSIAK-MOLCZYK H.: *Jednolitość procedury – mit, standard legislacyjny czy niezrealizowany postulat w sferze regulacji prawa administracyjnego? – dwugłos*. W: *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*. Red. M. BŁACHUCKI, T. GÓRZYŃSKA. Warszawa 2014.
- KNYSIAK-MOLCZYK H.: *Postępowanie uproszczone w k.p.a.* W: *Kierunki zmian w Kodeksie postępowania administracyjnego. Propozycje i kontrowersje*. Red. Ł. DZIĄMSKI. Warszawa 2014.
- KNYSIAK-MOLCZYK H.: *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2004.
- KNYSIAK-SUDYKA H., KLAT-WERTELECKA L.: *Model administracyjnego postępowania uproszczonego*. „Państwo i Prawo” 2016, z. 7.
- KNYSIAK-SUDYKA H., KLAT-WERTELECKA L.: *Postępowanie uproszczone (art. 35 § 3a, art. 163g–163l)*. W: *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016*. Red. Z. KMIECIAK. Warszawa 2017.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI. Warszawa 2015.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI. Warszawa 2017, Legalis.

- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.* Red. H. KNYSIAK-MOLCZYK. Warszawa 2015.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.* Red. A. WRÓBEL, M. JAŚKOWSKA. Kraków 2000.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze.* Red. E. ISE-RZON, J. STAROŚCIAK. Warszawa 1970.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.* T. 1. Red. G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN. Kraków 2005.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.* T. 1. Red. G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN. Kraków 2007.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.* T. 1. Red. G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN. Kraków 2010.
- Kodeks postępowania administracyjnego.* T. 2. Red. G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN. Warszawa 2010.
- Koncepcja zapobiegania bezczynności w postępowaniu administracyjnym. Sprawozdanie.* Red. R. SUWAJ, M. PERKOWSKI. Białystok 2010.
- KONOPKA D.: *Kryzys zaufania, a nie prawa – na przykładzie administrowania sądownictwem powszechnym.* W: *Inflacja prawa administracyjnego.* Red. P.J. SUWAJ. Warszawa 2012.
- Konsekwencje bezczynności administracji publicznej.* Red. R. SUWAJ, M. PERKOWSKI. Białystok 2010.
- Konstytucja RP.* T. 1. Komentarz. Art. 1–86. Red. M. SAFJAN, L. BOSEK. Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.* T. 3. Red. L. GARLICKI. Warszawa 2003.
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.* T. 1. Red. L. GARLICKI, P. HOFMAŃSKI, A. WRÓBEL. Warszawa 2010.
- KOPALIŃSKI W.: *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem.* Warszawa 2000.
- KORNACKI P.: *Skarga na przewlekłość postępowania administracyjnego.* Warszawa 2014.
- KORZENIOWSKA A.: *Holandia.* W: *Postępowanie administracyjne w Europie.* Red. Z. KMIĘCIAK. Kraków 2005.
- KORZENIOWSKA-POLAK A.: *Uwagi na temat uzasadniania projektów ustaw nowelizujących Kodeks postępowania administracyjnego.* W: *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli.* Red. M. BŁACHUCKI, T. GÓRZYŃSKA. Warszawa 2014.
- KOTARBIŃSKI T.: *Abecadło praktyczności.* Warszawa 1972.
- KOWALSKI M.: *Terminy w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym.* Wrocław 2013.
- KRAWCZYK A.: *Umowa administracyjna w Kodeksie postępowania administracyjnego (propozycja regulacji).* „Państwo i Prawo” 2015, z. 2.
- KRZYKOWSKI P.: *Funkcje zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego.* W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego: na 50-lecie k.p.a.* Red. J. NICZYPORUK. Lublin 2010.
- KRZYKOWSKI P., BRZUZY A.: *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych.* Olsztyn 2009.
- KUBIAK A.: *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w prawie administracyjnym.* „Państwo i Prawo” 2009, z. 11.
- KUBIAK A.: *O fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia raz jeszcze.* „Państwo i Prawo” 2010, z. 5.
- KUDRYCKA B.: *Elementy infrastruktury etycznej w życiu publicznym.* W: *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej.* Red. E. URA. Rzeszów 2002.
- KURACH M.: *Milczenie prawne oraz fikcja decyzji pozytywnej – remedia na niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym?* W: *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym.* Red. A. BŁAŚ. Warszawa 2012.

- LAPIERRE J.: *Ugoda sądowa w polskim procesie cywilnym*. „Przegląd Sądowy” 1996, nr 2.
- LASEK Ł.: *Prawo do rzetelnego procesu sądowego*, http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/images/stories/rzetelny_proces.pdf [Data dostępu: 19.03.2017 r.].
- LASKOWSKA M.: *Instytucja zgłoszenia robót budowlanych w ustawie – Prawo budowlane*. „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, T. 14.
- LASKOWSKA M.: *Kara administracyjna*. W: *Leksykon prawa administracyjnego 100 podstawowych pojęć*. Red. E. BOJANOWSKI, K. ŻUKOWSKI. Warszawa 2009.
- LESZCZYŃSKI L.: *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego*. W: „System Prawa Administracyjnego”. T. 4: *Wykładnia w prawie administracyjnym*. Red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL. Warszawa 2012.
- LESZCZYŃSKI L.: *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*. Kraków 2004.
- LEWICKA R., LEWICKI M., WYPORSKA-FRANKIEWICZ J.: *Kilka uwag na temat przedawnienia sankcji administracyjnych*. W: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*. Red. M. STAHL, R. LEWICKA, M. LEWICKI. Warszawa 2011.
- LEWICKI M.: *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*. „Państwo i Prawo” 2002, nr 8.
- LONGCHAMPS F.: *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*. W: „Acta Universitatis Wratislaviensis”. Nr 19. *Prawo* 12. Wrocław 1964.
- ŁASZCZYCA G.: *Milczenie organu w świetle kodeksu postępowania administracyjnego*. „Państwo i Prawo” 1999, z. 1.
- ŁASZCZYCA G.: *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2011.
- ŁASZCZYCA G.: *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2008.
- ŁASZCZYCA G.: *Zasada udzielania informacji faktycznej i prawnej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. W: *Zasady prawa. Materiały konferencyjne*. Bydgoszcz 2007.
- ŁASZCZYCA G.: *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*. Kraków 2005.
- ŁASZCZYCA G.: *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. Kraków 2000.
- ŁASZCZYCA G., MARTYSZ C., MATAN A.: *Postępowanie administracyjne ogólne*. Warszawa 2003.
- ŁASZCZYCA G., MATAN A.: *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*. Kraków 2002.
- ŁAZARSKA A.: *Rzetelny proces cywilny*. Warszawa 2012.
- MAJCHRZAK B.: *Procedura zgłoszenia robót budowlanych*. Warszawa 2008.
- MAJCHRZAK B.: *W kwestii zatwierdzenia (odmowy zatwierdzenia) ugody w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 2.
- MARCINKIEWICZ S.: *Kasacyjne orzeczenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 1976.
- MAREK A.: *Komentarz do art. 53 Kodeksu karnego*. W: *Kodeks karny. Komentarz*. Red. A. MAREK. LEX 2010.
- MAREKWIĄ A.: *Terminy w kodeksie postępowania administracyjnego – zagadnienia wybrane*. W: *Patologie w administracji publicznej*. Red. P.J. SUWAJ, D.R. KIJOWSKI. Warszawa 2009.
- MARIAŃSKI A.: *Rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść podatnika. Zasada prawa podatkowego*. Warszawa 2009.
- MARTYSZ C., w: G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. T. 1: *Komentarz do art. 1–103*. Kraków 2005.
- MARTYSZ C., w: G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. T. 2: *Komentarz do art. 104–269*. Warszawa 2011.

- MASTERNAK M., SZALEWSKA M.: „Milczenie” organu administracji publicznej – między prakseologią a teorią prawnych form działania administracji. W: *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*. Red. S. WRZOSEK. Warszawa 2010.
- MAZOWIECKA L.: *Mediacja*. Warszawa 2009.
- MEDNIS A.: *Prawo do prywatności a interes publiczny*. Kraków 2006.
- MIŁOSZ M.: *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2011.
- MIŁOSZ M.: *Konstrukcja i rozpoznawanie środków zaskarżenia bezczynności w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*. „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7.
- MIREK I.: *Daniny publiczne w prawie niemieckim*. Warszawa 1999.
- MIRUĆ A., BUDNIK A.: *Działania konsultacyjne organów administracji publicznej w świetle Kodeksu postępowania administracyjnego*. W: *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*. Red. J. NICZYPORUK. Paryż 2011.
- MORAWSKI L.: *Zasady wykładni prawa*. Toruń 2010.
- MUDRECKI A.: *Postępowanie mediacyjne przed sądami administracyjnymi. Czy wykorzystana szansa?* W: *Prawno-psychologiczne uwarunkowania mediacji i negocjacji*. Red. S.L. STADNICZEŃKO. Opole 2006.
- MULIŃSKI M.: *Włochy*. W: *Postępowanie administracyjne w Europie*. Red. Z. KMIECIAK. Kraków 2005.
- NAPOLITANO G.: *Manuale di diritto amministrativo*. Matelica 2008.
- NIŻNIK-DOBOSZ I.: *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*. W: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*. Red. M. STAHL, R. LEWICKA, M. LEWICKI. Warszawa 2011.
- NOWACKI J., TOBOR Z.: *Wstęp do prawoznawstwa*. Warszawa 2007.
- NOWACKI J., TOBOR Z.: *Wstęp do prawoznawstwa*. Warszawa 2016.
- NOWICKI D.K., PESZKOWSKI S.: *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych*. W: *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*. Red. M. BŁACHUCKI. Warszawa 2015.
- OCHENDOWSKI E.: *Kodeks procedury prawnej w administracji czy Kodeks postępowania administracyjnego?* W: *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu Przyjaciele i Uczniowie*. Red. H. WRÓBLEWSKA. Łódź 2004.
- OCHENDOWSKI E.: *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Toruń 2013.
- OLSZEWSKA A.: *Bezstronność organu administracji publicznej w świetle art. 24 §3 kodeksu postępowania administracyjnego w odniesieniu do zasad ogólnych kodeksu*. „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 4.
- Ordynacja podatkowa. Komentarz LEX*. Red. C. KOSIKOWSKI, L. ETEL. Warszawa 2013.
- OSTROWSKA A., STELMASIAK J.: *Rejestracja budowy (przyjęcie zgłoszenia budowy) jako prawna forma działania administracji – uwagi „de lege ferenda”*. W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.* Red. J. NICZYPORUK. Lublin 2010.
- PALIERO C.E.: *The Definition of Administrative Sanctions, General report*. In: *Administrative sanction in the European Union*. Ed. O. JANSEN. Cambridge–Antwerp–Portland 2013.
- PIĄTEK W.: *Wiążące wskazania sądu administracyjnego oraz okoliczności sformułowane przez organ odwoławczy w perspektywie ponownego rozpatrzenia sprawy administracyjnej*. W: *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*. Red. D.R. KIJOWSKI, J. RADWANOWICZ-WANCZEWSKA, M. WICENCIAK. Warszawa 2012.
- PIĄTEK W., SKOCZYŁAS A.: *Decyzje generalne w kodeksie postępowania administracyjnego*. „Państwo i Prawo” 2015, z. 10.

- PIERZCHAŁA E.: *Uгода w postępowaniu administracyjnym*. W: *Decyzja, postanowienie, ugoda w postępowaniu administracyjnym*. Red. L. KLAT-WERTELECKA, B. KOZICKA, E. PIERZCHAŁA. Wrocław 2014.
- PIERZCHAŁA E.: *Wyłączenie pracownika od udziału w postępowaniu administracyjnym – wybrane zagadnienia*. W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.* Red. J. NICZYPORUK. Lublin 2010.
- Postępowanie administracyjne*. Red. T. Woś. Warszawa 2015.
- Postępowanie administracyjne w Europie*. Red. Z. KMIĘCIAK. Warszawa 2010.
- Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*. Red. M. WIERZBOWSKI. Warszawa 2008.
- Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*. Red. M. WIERZBOWSKI. Warszawa 2013.
- Prawo administracyjne*. Red. J. Boć. Wrocław 2010.
- Prawo administracyjne: Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Red. M. STAHL. Warszawa 2013.
- Prawo farmaceutyczne. Komentarz*. Red. W.L. OLSZEWSKI. Warszawa 2016.
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Red. R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI. Warszawa 2015.
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Red. T. Woś. Warszawa 2016.
- PRINC M.: *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*. Poznań 2017.
- Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu Przyjaciele i Uczniowie*. Red. H. WRÓBLEWSKA. Łódź 2004.
- Proces karny. Przebieg postępowania*. Red. K. MARSZAŁ. Katowice 2012.
- Przeciwdziałanie bezczynności administracji publicznej. Zarys problematyki*. Red. R. SUWAJ, M. PERKOWSKI. Białystok 2010.
- PRZYBYSZ P.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. LexisNexis 2014.
- PRZYBYSZ P.: *Przesłanki kodyfikacji postępowania administracyjnego (zagadnienia wybrane)*. W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.* Red. J. NICZYPORUK. Lublin 2010.
- PUCZKO A.: *W obronie prawnej instytucji milczenia organu administracji jako jego milczącej zgody. Uwagi polemiczne*. W: *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*. Red. A. BŁAŚ. Warszawa 2012.
- RABSKA T.: *Prawny mechanizm kierowania gospodarką*. Wrocław–Warszawa–Kraków 1990.
- RADECKI W.: *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*. Warszawa 2002.
- RADECKI W., w: M. GÓRSKI, M. PCHAŁEK, W. RADECKI, J. JERZMAŃSKI, M. BAR, S. URBAN, J. JENDROŚKA: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa 2011.
- RADWAŃSKI Z., OLEJNICZAK A.: *Zobowiązania – część ogólna*. Warszawa 2014.
- Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*. Red. Z. KMIĘCIAK, <http://www.nsa.gov.pl/wydarzenia-wizyty-konferencje/seminarium-podsumowujace-wyniki-prac-zespołu-eksperskiego-do-spraw-modyfikacji-przepisow-o-postepowaniu-administracyjnym,news,24,387.php> [Data dostępu: 5.05.2017 r.].
- Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016*. Red. Z. KMIĘCIAK. Warszawa 2017.
- ROBACZYŃSKI W., w: *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*. Red. W. MISIĄG. Warszawa 2017.
- ROESLER R.J.: *Podstawowe elementy konstrukcji prawnej skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego*. „Krakowskie Studia Prawnicze” 1984, nr 17.

- ROGAŁSKI M.: *Odpowiedzialność karna, a odpowiedzialność administracyjna*. „Ius Novum”, numer specjalny 2014.
- ROGOZIŃSKI P.: *Instytucja utaskawienia w prawie polskim*. Warszawa 2009.
- ROMANKO A.: *Mediacja w sprawach administracyjnych w prawie kanonicznym i w prawie polskim*. Lublin 2016.
- ROZMARYN S.: *O zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*. „Państwo i Prawo” 1961, z. 12.
- RUCZKOWSKI P.: *Źródła praw Unii Europejskiej*. W: *Prawo administracyjne*. Część ogólna. Red. L. BIELECKI, P. RUCZKOWSKI. Warszawa 2011.
- RYCHTER R.: *„Res iudicata” w postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2014.
- RYLSKI P.: *Działanie sądu z urzędu a podstawa faktyczna wyroku cywilnego*. Warszawa 2009.
- RZĄSA G.: *Znaczenie nowelizacji art. 7 i art. 8 k.p.a. dla modelu administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego*. W: *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*. Red. M. BŁACHUCKI, T. GÓRZYŃSKA, G. SIBIGA. Warszawa 2012.
- Rzetelny proces karny w orzecznictwie sądów polskich i międzynarodowych*. Red. P. WILIŃSKI. Warszawa 2009.
- SADURSKI W.: *Równość wobec prawa*. „Państwo i Prawo” 1978, z. 8–9.
- SAMULSKA K.: *Zasada szybkości postępowania administracyjnego w prawie polskim*. Warszawa 2017.
- SAPIEŻKO J., KARDAŚ S.: *Polska w Unii Europejskiej*. W: *Unia Europejska*. T. 1: *Geneza – system – prawo*. Red. W. GÓRAŁSKI. Warszawa 2007.
- SAWUŁA R.: *Kilka uwag w sprawie nowego brzmienia art. 138 §2 Kodeksu postępowania administracyjnego*. „Administracja” 2011, nr 1.
- SIEDLECKI W.: *Postępowanie cywilne w zarysie*. Warszawa 1972.
- SKORUPKA S., AUDERSKA H., ŁEMPICKA Z.: *Mały słownik języka polskiego*. Warszawa 1969.
- SKÓRA A.: *Obowiązek aktywizacji stron w postępowaniu dowodowym – w kwestii zmiany art. 7 k.p.a.* W: *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*. Red. M. BŁACHUCKI, T. GÓRZYŃSKA, G. SIBIGA. Warszawa 2012.
- SKÓRA A.: *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2009.
- Słownik języka polskiego*. T. 4: *L–Nić*. Red. W. DOROSZEWSKI. Warszawa 1963.
- Słownik języka polskiego*. T. 7: *Pri–R*. Red. W. DOROSZEWSKI. Warszawa 1965.
- Słownik języka polskiego*. Red. M. SZYMCZAK. T. 2. Warszawa 1999.
- Słownik języka polskiego*. Red. M. SZYMCZAK. T. 3. Warszawa 1999.
- SMOKTUNOWICZ E.: *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*. *Kodeks postępowania administracyjnego*. Warszawa 1994.
- SNAŻYK Z.: *Milcząca zgoda administracji – wnioski „de lege ferenda”*. „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2015, z. 1.
- SOBIERAŁSKI K.: *Zagadnienie charakteru prawnego decyzji kasacyjnych a możliwość wykorzystania instytucji wznowienia postępowania administracyjnego*. „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3.
- Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*. Red. M. STAHL, M. KASIŃSKI, K. WŁAŻŁAK. Warszawa 2015.
- STAHL M.: *Wprowadzenie. Sankcja administracyjna – problemy węzłowe*. W: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*. Red. M. STAHL, R. LEWICKA, M. LEWICKI. Warszawa 2011.
- STANISZEWSKA L.: *Materialne i proceduralne zasady stosowane przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych*. W: *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*. Red. M. BŁACHUCKI. Warszawa 2015.
- STAROŚCIAK J.: *Prawne formy i metody działania administracji*. W: „System Prawa Administracyjnego”. T. 3. Red. T. RABSKA, J. ŁĘTOWSKI. Wrocław 1978.

- SUPIŃSKI W.: *Postępowanie administracyjne*. Warszawa 1934.
- SUROWIEC S., TARASIEWICZ W., ZWIĘGLIŃSKA T.: *Prawo wodne. Komentarz. Przepisy wykonawcze*. Warszawa 1981.
- SUWAJ P.J.: *Gwarancje bezstronności organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*. Wrocław 2004.
- SUWAJ P.J.: *Konflikt interesów w administracji publicznej*. Warszawa 2009.
- SUWAJ P.J., SUWAJ R.: *Zasada „nemo iudex in causa sua” w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.* Red. J. NICYPORUK. Lublin 2010.
- SUWAJ R.: *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*. Warszawa 2009.
- SUWAJ R.: *Przykłady rozwiązań prawnych przeciwdziałających bezczynności administracji stosowane w wybranych krajach*. W: *Prawne konsekwencje bezczynności administracji publicznej*. Red. R. SUWAJ, M. PERKOWSKI. Białystok 2010.
- SUWAJ R.: *Sądowa ochrona przed bezczynnością administracji publicznej*. Warszawa 2014.
- „System Prawa Administracyjnego”. T. 9: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI, A. KRAWCZYK, A. SKOCZYŁAS: *Prawo procesowe administracyjne*. Red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL. Warszawa 2014.
- „System Prawa Administracyjnego”. T. 10: *Sądowa kontrola administracji publicznej*. Red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL. Warszawa 2017.
- SZAWCZYN W., w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. M. WIERZBOWSKI, R. HAUSER. Wyd. 3. Warszawa 2017, Legalis.
- SZEŚCIŁO D.: *Milcząca zgoda organu – instrument przeciwdziałania przewlekłości postępowania czy narzędzie deregulacji?* W: *Kodeks postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*. Red. J. SUPERNAT, B. KOWALCZYK. Warszawa 2017.
- SZEWCZYK E., SZEWCZYK M.: *O potrzebie ograniczenia wariantów rozstrzygnięć organu odwoławczego w trybie uproszczonym*. „Państwo i Prawo” 2016, z. 3.
- SZUMIŁO-KULCZYCKA D.: *Prawo administracyjno-karne*. Kraków 2004.
- SZYDŁO M., w: *Konstytucja RP*. T. 1. *Komentarz*. Art. 1–86. Red. M. SAFJAN, L. BOSEK. Warszawa 2016, Legalis.
- ŚLADKOWSKA E., MATYSIAKIEWICZ A.: *Ciężar dowodu w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. W: *Administracja publiczna – aktualne wyzwania* Red. L. ZACHARKO, A. MATAN, D. GREGORCZYK. Katowice 2015.
- ŚLADKOWSKA E., STROŻEK-KUCHARSKA M.: *Zakres zastosowania instytucji ugody w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. W: *Ewolucja prawnych form działania administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*. Red. G. ŁASZCZYCA, A. MATAN, L. ZACHARKO. Warszawa 2008.
- ŚWIĄTKIEWICZ J.: *Europejski kodeks dobrej administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*. Warszawa 2007.
- ŚWIĄTKIEWICZ J.: *Z problematyki współdecyzji organów w prawie administracyjnym*. „Państwo i Prawo” 1964, z. 5–6.
- ŚWIDERSKI K.: *Uwagi o niekomplikowaniu i upraszczaniu postępowania administracyjnego*. „Causus” 2013, nr 68.
- TABERNACKA M.: *Uwarunkowania prowadzenia mediacji z udziałem jednostek samorządu terytorialnego*. W: *Mediacje w prawie*. Red. J. CZAPSKA, M. SZELĄG DYLEWSKI. Kraków 2014.
- TARNO J.P.: *Bezczynność organu a przewlekłe prowadzenie postępowania*. „Causus” 2013, nr 69.
- TARNO J.P.: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Warszawa 2012.

- TARNO J.P.: *Psucie Kodeksu postępowania administracyjnego*. W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.* Red. J. NICZYPORUK. Lublin 2010.
- TARNO J.P.: *W kwestii zaskarżalności decyzji kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*. „Państwo i Prawo” 1987, z. 3.
- TARNO J.P., CHRÓSCIELEWSKI W.: *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*. Warszawa 2016.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. T. 1: (art. 1–89)*. Red. A. WRÓBEL. Warszawa 2012.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. T. 2: (art. 90–222)*. Red. K. KOWALIK-BAŃCZYK, M. SZWARC-KUCZER, A. WRÓBEL. Warszawa 2012.
- TUSZYŃSKA A.: *Milczące załatwienie sprawy w kodeksie postępowania administracyjnego – czy rzeczywiście nowa regulacja?* „Casus” 2017, nr 84.
- Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*. Red. W. MISIĄG. Warszawa 2017.
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. Red. M. WIERZBOWSKI, A. PŁUCIŃSKA-FILIPOWICZ. Warszawa 2016.
- Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*. Red. B. OPALIŃSKI. Warszawa 2016.
- WACH S.: *Dezintegracja przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w praktyce organów administracji publicznej*. W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.* Red. J. NICZYPORUK. Lublin 2010.
- WEGNER J.: *Kilka uwag na temat sankcji administracyjnych*. W: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.* Red. J. NICZYPORUK. Lublin 2010.
- WEGNER-KOWALSKA J.: *Czy należy zachować art. 163 w kodeksie postępowania administracyjnego?* „Państwo i Prawo” 2015, z. 3.
- WEGNER-KOWALSKA J.: *Mediacja*. W: *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*. Red. Z. KMIECIAK. Warszawa 2017.
- WEGNER-KOWALSKA J.: *Uгода (114–122 k.p.a.)*. W: *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016*. Red. Z. KMIECIAK. Warszawa 2017.
- WIENCENCIAK M.: *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*. Warszawa 2008.
- WIERZBOWSKI M., CIEŚLAK Z., JAGIELSKI J., LANG J., SZUBIAKOWSKI M., WIKTOROWSKA A.: *Prawo administracyjne*. Warszawa 2003.
- WIKTOROWSKA A.: *Akt administracyjny*. W: Red. M. WIERZBOWSKI, Z. CIEŚLAK, J. JAGIELSKI, J. LANG, M. SZUBIAKOWSKI, A. WIKTOROWSKA: *Prawo administracyjne*. Warszawa 2003.
- WIKTOROWSKA A.: *Teoretycznoprawna koncepcja zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*. „Studia Prawa Publicznego” 2013, nr 2.
- WIKTOROWSKA A.: *Zasada ogólna informowania w k.p.a.* W: *Między tradycją a przeszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*. Red. J. SUPERNAT. Wrocław 2009.
- WIKTOROWSKA A.: *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*. Warszawa 1985 [Niepublikowana rozprawa doktorska, Biblioteka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego].
- WILK L.: *Kary pieniężne w ustawie o grach hazardowych*. „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 1.

- WITKOWSKI J.: *Zmiany w kodeksie postępowania administracyjnego spowodowane wpływem prawa i standardów europejskich – wybrane zagadnienia*. „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2016, nr 2.
- WOJCIECHOWSKI P.: *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej i karnej w prawie żywnościowym*. „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1.
- WOJTASIK P.: *Rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść podatników nie działa*, <http://www.rp.pl/Postepowanie-podatkowe/312209912-Rozstrzygnięcie-watpliwosci-na-korzysc-podatnikow-nie-dziala.html#ap-1> [Data dostępu: 26.05.2017 r.].
- WOJTASIK P.: *Urzednicy skarbowi nie rozstrzygają wątpliwości na korzyść podatników*. „Rzeczpospolita” z dnia 15 marca 2017 r., <http://www.rp.pl/Postepowanie-podatkowe/303159873-Urzednicy-skarbowi-nie-rozstrzygaja-watpliwosci-na-korzysc-podatnikow.html#ap-1> [Data dostępu: 27.05.2017 r.].
- Woś T.: *Postępowanie mediacyjne w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. W: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania – studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora E. Ochendowskiego*. Toruń 2005.
- Woś T.: *Reforma sądownictwa administracyjnego – projekty dalekie od ideału*. „Państwo i Prawo” 2001, z. 7.
- WRONKOWSKA S., ZIELIŃSKI M., ZIEMBIŃSKI Z.: *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa 1974.
- WRONKOWSKA S., ZIEMBIŃSKI Z.: *Zarys teorii prawa*. Poznań 1997.
- WRÓBEL A.: *Kilka uwag o konstytucyjnej koncepcji Naczelnego Sądu Administracyjnego*. W: *Polski model sądownictwa administracyjnego*. Red. J. STELMASIAK, J. NICZYPORUK, S. FUNDOWICZ. Lublin 2003.
- WRÓBEL A.: *Komentarz do art. 139 k.p.a.* W: *Komentarz zaktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*. Red. M. JAŚKOWSKA, A. WRÓBEL. Lex/el 2016.
- WRÓBEL A., w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. M. JAŚKOWSKA, A. WRÓBEL. Warszawa 2016.
- WRÓBLEWSKA U.: *Głęboka modernizacja KPA jest nieuzasadniona*. „Gazeta Prawna” z dnia 18.08.2015 r., <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/889203,gleboka-modernizacja-kpa-jest-nieuzasadniona.html>.
- WRÓBLEWSKA U.: *Zmiany w k.p.a.: Mediacja z urzędem, procedura milczącej zgody. Strona zyska na wątpliwościach*, <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/958096,zmiany-w-k-p-a-mediacja-z-urzedem-procedura-milczacej-zgody.html> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].
- WRÓBLEWSKI J.: *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*. Łódź 1965.
- WRÓBLEWSKI J.: *Sądowe stosowanie prawa*. Warszawa 1988.
- WYTRĄŻEK W.: *Decentralizacja administracji publicznej*, <https://www.kul.pl/files/42/Decentralizacja.pdf> [Data dostępu: 18.04.2017 r.].
- ZENC R.: *Pomoc publiczna w podatkach i opłatach lokalnych*. W: *Podatki lokalne 2016*. Red. A. DZIĘGIEL-MATRAS, H. KMIĘCIAK, R. ZENC. Warszawa 2015.
- ZIELIŃSKI A.: *Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego*. „Państwo i Prawo” 2005, z. 11.
- ZIEMSKI K.: *Zajęcie stanowiska a prawo do bycia stroną postępowania administracyjnego (na przykładzie Rady Izby Notarialnej)*. „Rejent” 1996.
- ZIEMSKI K.M.: *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawa działania administracji*. Poznań 2005.
- ZIENKIEWICZ A.: *Studium mediacji: od teorii ku praktyce*. Warszawa 2007.
- ZIMMERMANN J.: *Aksjomaty prawa administracyjnego*. Warszawa 2013.
- ZIMMERMANN J.: *Prawo administracyjne*. Kraków 2006.
- ZIMMERMANN J.: *Prawo administracyjne*. Warszawa 2014.

- ZIÓŁKOWSKA A.: *Formy wadliwości postępowania wyjaśniającego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 9.
- ZIÓŁKOWSKA A., GRONKIEWICZ A.: *Administracyjnoprawne aspekty działalności kulturalnej – zagadnienia wybrane*. Katowice 2016.
- ZIÓŁKOWSKA A., GRONKIEWICZ A.: *Ostateczność decyzji administracyjnej*. W: *Ewolucja prawnych form administracji publicznej: księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*. Red. G. ŁASZCZYCA, A. MATAN, L. ZACHARKO. Warszawa 2008.
- ŻUKOWSKI L., SAWUŁA R.: *Postępowanie administracyjne*. Przemyśl–Rzeszów 2012.

Wykaz aktów normatywnych

- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2. Tekst jedn. Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 30 kwietnia 2004 r. Dz.U. 2004.90.864/2.
- Traktat o Unii Europejskiej z dnia 30 kwietnia 2004 r. Dz.U. 2004.90.864/30.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 14 grudnia 2007 r. Dz.U. UE C 303.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 23 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1822 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 599 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1666 ze zm.
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. nr 4, poz. 8 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1629 ze zm.
- Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1796 ze zm.
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 561 ze zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 290 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 524 ze zm.
- Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Dz.U. nr 74, poz. 368 ze zm.
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 250 ze zm.
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 220.

- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1137 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego. Tekst jedn. Dz.U. 1997, nr 89, poz. 555 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 2147 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 201 ze zm.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej. Dz.U. 2016, poz. 543 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa. Dz.U. 162, poz. 1126.
- Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady. Tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 2120.
- Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 328.
- Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym. Tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 1017 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 2062 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1907 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne. Tekst jedn. Dz.U. 2008, nr 45, poz. 271 ze zm.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej. Tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 333 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 886 ze zm.
- Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1066 ze zm.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Tekst jedn. Dz.U. 2002, nr 153, poz. 1270 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 778 ze zm.
- Ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Tekst jedn. Dz.U. nr 162, poz. 1568 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Dz.U. 2004, nr 92, poz. 880.
- Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1896 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1259 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2004, nr 162, poz. 1692.
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1829 ze zm.

- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 168 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji. Dz.U. 2005, nr 25, poz. 202.
- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Dz.U. nr 64, poz. 565 ze zm.
- Ustawa z dnia 11 marca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. 2005, nr 78, poz. 682.
- Ustawa z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych. Tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 1204 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1842 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1639 ze zm.
- Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 149 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 229.
- Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1387 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 kwietnia 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów. Dz.U. 2007, nr 124, poz. 859.
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 353 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 902 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1345 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych. Tekst jedn. Dz.U. 2009, nr 62, poz. 504.
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim. Dz.U. 2012, poz. 161 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1870 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 października 2009 r. o zmianie ustaw w zakresie uwierzytelniania dokumentów. Dz.U. nr 216, poz. 1676 ze zm.
- Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 471 ze zm.
- Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. nr 40, poz. 230.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2010 r. o ewidencji ludności. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 657.
- Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Dz.U. 2010, nr 254, poz. 1700.

- Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dz.U. 2011, nr 6, poz. 18.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1867 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1169.
- Ustawa z dnia 25 lutego 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców. Dz.U. nr 106, poz. 622 ze zm.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1131 ze zm.
- Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej. Tekst jedn. Dz.U. 2011, poz. 1092 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1113 ze zm.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1987 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze standaryzacją niektórych wzorów pism w procedurach administracyjnych. Dz.U. 2014, poz. 822.
- Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług. Dz.U. 2014, poz. 915 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 lutego 2015 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Dz.U. 2017, poz. 570 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dz.U. 2015, poz. 658.
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2015, poz. 1045.
- Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2015, poz. 1649.
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej. Dz.U. 2016, poz. 1947.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2017, poz. 935.
- Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 – AVG (BGBl. Nr. 51/1991).
- Legge 7 agosto 1990, n. 241. Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi. Gazzetta Ufficiale del 18 agosto 1990 n. 192.
- Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád.
- Zákon z 29. júna 1967 o správnom konaní (správny poriadok) (Zákon č. 71/1967 Zb.)
- Zákon ze dne 24. června 2004 správní řád (Zákon č. 500/2004 Sb.)
- Zakon o općem upravnom postupku, <https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%87em-upravnom-postupku> [Data dostępu: 12.04.2017 r.].
- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym. Dz.U. 1928, nr 36, poz. 341.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 maja 2003 r. w sprawie sposobu przedstawiania dokumentacji oraz wzoru wniosku o dopuszczenie do obrotu produktu homeopatycznego i produktu homeopatycznego weterynaryjnego. Dz.U. 2003, nr 105, poz. 996 ze zm.

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 września 2011 r. w sprawie określenia wzorów i sposobu wypełniania formularzy stosowanych przy wykonywaniu obowiązku meldunkowego. Tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 1852.
- Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 marca 2012 r. w sprawie rodzaju spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony. Dz.U. 2012, poz. 269.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 sierpnia 2012 r. w sprawie określenia wzoru formularza wniosku o nadanie obywatelstwa polskiego, wymogów dotyczących fotografii dołączanej do wniosku oraz wzorów aktu nadania obywatelstwa polskiego i zawiadomienia o odmowie nadania obywatelstwa polskiego. Dz.U. 2012, poz. 927.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1024/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym i uchylające decyzję Komisji 2008/49/WE. Dz.U. 2016, poz. 868.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 sierpnia 2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych. Dz.U. 2015, poz. 1177.
- Decyzja w sprawie kodeksu dobrej praktyki administracyjnej z dnia 29 września 2011 r. Dz.U. UE C. 285.
- Recommendation Rec (2001)9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties, przyjęta w dniu 5 września 2001 r.
- Dyrektywa Rady 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG. Dz.U. UE L 6.

Orzecznictwo

- Wyrok ETPCz z dnia 8 czerwca 1976 r., Engel i in. przeciwko Holandii, seria A nr 22, skarga nr: 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, <http://hudoc.echr.coe.int> [Data dostępu: 11.03. 2016 r.].
- Wyrok ETPCz z dnia 27 sierpnia 1991 r., Demicoli przeciwko Malcie, skarga nr 13057/87. Lex nr 81159.
- Wyrok ETPCz z dnia 15 września 2007 r., Galstyan przeciwko Armenii, skarga nr 26986/03. Lex nr 318783.
- Wyrok ETPCz z dnia 14 kwietnia 2014 r., Muslija przeciwko Bośni i Hercegowinie, skarga nr 32042/11. Lex nr 1408317.
- Orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., U 7/93. Legalis nr 10199.
- Wyrok TK z dnia 1 marca 1994 r., U 7/93. OTK ZU 1994, poz. 5.
- Wyrok TK z dnia 12 lutego 2002 r., P 9/01. OTK-A 2/2002, poz. 14.
- Wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01. Legalis.
- Wyrok TK z dnia 3 lipca 2002 r., sygn. SK 31/01. Legalis.
- Wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., P 12/01. Dz.U. 2002, nr 113, poz. 990.
- Wyrok TK z dnia 28 stycznia 2003 r., K 2/02. Legalis nr 56020.

- Wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02. Legalis nr 57525.
- Wyrok TK z dnia 11 maja 2004 r., sygn. K 4/03. Legalis.
- Wyrok TK z dnia 1 lutego 2005 r., sygn. SK 62/03. Legalis.
- Wyrok TK z dnia 29 listopada 2006 r., sygn. SK 51/06. MoPod 2007, nr 3.
- Wyrok TK z dnia 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05. Legalis.
- Wyrok TK z dnia 23 stycznia 2008 r., SK 3/08. OTK-A ZU 2009, nr 8, poz. 125.
- Wyrok TK z dnia 7 lipca 2009 r., K 13/08. Legalis nr 158404.
- Wyrok TK z dnia 14 października 2009 r., Kp 4/09. OTK-A 2009, nr 9, poz. 134.
- Wyrok TK z dnia 15 lipca 2010 r., K63/07. Legalis nr 235775.
- Wyrok TK z dnia 20 października 2010 r., sygn. P 37/09. Legalis.
- Wyrok TK z dnia 14 maja 2013 r., sygn. P 27/12. Legalis.
- Wyrok TK z dnia 18 lipca 2013 r., SK 18/09. Legalis nr 720176.
- Wyrok TK z dnia 3 października 2013 r. Kasparov i inni przeciwko Rosji, skarga nr 21613/07. Lex nr 1369118.
- Wyrok TK z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. SK 33/12. Legalis.
- Wyrok TK z dnia 5 czerwca 2014 r., K 35/11. Legalis nr 924863.
- Wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r., SK 6/12. Dz.U. 2014, poz. 926.
- Wyrok TK z dnia 21 października 2015 r., P 32/12. BOTK.
- Wyrok TK z dnia 22 października 2015 r., sygn. SK 28/14. Legalis.
- Wyrok TK z dnia 11 maja 2016 r., sygn. SK 16/14. Legalis.
- Wyrok TK z dnia 15 listopada 2016 r., sygn. SK 46/15. Legalis.
- Uchwała SN z dnia 19 stycznia 1983 r., III AZP 7/82. OSPiKA 1984, nr 10, poz. 211.
- Uchwała SN z dnia 16 grudnia 1984 r., III AZP 1/84. OSNCP 1985, nr 10, poz. 144.
- Uchwała SN z dnia 16 stycznia 1997 r., III ZP 5/96. OSNA- PiUS1997, nr 15, poz. 262.
- Wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93. OSNCP 1994, nr 9, poz. 181.
- Wyrok SN z dnia 9 czerwca 1999 r., III RN 7/99. OSN 2000, nr 9, poz. 338.
- Wyrok SN z dnia 15 stycznia 2004 r., II CK 162/03. Legalis.
- Wyrok SN z dnia 19 marca 2008 r., II KK 347/07. Biul. PK 2008, nr 9, poz. 5.
- Postanowienie SN z dnia 2 lutego 2009 r., II KK 224/08. OSNKW 2009, nr 5, poz. 39.
- Postanowienie SN z dnia 27 września 2013 r., I CZ 75/13. Lex nr 1377976.
- Postanowienie SN z dnia 5 października 2016 r., III CZP 50/16. Legalis nr 1507558.
- Wyrok NSA z dnia 22 września 1981 r., II SA 400/81. ONSA 1981, nr 2, poz. 88.
- Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1982 r., I SA 258/82. OSNA 1982, nr 1, poz. 54.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 października 1984 r., II SA 1161/84. Legalis nr 41905.
- Wyrok NSA z dnia 12 lutego 1985 r., II SA 1811/84. ONSA 1985, nr 1, poz. 7.
- Wyrok NSA z dnia 14 marca 1988 r., IV SA 1152/87. „Gospodarka, Administracja Państwowa” 1988, nr 4, s. 17.
- Wyrok NSA z dnia 17 listopada 1988 r., IV SA 855/88. Legalis nr 178744.
- Wyrok NSA o. w Poznaniu z dnia 10 lutego 1989 r., SA/PO 1503/88. ONSA 1989, nr 1, poz. 26.
- Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 1989 r., IV SA 898/89. Legalis nr 241318.
- Wyrok NSA z dnia 22 maja 1991 r., IV SA 349/91. OSP 1992, nr 10, poz. 229.
- Wyrok NSA z dnia 12 listopada 1992 r., sygn. V SA 721/92. CBOSA.
- Wyrok NSA o. w Krakowie z dnia 4 lutego 1993 r., SA/Kr 558/92. Legalis nr 37647.
- Wyrok NSA z dnia 18 marca 1999 r., I SA/Po 1565/98. Lex nr 37217.
- Wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 1999 r., III SA 7218/98. Legalis nr 62766.
- Wyrok NSA z dnia 8 września 1999 r., III SA 7707/98. Lex nr 46187.
- Wyrok NSA z dnia 11 lutego 2000 r., V SA 1451/99, niepubl.

- Wyrok NSA z dnia 25 października 2001 r., V SA 3368/00. Lex nr 50119.
- Wyrok NSA o. Białystok z dnia 28 stycznia 2003 r., SA/Bk 1186/02. Legalis nr 94208.
- Wyrok NSA z dnia 21 lutego 2006 r., I OSK 542/05. Legalis nr 275738.
- Wyrok NSA z dnia 6 października 2006 r., II OSK 1203/05. Legalis nr 271164.
- Wyrok NSA z dnia 22 marca 2007 r., II OSK 502/06. Lex nr 339485.
- Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2007 r., II OSK 665/06. Legalis nr 179125.
- Wyrok NSA z dnia 19 października 2007 r., II FSK 1128/06. Legalis.
- Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2008 r., II OSK 1548/07. Legalis nr 113493.
- Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2008 r., II OSK 2020/06. Legalis nr 115295.
- Wyrok NSA z dnia 16 maja 2008 r., I OSK 862/07. Legalis nr 119102.
- Wyrok NSA z dnia 7 stycznia 2009 r., I OSK 678/08. CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2009 r., II OSK 1242/08. Legalis nr 208863.
- Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2010 r., I OPS 5/09. Legalis nr 234814.
- Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2010 r., II OSK 101/09. CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2010 r., II OSK 1131/10. Legalis nr 311056.
- Wyrok NSA z dnia 7 lipca 2011 r., I OSK 1277/10. Legalis nr 359504.
- Wyrok NSA z dnia 27 lipca 2011 r., II OSK 1560/10. Legalis nr 389480.
- Wyrok NSA z dnia 27 lipca 2011 r., II OSK 1560/10. Lex nr 1083620.
- Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2011 r., II GSK 1267/10. Legalis nr 399897.
- Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2012 r., II GSK 1478/10. Lex nr 1110159.
- Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2012 r., II OSK 1031/12. CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 2 sierpnia 2012 r., I OSK 223/12. Legalis nr 543088.
- Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2013 r., II OSK 2390/12. CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2014 r., II FSK 2076/12. Legalis nr 1161832.
- Wyrok NSA z dnia 30 września 2014 r., II OSK 723/13. Legalis nr 1087288.
- Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2014 r., II OSK 2279/13. Legalis nr 1162281.
- Wyrok NSA z dnia 5 marca 2015 r., II OSK 446/15. Legalis nr 1217685.
- Wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2015 r., II OSK 2243/13. Lex nr 1982786.
- Wyrok NSA z dnia 8 września 2015 r., I OSK 2922/13. Legalis nr 1362141.
- Wyrok NSA z dnia 1 października 2015 r., I OSK 2812/14. Legalis nr 1394626.
- Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2016 r., II GSK 2593/14. Legalis nr 1453907.
- Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2016 r., II OSK 1619/14. Legalis nr 1455029.
- Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2016 r., II OSK 1156/16. CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2016 r., II OSK 2913/14. Lex nr 2142399.
- Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2016 r., I OSK 3096/15. CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2017 r., II OSK 1389/15. CBOSA.
- Postanowienie NSA z dnia 14 lutego 2006 r., I FSK 588/05. CBOSA.
- Postanowienie NSA z dnia 27 kwietnia 2012 r., I OSK 872/12. CBOSA.
- Postanowienie NSA z dnia 14 września 2012 r., I OSK 1987/12. Legalis nr 1109157.
- Postanowienie NSA z dnia 16 kwietnia 2013 r., II FSK 861/13. CBOSA.
- Postanowienie NSA z dnia 25 marca 2014 r., I FSK 1058/13. CBOSA.
- Postanowienie NSA z dnia 25 lutego 2016 r., II OSK 326/16. CBOSA.
- Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 13 listopada 2012 r., II OPS 2/12. Legalis nr 543992.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2004 r., IV SA 704/03. Legalis 69458.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 października 2004 r., II SA 3196/03. Legalis nr 1134224.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 listopada 2005 r., VII SA/Wa 1072/05. Legalis nr 95005.

- Wyrok WSA w Kielcach z dnia 27 lutego 2006 r., II SA/KE 383/05. Legalis nr 108013.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 czerwca 2006 r., II SA/GD 536/05. Legalis nr 270223.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 października 2006 r., IV SA/WA 718/06. Legalis nr 91344.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 listopada 2006 r., VII SA/Wa 1289/06. Legalis 266369.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 lutego 2007 r., VI Sa/Wa 2219/06. CBOSA.
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 lipca 2007 r., II SA/BK 366/07. Legalis nr 98619.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 sierpnia 2007 r., II SA/Sz 487/07. Legalis nr 115027.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 czerwca 2009 r., VII SA/Wa 1516/07. Legalis 242404.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 grudnia 2009 r., III SA/Wr 535/09. Legalis nr 19723.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2010 r., VII SA/Wa 2137/09. Legalis nr 314219.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 listopada 2012 r., I SA/Wa 2076/11. CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2013 r., I SA/WA 1084/12. Legalis nr 603332.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 maja 2013 r., V SA/Wa 9/13. Legalis nr 782370.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 października 2013 r., III SA/Łd 537/13. Lex nr 1388070.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 października 2013 r., II SA/Kr 997/13. Legalis nr 794483.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 23 października 2013 r., II SA/Sz 600/13. Legalis nr 790167.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 4 grudnia 2013 r., II SA/Rz 474/13. Legalis nr 801525.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 stycznia 2014 r., I SA/Gd 1490/13. Lex nr 1467369.
- Wyrok WSA w Gdyni z dnia 9 stycznia 2014 r., II SA/Gd 799/13. Legalis nr 953914.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 lutego 2014 r., VII SA/Wa 2129/13. Legalis nr 793444.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 lutego 2014 r., II SA/Kr 1516/13. Legalis nr 965082.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 lutego 2014 r., IV SA/Po 717/13. Legalis nr 979038.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 marca 2014 r., VIII SA/Wa 1136/13. Legalis nr 906799.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 lipca 2014 r., I SA/OI 304/14. Legalis nr 1152591.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 października 2014 r., III SA/Łd 529/14. Legalis nr 1152292.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 lipca 2015 r. CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 sierpnia 2016 r., sygn. II SA/Wa 455/16. CBOSA.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 września 2016 r., sygn. II SA/Go 601/16. CBOSA.
- Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 22 lutego 2005 r., I SAB/Wa 176/04. CBOSA.
- Postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 18 sierpnia 2010 r., II SAB/OI 68/10. CBOSA.
- Wyrok SA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2013 r., VI ACa 751/12. Lex nr 1322092.
- Wyrok SA w Gdańsku z dnia 31 marca 2014 r., III Aua 376/14. Legalis.

Pozostałe źródła

- Biała księga Komitetu Regionów w Sprawie Wielopoziomowego Sprawowania Rządów, <http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR's%20White%20Paper%20on%20Multilevel%20Governance/PL.pdf> [Data dostępu: 15.04.2017 r.].
- Biuro Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego: *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku*. Warszawa 2015, s. 18–19, <http://www.nsa.gov.pl/sprawozdania-roczne.php> [Data dostępu: 25.01.2017 r.].
- Council of Europe Committee of Ministers, Recommendation Rec2001(9) of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties, 5.09.2001 r., [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2001\)9&Language=lanEnglish&Site=COE&BackColorInternet+DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2001)9&Language=lanEnglish&Site=COE&BackColorInternet+DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864) [Data dostępu: 25.01.2017 r.], tekst polski: Komitet Ministrów Rady Europy: *Zalecenie rozstrzygania sporów między władzami administracyjnymi i innymi stronami*.
- Druk Sejmu RP VI kadencji nr 2987, www.sejm.gov.pl
- Druk Sejmu RP VIII kadencji nr 1183, www.sejm.gov.pl
- <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363123/dokument254450.docx> [dalej: projekt z listopada 2016 r.].
- <http://www.isp.org.pl/files/17689685490840076001206630077.pdf> [Data dostępu: 25.02.2017 r.].
- <http://www.kancelaria.lex.pl/czytaj/-/artykul/klopotliwe-postepowania-hybrydowe> [Data dostępu: 25.02.2017 r.].
- <http://www.konsultacje.gov.pl/node/4208> [Data dostępu: 25.02.2017 r.].
- <http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/podpisane/art,21,kwiecien-2017-r-.html> [Data dostępu: 29.04.2017 r.].
- <http://www.senat.gov.pl/prace/senat/posiedzenia/glosowanie-drukuj,6480.html> [Data dostępu: 30.03.2017 r.].
- <http://sip.legalis.pl/legalis-www.han.bg.us.edu.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3damjvga3tknboobqxlrtgm2denzzge4q> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].
- Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego. Czego dotyczą zmiany i jak je stosować?* Ministerstwo Rozwoju, maj 2017, <https://www.mr.gov.pl/media/37290/Nowelizacja.pdf> [Data dostępu: 19.05.2017 r.].
- Ocena skutków regulacji*, <http://www.konsultacje.gov.pl/node/4209> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].
- Odpowiedź Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju M. Haładyja na interpelację nr 6560 posła Pawła Grabowskiego*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=433F1748> [Data dostępu: 4.05.2017 r.].
- Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 29 lipca 2016 r. o projekcie nowelizacji ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw* (projekt z dnia 4 lipca 2016 r.), <http://obsil.pl/wp-content/uploads/2016/08/Opinia-OBSiL-KRRP-z-dnia-29-lipca-2016-r.-o-projekcie-nowelizacji-ustawy-Kodeks-post%C4%99powania-administracyjnego-oraz-niekt%C3%B3rych-innych-ustaw.pdf> [Data dostępu: 3.04.2017 r.].
- Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> [Data dostępu: 30.03.2017 r.].

- Opinia Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych z dnia 2 sierpnia 2016 r. do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 4 lipca 2016 r.)*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363097/12363100/dokument244873.pdf> [Data dostępu: 2.04.2017 r.].
- Opinia Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 lutego 2017 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/7A5D280DE12E6B25C12580C0003763DC/%24File/1183-002.pdf> [Data dostępu: 31.03.2017 r.].
- Opinia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z dnia 16 września 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*, s. 15.
- Opinia z dnia 29 lipca 2016 r. Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych o projekcie nowelizacji ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 4 lipca 2016 r.)*, sporządzona przez G. Łaszczycę, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363097/12363100/dokument244868.pdf> [Data dostępu: 1.05.2017 r.].
- Opinia z dnia 16 września 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (RL-0303-22/16)*, <http://radalegislacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-16-wrzesnia-2016-r-o-projekcie-ustawy-o-zmianie-ustawy-kodeks-postepowania> [Data dostępu: 30.03.2017 r.].
- Opinia Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363097/12363100/dokument244909.pdf> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].
- Opinia Agencji Mienia Publicznego*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363094/dokument244195.pdf> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].
- Opinia Prezydenta Miasta Gdynia*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363097/12363100/dokument244912.pdf> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].
- Pismo RPO z dnia 29 stycznia 2013 r., sygn. RPO/722886/13/V/1000 RZ*, <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/szczegoly.php?pismo=1698149&sygnatura=RPO/722886/13/V/1000%20RZ> [Data dostępu: 3.04.2017 r.].
- Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw – uwagi zgłoszone w ramach uzgodnień międzyresortowych, Warszawa 15 września 2016 r.*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363096/dokument244339.pdf> [Data dostępu: 30.03.2017 r.].
- Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw – uwagi zgłoszone w ramach konsultacji publicznych, Warszawa 16 września 2016 r.*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363096/dokument250301.pdf> [Data dostępu: 30.03.2017 r.].
- Raport firmy badawczej Grant Thornton z 2016 r. pt. Polska liderem produkcji prawa w Unii Europejskiej. Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce*, http://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2016/02/BarometrPrawa_GT_luty2016.pdf [Data dostępu: 27.05.2017 r.].
- Raport: mediacja w kpa – na każdym etapie*, <http://www.mediacje.lex.pl/czytaj/-/artykul/raport-mediacja-w-kpa-na-kazdym-etapie> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].
- Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016*, http://www.nsa.gov.pl/download.php?id=446&mod=m/11/pliki_edit.php [Data dostępu: 3.04.2017 r.].
- Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, Raport zespołu eksperckiego, http://www.nsa.gov.pl/download.php?id=345&mod=m/11/pliki_edit.php [Data dostępu: 9 marca 2017 r.].

- Rekomendacja Komitetu Rady Ministrów Rady Europy nr R(91) 1 z dnia 13 lutego 1991 r. – w sprawie sankcji administracyjnych, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804fc94c> [Data dostępu: 3.04.2017 r.].
- Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy R(2001)9 z dnia 5 września 2001 r. o alternatywnych środkach rozstrzygania sporów sądowych między organami administracji a stronami prywatnymi, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e2b59 [Data dostępu: 23.02.2017 r.].
- Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec (2007)7 z dnia 20 lipca 2007 r. – Prawo do dobrej administracji, [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2007\)7E.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2007)7E.pdf) [Data dostępu: 23.02.2017 r.].
- Research Network on EU Administrative Law, czyli Grupa Naukowo-Badawcza ds. Europejskiego Prawa Administracyjnego, http://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model_Rules-Compilation_BooksI_VI_2014-09-03.pdf [Data dostępu: 15.04.2017 r.].
- Rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy nr (77) 31 z dnia 28 września 1977 r. o ochronie jednostki w sprawach rozstrzyganych aktami organów administracji. Tekst rezolucji został zamieszczony wraz z memorandum wyjaśniającym w: *Principles of Administrative Law Concerning the Relations between Administrative Authorities and Private Persons*, Strasbourg 1996, s. 236–241.
- Sprawozdanie Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności, Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisji Ustawodawczej (wraz z wnioskami mniejszości komisji) o uchwalonej przez Sejm w dniu 9 marca 2017 r. ustawie o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Druk senacki nr 439A, <http://www.senat.gov.pl/prace/senat/druki> [Data dostępu: 29 marca 2017 r.].
- Sprawozdanie stenograficzne z 34. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji w dniu 25 stycznia 2017 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1304> [Data dostępu: 29.03.2017 r.].
- Sprawozdanie stenograficzne z 37. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji w dniu 8 marca 2017 r., http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/A88E798299087A50C12580DE00052524/%24File/37_a_ksiazka_bis.pdf [Data dostępu: 29.03.2017 r.].
- Sprawozdanie stenograficzne z 37. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji w dniu 9 marca 2017 r., http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/10B23EDC56DB7173C12580DF000F6ED5/%24File/37_b_ksiazka_bis.pdf [Data dostępu: 29.03.2017 r.].
- Sprawozdanie stenograficzne z 38. posiedzenia Senatu RP IX kadencji, dzień pierwszy, 29 marca 2017 r., <http://www.senat.gov.pl/prace/senat/posiedzenia/przebieg,483,1,wersja-pdf.html> [Data dostępu: 15.04.2017 r.].
- Sprawozdanie z realizacji zadań i budżetu w 2015 r. w zakresie szkolnictwa wyższego oraz realizacja budżetu w części 38: Szkolnictwo wyższe, http://www.bip.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2016_06/1c81a1ba16aee8444ea15d241c982d82.pdf [Data dostępu: 25.02.2017 r.].
- Stanowisko nr 16/2016 z dnia 25 maja 2016 r. porozumienia samorządów zawodowych i stowarzyszeń prawniczych oraz Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące zmian Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie wprowadzenia regulacji administracyjnych oraz zbiegu odpowiedzialności administracyjnej z odpowiedzialnością karną, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Stanowisko%20w%20sprawie%20sankcji%20administracyjnych%2025.05.2016.pdf> [Data dostępu: 3.04.2017 r.].

- Stanowisko Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 19 lipca 2016 r.*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363094/dokument244213.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.].
- Stanowisko Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, Warszawa 14 lipca 2016 r.*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363094/dokument244237.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.].
- Stanowisko Ministra Infrastruktury i Budownictwa, Warszawa 26 lipca 2016 r.*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363094/dokument244220.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.].
- Stanowisko Ministra Rozwoju i Finansów do opinii Rady Legislacyjnej, Warszawa 9 października 2016 r.*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363124/12363125/dokument258123.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.].
- Stanowisko Ministra Skarbu Państwa, Warszawa 20 lipca 2016 r.*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363094/dokument244226.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.].
- Stanowisko Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 10 sierpnia 2016 r.*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363094/dokument244227.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.].
- Stanowisko Ministra Środowiska, Warszawa 22 lipca 2016 r.*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363094/dokument244231.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.].
- Stenogram posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do Spraw Zmian w Kodyfikacjach (nr 32) z dnia 22 lutego 2017 r.*, <http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy8.nsf/wgsknr/NKK-32> [Data dostępu: 1.04.2017 r.].
- Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.). Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r.*, https://www.mr.gov.pl/media/34298/SOR_2017_maly_internet_14072017_wstepPMM.pdf [Data dostępu: 29.03.2017 r.].
- Tabela uwag zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych, Warszawa 16 września 2016 r.*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363096/dokument250301.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.].
- Uwagi Ministra Środowiska do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Warszawa 26 października 2016 r.*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363118/12363120/dokument262279.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.].
- Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Druk nr 1183*, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/1741C8002AE310EBC12580BB0046B77A/%24File/1183-001.pdf> [Data dostępu: 3.04.2017 r.].
- Uwagi do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Druk sejmowy nr 1183 z dnia 19 stycznia 2017 r., sporządzone przez Prezesa SKO w Gdańsku Mikołaja Pułło*, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/1741C8002AE310EBC12580BB0046B77A/%24File/1183-001.pdf> [Data dostępu: 28.03.2017 r.].
- Uwagi do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Druk sejmowy nr 1183, sporządzone przez Prezesa SKO w Łodzi Marka Woźniaka*, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/1741C8002AE310EBC12580BB0046B77A/%24File/1183-001.pdf> [Data dostępu: 28.03.2017 r.].
- Uwagi Ministra Infrastruktury i Budownictwa, pismo z dnia 26 lipca 2016 r.*, <http://weekend.gazeta.pl/weekend/1,152121,21757252,mozart-palacu-elizejskiego-wiceprezydent-albo-po-prostu.html#MegaMT> [Data dostępu: 1.05.2017 r.].

- Uwagi Ministra Środowiska*, pismo z dnia 22 lipca 2016 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363094/dokument244231.pdf> [Data dostęp na dzień: 1.05.2017 r.].
- Uwagi Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego*, pismo z dnia 19 lipca 2016 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363094/dokument244221.pdf> [Data dostępu: 1.05.2017 r.].
- Uwagi Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego*, pismo z dnia 26 października 2016 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363118/12363120/dokument262278.pdf> [Data dostępu: 1.05.2017 r.].
- Uwagi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów*, pismo z dnia 19 lipca 2016 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363094/dokument244213.pdf> [Data dostępu: 1.05.2017 r.], s. 7.
- Uwagi Rządowego Centrum Legislacji*, pismo z dnia 27 października 2016 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363118/12363120/dokument262287.pdf> [Data dostępu: 1.05.2017 r.].
- Uwagi SKO w Poznaniu* (SKO.Or.04.45.2016) z dnia 1.08.2016 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363097/12363100/dokument244905.pdf> [Data dostępu: 1.05.2017 r.].
- Uwagi SKO w Opolu* (0710 – 3/2016) z dnia 2.08.2016 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363097/12363100/dokument244904.pdf> [Data dostępu: 1.05.2017 r.].
- Uwagi zgłoszone w ramach konsultacji publicznych* (Tabela uwag) z dnia 16 września 2016 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363097/12363101/dokument250304.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.].
- Uwagi zgłoszone w ramach uzgodnień międzyresortowych* (Tabela uwag) z dnia 15 września 2016 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363096/dokument244339.pdf> [Data dostępu: 26.05.2017 r.].
- Uzasadnienie do projektu ustawy z listopada 2016 r.*, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183-uzasadnienie.docx> [Data dostępu: 29.04.2017 r.].
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie Kodeksu postępowania administracyjnego i innych ustaw*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363092/dokument229376.pdf> [Data dostępu: 28.04.2017 r.].
- Uzasadnienie projektu nowelizacji z dnia 4 lipca 2016 r.*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363097/12363098/dokument229383.pdf> [Data dostępu: 27.05.2017 r.].
- Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 4 lipca 2016 r.*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363092/dokument229376.pdf> [Data dostępu: 4.04.2017 r.].
- Uzasadnienie projektu nowelizacji skierowanego do Sejmu w dniu 28 grudnia 2016 r.*, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> [Data dostępu: 27.05.2017 r.].
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze standaryzacją niektórych wzorów pism procesowych w procedurach administracyjnych*, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2123> [Data dostępu: 6.04.2017 r.].
- Uzasadnienie nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 16 kwietnia 2010 r. – Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Druk sejmowy nr 2987, kadencja VI, s. 9.
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*. Druk sejmowy nr 1183, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1183> [Data dostępu: 12.04.2017 r.].

- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*. Druk sejmowy nr 1183, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1183> [Data dostępu: 12.03.2017 r.].
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*. Druk sejmowy nr 1183, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1183> [Data dostępu: 1.03.2017 r.].
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*. Druk sejmowy nr 1183; Sejm VIII kadencji, Lex.
- Uzasadnienie do ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*. Druk sejmowy nr 1183, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> [Data dostępu: 1.05.2017 r.].
- Uzasadnienie do ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*. Druk sejmowy nr 1183, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> [Data dostępu: 29.03.2017 r.].
- Uzasadnienie do ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183> [Data dostępu: 15.04.2017 r.].
- Wojewoda Łódzki – konsultacje publiczne, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363097/12363100/dokument244917.pdf> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].
- Wykaz dotyczący ruchu spraw w wojewódzkich sądach administracyjnych w 2016 r., <http://www.nsa.gov.pl/statystyki-wsa.php> [Data dostępu: 25.02.2017 r.].
- Załącznik nr 1 do zarządzenia nr 15/2015/GPF Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 24 marca 2015 r., <http://www.nfz.gov.pl/zarządzenia-prezesa/zarządzenia-prezesa-nfz/zarządzenie-nr-152015gpf,6371.html> [Data dostępu: 22.04.2017 r.].

Noty o Autorach

Emilia Biel – student administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego.

Piotr Boczkowski – student prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, członek Koła Naukowego Prawa Administracyjnego UŚ.

Jakub Bryła – student prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, członek Koła Naukowego Prawa Administracyjnego UŚ.

Agnieszka Ciesielska – magister administracji, doktorant w Katedrze Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

Tomasz Diduch – student prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, członek Koła Naukowego Prawa Administracyjnego UŚ.

Alicja Drozd – student prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, członek Koła Naukowego Prawa Administracyjnego UŚ, członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach.

Bartosz Gliwiński – student prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, członek Koła Naukowego Prawa Administracyjnego UŚ.

Dawid Gregorczyk – doktor nauk prawnych, asystent w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach.

Klaudia Grochol – student prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, członek Koła Naukowego Prawa Administracyjnego UŚ.

Anna Gronkiewicz – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, opiekun naukowy Koła Naukowego Prawa Administracyjnego UŚ.

Szymon Kittner – student prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, członek Koła Naukowego Prawa Administracyjnego UŚ.

Agnieszka Kocot-Łaszczycza – radca prawny, mediator w sprawach cywilnych.

Tomasz Kosicki – magister prawa, doktorant w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

Szymon Łajszczak – magister prawa, doktorant na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Grzegorz Łaszczycza – profesor doktor habilitowany, Kierownik Katedry Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego.

Sylwia Łazuk – magister prawa i administracji, aplikant radcowski, doktorant w Zakładzie Prawa i Ochrony Środowiska i Nauki Administracji Publicznej na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

Paweł Milion – student prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, członek Koła Naukowego Prawa Administracyjnego UŚ.

Tomasz Mizioch – student prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, członek Koła Naukowego Prawa Administracyjnego UŚ.

Jerzy Oppeln-Bronikowski – student prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Maciej Pleban – magister prawa na Wydziale Prawa i Komunikacji Społecznej SWPS Uniwersytetu Humanistycznospołecznego.

Sandra Sekuła-Barańska – magister prawa, uczestnik seminarium doktoranckiego w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie.

Lucyna Staniszevska – doktor nauk prawnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

Mateusz Strączek – student prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, członek Koła Naukowego Prawa Administracyjnego UŚ.

Magdalena Strożek-Kucharska – magister prawa, asystent w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

Dominik Styczyński – magister prawa, doktorant na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

Katarzyna Surmiak – student prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, członek Koła Naukowego Prawa Administracyjnego UŚ.

Paweł Szala – student prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, członek Koła Naukowego Prawa Administracyjnego UŚ.

Ewa Śladkowska – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

Paulina Zadykowicz – student prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu w Białymstoku.

Agnieszka Ziółkowska – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, opiekun naukowy Koła Naukowego Prawa Administracyjnego UŚ.

Redaktor: Barbara Todos-Burny
Projektant okładki: Magdalena Starzyk
Łamanie: Alicja Załęcka

Copyright © 2017 by
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
Wszelkie prawa zastrzeżone

ISSN 0208-6336
ISBN 978-83-226-3298-7
(wersja drukowana)
ISBN 978-83-226-3299-4
(wersja elektroniczna)

Wydawca
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice
www.wydawnictwo.us.edu.pl
[e-mail: wydawus@us.edu.pl](mailto:wydawus@us.edu.pl)

Wydanie I. Ark. druk. 27,5. Ark. wyd. 31,0.
Papier offset. kl. III, 90 g Cena 38 zł (+ VAT)

Druk i oprawa:
„TOTEM.COM.PL Sp. z o.o.” Sp.K.
ul. Jacewska 89, 88-100 Inowrocław

„Przedstawiony zbiór opracowań dotyczy niezwykle ważnego problemu naukowego oraz istotnego zjawiska społecznego, jakim są wprowadzone zmiany w zakresie szeroko pojętej działalności administracji w sferze stosowania prawa, dostarczając jednocześnie nowej wiedzy o tym zjawisku. (...) Problematyka nowych instytucji procesowych wprowadzonych do Kodeksu postępowania administracyjnego została w recenzowanym opracowaniu zaprezentowana w sposób bardzo szeroki i niemal kompletny (pominięto nieistotne naukowo zmiany). Na problem postanowiono spojrzeć w sposób kompleksowy i spójny i niewątpliwie duża jest tu rola redakcji naukowej”.

Z recenzji dr. hab. Roberta Suwaja,
prof. nadzw. Politechniki Warszawskiej

ISSN 0208-6336

Cena 38 zł (+ VAT)

ISBN 978-83-226-3299-4



9 788322 632994

Więcej o książce

