

## UZASADNIENIE

### 1. Potrzeba i cel regulacji.

Mimo dotychczasowych zmian legislacyjnych, zmierzających m.in. do usprawnienia procedury administracyjnej i sądownoadministracyjnej, postępowania te nadal w wielu przypadkach trwają znacznie dłużej niż jest to konieczne do załatwienia sprawy, a duża część kończących je władczych rozstrzygnięć jest zaskarżana. Szczegółowa analiza tych problemów doprowadziła do wniosku, że możliwe i uzasadnione jest wprowadzenie dalszych zmian, które będą kompleksowo przeciwdziałały przewlekłości postępowań oraz zwiększą zaufanie obywateli – stron do organów administracji i wydawanych przez nie rozstrzygnięć.

Celem niniejszego projektu jest zatem wprowadzenie rozwiązań, które z jednej strony pozwolą usprawnić postępowania administracyjne i sądownoadministracyjne oraz skrócić czas ich trwania, a z drugiej – przyczynią się do bardziej partnerskiego podejścia administracji do obywateli przez wykorzystanie metod polubownego rozstrzygania sporów i koncyliacyjnego trybu załatwiania spraw (takich jak mediacja i umowa administracyjna).

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

### 2. Zakres projektowanych zmian.

#### I. Zmiana zasad ogólnych postępowania administracyjnego (art. 7 § 2, art. 8 § 2, art. 8a-8b, art. 13, art. 14a, 15, 16 § 3).

1. Kodeksowy zbiór obecnie obowiązujących zasad ogólnych postępowania administracyjnego nie zawiera odpowiednich gwarancji dla stron. W szczególności, Kodeks postępowania administracyjnego („k.p.a.”) nie w pełni realizuje zasady europejskiego *soft law* w sprawie dobrej administracji, wyrażone m.in. w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej. W związku z tym, zasady ogólne postępowania administracyjnego zawarte w art. 6-16 k.p.a. wymagają uzupełnienia o nowe rozwiązania prawne, adekwatne do zmian w administracji publicznej i standardów europejskich.

#### 2. Przyjazna interpretacja przepisów (*in dubio pro libertate*).

W razie niedających się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa organy administracji publicznej powinny stosować wykładnię przepisów korzystną dla strony. Projekt wprowadza w związku z tym w art. 7 § 2 k.p.a. zasadę, zgodnie z którą w przypadku różnych wyników wykładni przepisów prawa organ prowadzący postępowanie powinien przyjąć wykładnię korzystną dla strony.

Projektowana zasada dotyczy sytuacji, w których wykładnia mających zastosowanie w danej sprawie przepisów, dokonana zgodnie z ogólnymi zasadami, prowadzi do kilku możliwych rezultatów. W takich przypadkach organ administracji będzie zobowiązany przyjąć taką wykładnię, która jest korzystna dla strony. Tym samym, stronie zapewniona zostanie ochrona przed negatywnymi konsekwencjami tworzenia niejasnych przepisów prawa i związanej z tym niepewności.

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

i stanowionego przez nie prawa.

Zasada znajdzie zastosowanie tylko w tych przypadkach, w których przepis pozostawia pole do pewnego luzu interpretacyjnego, wywołując przy tym wątpliwości. Projektowana zasada będzie miała szczególną doniosłość w postępowaniach, w których na stronę ma być nałożony obowiązek, ma być jej odebrane uprawnienie lub ma być jej wymierzona kara. W takich postępowaniach dochodzi bowiem do bezpośredniego bądź pośredniego ograniczenia jego sfery wolności.

Na gruncie prawa podatkowego, Trybunał Konstytucyjny<sup>1</sup> wskazywał, że organy administracji publicznej powinny – zgodnie z zasadą *in dubio pro tributario* – rozstrzygać wątpliwości interpretacyjne na korzyść podatnika. Natomiast na tle ochrony prawa własności Naczelny Sąd Administracyjny opowiedział się za wykładnią zawężającą ingerencję w prawa właściciela<sup>2</sup>. Nie ma wątpliwości, że zasada *in dubio pro libertate* przenika całe prawo administracyjne<sup>3</sup>. Przenosząc tę regułę na poziom postępowań przed organami administracji przepisy, których treść nasuwa wątpliwości, powinny być interpretowane w taki sposób, żeby słuszny interes obywateli nie doznał uszczerbku.

Konstytucyjna zasada poprawnej legislacji służy ochronie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Te same wartości powinny w pogłębiony sposób być chronione także na płaszczyźnie stosowania prawa. Zasada ta ma zatem na celu urzeczywistnienie tych samych wartości, co wspomniana powyżej zasada konstytucyjna.

Chociaż prawo powinno być sformułowane w taki sposób, aby ustalenie znaczenia przepisów nie nastroczało trudności, nie można wykluczyć, że takie trudności będą miały miejsce. Proponowana zasada ma więc na celu ograniczenie ryzyka, aby ewentualne niejasności przepisów nie obciążały strony.

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

Zasady bezstronności i równego traktowania, które powinny mieć istotne znaczenie przede wszystkim w sprawach z udziałem kilku stron, zostały uregulowane w projektowanym art. 8 k.p.a. Zasada bezstronności oznacza, że organy administracji i ich pracownicy nie powinni w swych działaniach kierować się jakimikolwiek interesami czy motywami pozaprawnymi, które mogą naruszać interesy stron. Zgodnie z zasadą równego traktowania, wszystkie strony znajdujące się w takiej samej sytuacji powinny być traktowane w porównywalny sposób, bez jakichkolwiek przejawów dyskryminacji.

Skonkretyzowania wymaga także zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, stanowiąca fundamentalne założenie dla realizacji postulatu przyjaznych relacji między administracją a obywatelami. Jednym z podstawowych kryteriów oceny, na ile władza jest przyjazna jednostce jest przewidywalność działań władzy publicznej i jej poszanowanie w interesie jednostki. Strona, która występuje do organu, z reguły w sprawach wiążących się z nakładami inwestycyjnymi lub wymagającymi uprzedniego zaangażowania istotnych zasobów, w tym czasu, ma prawo układać swoje interesy w przekonaniu, że działając w dobrej wierze i z poszanowaniem prawa, nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji, zwłaszcza skutki, których nie mogła przewidzieć w chwili

---

<sup>1</sup> Wyrok TK z 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, OTK 2013/6/80.

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

<sup>3</sup> Zob. np. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, 2014, s. 45.

ich podejmowania. Racjonalne planowanie działań strony wymaga zatem od organów administracji publicznej respektowania zasady uprawnionych oczekiwań.

Zasada ta została wyrażona w art. 8 § 2 k.p.a. Opiera się ona na założeniu, że oczekiwania strony są uprawnione, jeżeli dotyczą działań zgodnych z prawem i możliwych do podjęcia, a organ – działając w granicach prawa – będzie stosował się do wypracowanej praktyki organu w zakresie rozstrzygania spraw w analogicznym stanie faktycznym i prawnym. Organ nie powinien bowiem, bez szczególnego, ważnego powodu, odstępować od utrwalonej i jednolitej praktyki.

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

W projektowanym art. 8a wyrażona została zasada proporcjonalności. Zgodnie z tym przepisem w toku postępowania organy administracji publicznej powinny podejmować tylko takie działania powodujące uciążliwość dla stron, które są konieczne i proporcjonalne do zamierzonego celu. Organ administracji publicznej podejmując w toku postępowania czynności uciążliwe dla strony, w szczególności łączące się z ograniczeniem uprawnień lub powstaniem obciążenia dla stron, powinien mieć na uwadze interesy stron i ingerować w nie jedynie wtedy i tylko w takim zakresie, w jakim jest to konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu, w szczególności załatwienia sprawy zgodnie z przepisami prawa.

**4.** Kolejną z istotnych zasad proponowanych w projekcie jest zasada współdziałania administracji publicznej dla dobra postępowania w formach adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy (art. 8b k.p.a.). W przypadkach, w których załatwienie sprawy wymaga współdziałania kilku organów (zwłaszcza w sytuacjach, o których mowa w art. 106 k.p.a.), organy te powinny dążyć do współpracy, mając na względzie interes społeczny, słuszny interes stron oraz sprawność postępowania. Konkretyzację zasady wyrażonej w art. 8b stanowią przepisy art. 106 § 7 i 8 k.p.a., w których przewidziano nową instytucję posiedzenia w trybie współdziałania organów (zob. pkt III poniżej).

Powyższe zasady mają charakter uniwersalny, kształtując w zasadniczy sposób relacje między organami administracji publicznej i stronami postępowania. Wyznaczają obowiązki organów w zakresie respektowania uprawnień jednostki w celu ich ochrony przed nadmiernym, nieuprawnionym czy nieefektywnym działaniem organów.

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

Art. 13 k.p.a. w obowiązującym brzmieniu odnosi się wyłącznie do ugody sporządzonej przed organem administracji publicznej, jako formy rozstrzygnięcia sprawy, w której występują strony o spornych interesach (§ 1) i nakłada na organ administracji publicznej obowiązek podejmowania czynności skłaniających strony do zawarcia ugody (§ 2). Tymczasem, punktem wyjścia dla formułowania propozycji nowego brzmienia art. 13 jest przekonanie, że uregulowanie w k.p.a. tylko ugody administracyjnej, nie przystaje do współczesnych standardów europejskich. Zasadnym jest rozszerzenie obowiązujących uregulowań o inne, alternatywne wobec decyzji administracyjnych, sposoby załatwiania spraw administracyjnych. W tym celu proponuje się wprowadzenie umowy administracyjnej (tj. nowej, obok

decyzji, formy załatwienia sprawy administracyjnej) oraz mediacji (tj. nowej metody dochodzenia do rozstrzygnięcia sprawy, należącej do grupy alternatywnych metod rozwiązywania sporów). Obie te instytucje są w pełni uzasadnione racjami społecznymi oraz odpowiadają wartościom, jakie powinny leżeć u podstaw relacji obywateli z organami władz publicznych w demokratycznym państwie prawnym.

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

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

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

W celu poszerzenia wiedzy i świadomości stron postępowania o istnieniu różnych instrumentów polubownego rozwiązywania sporów w postępowaniu administracyjnym, a także korzyściach z tego płynących, proponuje się, by w art. 13 § 2 k.p.a. nałożyć na organy administracji obowiązki informacyjne w tym zakresie, a także zobowiązać je do stwarzania warunków do korzystania przez strony z tych instytucji. Zgodnie z zaleceniem R(2001)9 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 5 września 2001 r. w sprawie *alternatywy wobec sądowego rozstrzygnięcia sporów między władzami administracyjnymi a osobami (stronami) prywatnymi*<sup>4</sup>, regulacja alternatywnych metod rozwiązywania sporów (ADR) w prawie administracyjnym powinna bowiem gwarantować należytą informację o możliwościach korzystania z ADR. Projekt zakłada, że równorzędnymi, a jednocześnie alternatywnymi wobec siebie sposobami rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej są: ugoda, umowa administracyjna (porozumienie między stronami postępowania a organem administracji publicznej) i decyzja administracyjna. Proponowana zmiana przepisu art. 13 k.p.a. eksponuje powyższą zależność.

**6.** Realizując postulat przyjaznej administracji, projekt przewiduje także wyartykułowanie w k.p.a. zasady rozstrzygnięcia wątpliwości faktycznych na korzyść strony.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w projektowanym art. 14a § 1 k.p.a., organ administracji publicznej powinien przyjąć, że wątpliwości faktyczne, których nie udało się usunąć po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, tj. po podjęciu wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, rozstrzyga się na korzyść strony.

---

<sup>4</sup> Tekst angielski i francuski dostępny na stronie internetowej Rady Europy, tj.: <http://www.coe.int>.

Powyższa zasada została sformułowana na wzór zasady *in dubio pro reo* i znajdzie zastosowanie w przypadku, gdy po przeprowadzeniu wszystkich dostępnych dowodów, w dalszym ciągu istnieć będą niejasności lub wątpliwości dotyczące oceny stanu faktycznego. W takiej sytuacji niedające się usunąć wątpliwości natury faktycznej, rozstrzygane będą na korzyść strony.

Podobnie jak zasada przyjaznej interpretacji przepisów, zasada ta będzie miała szczególną doniosłość w postępowaniach, w których na stronę ma być nałożony obowiązek, odebrane uprawnienie lub nałożona kara. Zastosowanie tej zasady musi zostać wyłączone w sytuacji, gdy w sprawie występują strony o spornych interesach. Trzeba także brać pod uwagę, że niektóre przepisy ustanawiają szczególnie zastrzone, ściśle sformalizowane reżimy dowodowe albo przewidują rozwiązania dostosowane do charakteru regulowanego obszaru, które mogą inaczej kształtować kwestię dowodów w postępowaniu, w szczególności zastrzegając standard dowodu<sup>5</sup>. Omawiana zasada nie będzie zatem stosowana w tych sytuacjach, gdy strona ma do spełnienia określone, wymagane prawem wymogi, bez których organ nie może wydać pozytywnej decyzji. W tej sytuacji, strona, tak jak w obecnym stanie prawnym, będzie musiała te przesłanki spełnić. Wyjątek od powyższego będą mogły stanowić jedynie przypadki, gdy obowiązek, jaki spoczywa na stronie, nie jest obiektywnie możliwy do wykonania, także w przypadku siły wyżej.

**7.** Projekt przewiduje zmianę modelu zaskarżania decyzji i postanowień określonego w art. 15 k.p.a. w ślad za rozwiązaniami wielu krajów europejskich, które zmierzają do swoistego „spłaszczenia” struktury organów administracji, w ramach której zaskarżane są akty administracyjne.

Takie rozwiązanie ma na celu zapewnić większą elastyczność w konstruowaniu przez ustawodawcę środków prawnych służących weryfikacji decyzji i postanowień, a także – umożliwić ustawodawcy rezygnację z zaskarżalności w trybie administracyjnym aktów wskazanych w ustawach szczególnych, w przypadkach, gdy środki zaskarżenia nie prowadzą do ostatecznego załatwienia sprawy, a jedynie przedłużają postępowanie.

Proponowana zmiana ma pozwolić na kształtowanie struktury zaskarżania rozstrzygnięć administracyjnych, w zależności od charakteru i okoliczności konkretnych spraw, przy poszanowaniu prawa do dwukrotnego merytorycznego rozpatrzenia każdej z nich.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 78 Konstytucji RP, każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Jednocześnie zastrzeżono, że wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa. Konstytucja RP nie gwarantuje zatem bezwzględного uprawnienia do zaskarżenia decyzji w administracyjnym toku instancji. Wyłączenie możliwości zaskarżenia aktu administracyjnego do wyższego lub tego samego organu, przy zachowaniu możliwości wniesienia skargi na decyzję (postanowienie) do sądu administracyjnego i merytorycznej kontroli tego aktu w dwuinstancyjnej procedurze sądowej, nie narusza zatem art. 78 Konstytucji RP.

Warto dodać, że nowe brzmienie art. 15 będzie w istocie stanowiło jednoznaczne potwierdzenie stanu aktualnego, w którym występują jednoinstancyjne postępowania administracyjne, a także postępowania kończące się wydaniem decyzji, zaskarżalnej na drodze sądowej<sup>6</sup>.

**8.** Istotne znaczenie dla prawidłowego wykonywania decyzji administracyjnych ma także proponowana w art. 16 § 3 k.p.a. definicja decyzji prawomocnej. Organy administracji publicznej potwierdzają często na decyzji fakt jej „prawomocności”, myląc ją z „ostatecznością”. Kodeks

---

<sup>5</sup> Zob. np. ustawa z 20 maja 2010 r. o wyrobach medycznych (Dz. U. Nr 107, poz. 679 ze zm.) w zakresie zewnętrznych działań korygujących (FSCA) lub ustawa z 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.), które przewiduje w art. 6 ust. 2 tzw. zasadę przezorności.

<sup>6</sup> Przykładowo decyzje wydawane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych zgodnie z art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, ze zm.).

postępowania administracyjnego zawiera definicję decyzji ostatecznej, nie ma w nim natomiast definicji decyzji prawomocnej. Sprawowanie przez sąd administracyjny kontroli decyzji i postanowień sugeruje konieczność zdefiniowania decyzji prawomocnej, rozumianej jako decyzja, której nie można zaskarżyć do sądu administracyjnego. Definicje decyzji prawomocnej pojawiły się w nielicznych przepisach prawa materialnego.

Pojęcie „decyzji prawomocnej” znajduje się w art. 269 k.p.a., zgodnie z którym decyzje określone w innych przepisach prawnych jako prawomocne uważa się za ostateczne, chyba że z przepisów tych wynika, że dotyczą one takiej decyzji, która została utrzymana w mocy w postępowaniu sądowym, bądź nie została zaskarżona w tym postępowaniu z powodu upływu terminu do wniesienia skargi. Obecnie jest to definicja niewystarczająca. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 269 k.p.a. kontrola sprawowana przez sąd administracyjny nie nadaje decyzji cechy prawomocności, bo przepis ten dotyczy kontroli sprawowanej przez sąd powszechny.

## **II. Bezczynność organu i przewlekłość postępowania. Ponaglenie (art. 36 § 1 i 3, art. 37 i art. 38 k.p.a., art. 52 § 3 p.p.s.a.).**

Obecnie obowiązujące przepisy art. 36-38 k.p.a. odnoszą się do bezczynności organu i przewlekłości postępowania, jednak nie definiują tych pojęć. Ponadto, określając sposób rozstrzygnięcia zażalenia strony, przepisy art. 37 odnoszą się w zasadzie jedynie do stanu, w którym organ przekracza termin do załatwienia sprawy, tj. do bezczynności. W obecnym stanie prawnym nie przewidziano obowiązku ustosunkowania się przez organ do środka zaskarżenia przysługującego na bezczynność lub przewlekłość, ani terminu na przekazanie go organowi wyższego stopnia.

W celu zapewnienia większej klarowności i spójności regulacji k.p.a. a także sprawności zaskarżenia bezczynności lub przewlekłości, projekt przewiduje zdefiniowanie w art. 37 bezczynności i przewlekłości. Ponadto, projekt wprowadza w miejsce przewidzianego obecnie zażalenia swoisty środek zaskarżenia w postaci ponaglenia; zażalenie jest bowiem środkiem właściwym do zaskarżania czynności organu (w szczególności, dokonywanych w formie postanowień), nie zaś zachowań mających postać zaniechania.

Zgodnie z projektem przez „bezczyńność” rozumie się niezakończoną sprawę w terminie wynikającym z przepisów prawa lub w terminie wyznaczonym dodatkowo zgodnie z art. 36.

Natomiast „przewlekłością” będzie prowadzenie postępowania dłużej niż jest to konieczne do załatwienia sprawy. Przewlekłość obejmuje zatem przypadki, w których formalnie nie dochodzi do przekroczenia terminu załatwienia sprawy (np. w związku z zastosowaniem art. 36 § 1), ale organ załatwia sprawę dłużej niż powinien w świetle zasady szybkości postępowania. O przewlekłości postępowania może świadczyć niepodejmowanie czynności przyspieszających załatwienie sprawy lub nieuzasadnione przedłużanie przez organ terminu na załatwienie sprawy. Oceniając zasadność zarzutu przewlekłości postępowania, należy rozważyć zatem, czy możliwe było szybsze i efektywniejsze prowadzenie postępowania w danej sprawie.

Zgodnie z projektem, przesłanką wniesienia ponaglenia jest zaistnienie stanu przewlekłości postępowania lub bezczynności organu. Zasadą jest wnoszenie ponaglenia do organu wyższego stopnia. W przypadku braku takiego organu, ponaglenie wnosi się do organu rozpatrującego sprawę.

W przypadku bezczynności ministra lub samorządowego kolegium odwoławczego stronie pozostawiony zostaje jednak wybór co do tego, czy wnieść ponaglenie, czy też, bez wykorzystania tego trybu, zdecydować się wnieść skargę do sądu administracyjnego. Innymi słowy, uprzednie wniesienie ponaglenia nie będzie stanowiło przesłanki do wniesienia skargi na bezczynność organów, nad którymi nie ma organu wyższego stopnia. Celem takiego rozwiązania jest umożliwienie stronie wyboru drogi najefektywniejszej w okolicznościach danej sprawy i możliwie najszybsze wyeliminowanie stanu bezczynności.

W przypadku przewlekłości zakłada się natomiast, że organowi prowadzącemu postępowanie lub organowi wyższego stopnia (o ile taki istnieje) strona powinna zasygnalizować w drodze ponaglenia, że w jej ocenie sprawa jest załatwiana dłużej niż jest to konieczne. W tym przypadku strona powinna zatem – przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego – wykorzystać tryb ponaglenia.

Zgodnie z projektowanym art. 37 § 4, organ będzie zobowiązany przekazać ponaglenie organowi wyższego stopnia bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie 3 dni od dnia otrzymania ponaglenia. Jednocześnie organ, przekazując ponaglenie, powinien się do niego ustosunkować. Regulacje te mają na celu usprawnienie postępowania spowodowanego wniesieniem ponaglenia.

Projektowany art. 37 § 5 uwzględnia zarówno stan beczynności jak i przewlekłości postępowania. Organ administracji publicznej uwzględniając ponaglenie:

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

Wskazane wyżej prerogatywy będą miały odpowiednie zastosowanie w przypadku ponaglenia wnoszonego bezpośrednio do organu rozpatrującego sprawę. Nie jest wprawdzie właściwe, by organ dokonywał oceny i kwalifikacji prowadzonego przed nim postępowania administracyjnego i „sam siebie” zobowiązywał do załatwienia sprawy w określonym terminie. Organ taki powinien jednak, uwzględniając ponaglenie, potwierdzić fakt przewlekłości lub beczynności, stwierdzając, czy miała ona miejsce z rażącym naruszeniem prawa, wskazać termin zakończenia postępowania, jeżeli jest ono nadal niezakończony oraz wykonać dyspozycję projektowanego art. 37 § 5 pkt 3 k.p.a., tj. zarządzić wyjaśnienie przyczyn stwierdzonych uchybień.

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

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

Bezpośrednią konsekwencją wskazanych wyżej zmian dotyczących beczynności w Kodeksie postępowania administracyjnego, jest odpowiednia zmiana przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodnie z projektowanym art. 52 § 3 skargę na beczynność ministra w rozumieniu k.p.a. lub samorządowego kolegium odwoławczego będzie można wnieść również bez uprzedniego wniesienia ponaglenia.

Konsekwencją zmian zaproponowanych w k.p.a. jest również odpowiednie dostosowanie przepisów ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych (w zakresie kompetencji kolegiów).

### **III. Usprawnienie współdziałania organów. Posiedzenie w trybie współdziałania (art. 106 § 6-8 k.p.a.).**

Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 106 § 5 k.p.a., przepisy uprawniające stronę do zaskarżenia stanu beczynności lub przewlekłości stosuje się odpowiednio w razie niezajęcia przez organ stanowiska w odpowiednim terminie. Zgodnie z projektem, w celu usprawnienia procedury współdziałania organ prowadzący postępowanie będzie mógł – w sytuacji niezajęcia stanowiska – na wniosek strony lub z urzędu wezwać właściwy organ do zajęcia stanowiska w trakcie posiedzenia z udziałem stron. Rozwiązanie to może przyczynić się do przyspieszenia postępowania i eliminacji ewentualnej następczej przewlekłości postępowania. Projektowane przepisy art. 106 § 6-8 k.p.a. zmierzają do

zwiększenia współpracy między organami zaangażowanymi w załatwienie danej sprawy, przyspieszenia trybu współdziałania i umożliwienia stronom bardziej aktywnego udziału w tej procedurze.

Wyznaczenie i zorganizowanie posiedzenia w trybie współdziałania nie zwolni z obowiązku rozpoznania ponaglenia ani nie będzie stanowiło odstępstwa od ogólnej zasady zajęcia stanowiska przez organ, o którym mowa w art. 106 k.p.a. w formie zaskarżalnego postanowienia. Zajęcie stanowiska przez właściwy organ w drodze postanowienia, o którym mowa w art.106 § 5, będzie mogło nastąpić przed posiedzeniem (i zostać przedstawione na posiedzeniu) lub w określonym czasie po posiedzeniu (organ współdziałający może w trakcie posiedzenia wskazać termin, w jakim zobowiązuje się przekazać stanowisko).

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

#### **IV. Obowiązek poinformowania strony o niespełnieniu przesłanek do wydania decyzji (art. 104a k.p.a.).**

Wprowadzenie art. 104a k.p.a. mają na celu zmobilizowanie organów administracji do wnikliwego badania formalnej i merytorycznej treści żądań strony na odpowiednich etapach postępowania wszczynanego na wniosek.

Proponuje się wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą przed wydaniem decyzji w postępowaniu wszczętym na żądanie strony, organ administracji publicznej jest obowiązany do wskazania stronie przesłanek, które nie zostały na dzień przesłania informacji spełnione, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Rozwiązanie to nie wyklucza ono dobrej praktyki organów kontaktowania się ze stroną postępowania ustnie, telefonicznie, czy w drogą elektroniczną i w żadnym stopniu nie ogranicza norm określonych w art. 8-10 oraz 77 k.p.a., a stanowi ich uzupełnienie.

Celem tej regulacji jest ułatwienie stronie podjęcia działań zmierzających do skorygowania treści wniosku lub uzupełnienia materiału dowodowego w sprawie, a w efekcie – uniknięcie wydania rozstrzygnięcia negatywnego, gdy wydanie decyzji pozytywnej jest możliwe, choć dopiero po dokonaniu przez stronę określonych czynności faktycznych lub prawnych, które nie zostały dokonane lub ustalone w toku postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez organ. Organ może przesłać postanowienie o niespełnieniu przesłanek w szczególności informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1).

W postanowieniu, o którym mowa w art. 104a § 1 organ zwracałby się do strony o dokonanie, czynności zmierzających do spełnienia brakujących przesłanek, wyznaczając stronie odpowiedni termin. Na postanowienie to nie przysługiwałoby zażalenie.

Strona nie byłaby zobligowana do podjęcia czynności zmierzających do spełnienia wskazanych w postanowieniu przesłanek, a brak jej reakcji w wyznaczonym przez organ terminie nie stałby na przeszkodzie do zakończenia postępowania i wydania decyzji na ogólnych zasadach. Na organie nie ciążyłby w szczególności obowiązek wydania decyzji niezgodnej z żądaniem strony.

Proponowane rozwiązania zmierzają do takiego ukształtowania procedur administracyjnych, aby sprawa mogła być załatwiona pozytywnie zawsze, gdy – w granicach prawa – zachodzi taka możliwość, a uzasadnione jest podjęcie działań przez stronę postępowania. Mechanizm ten, podobnie jak instytucja mediacji, w naturalny sposób wpisuje się w jeden z głównych celów proponowanych zmian, jakim jest wprowadzenie rozwiązań zapewniających współpracę organu i strony postępowania w pierwszej instancji poprzez zapewnienie proaktywnej postawy organu prowadzącego postępowanie. Wprowadzenie tej instytucji ma zmierzać do wyeliminowania jak największej liczby odwołań oraz skarg do sądów administracyjnych, a także ponownych postępowań. Zakłada się bowiem, że co do zasady

uzasadnione jest nieznaczne wydłużenie czasu trwania postępowania i wezwanie strony do spełnienia „brakujących” przesłanek, gdyż może ono uchronić administrację i stronę przed udziałem w postępowaniu odwoławczym, sądownoadministracyjnym, czy też wszczynaniem kolejnego postępowania.

## **V. Mediacja w postępowaniu administracyjnym (rozdział 5a, art. 35 § 5, 83 § 4, 121a i 263 § 1 i 263a k.p.a.).**

Projekt zakłada wprowadzenie nowej instytucji w ramach postępowania administracyjnego, tj. mediacji. W przeciwieństwie do stosunków cywilnoprawnych, mediacje nie są obecnie przedmiotem odrębnej regulacji w stosunkach administracyjnych. Wprawdzie, do mediacji odwołuje się przepis art. 47 ust. 2<sup>7</sup> ustawy z dnia 13 października 1995 r. - Prawo łowieckie<sup>8</sup> ustanawiając organ gminy mediatorem w sprawie sporu o wysokość odszkodowania za szkodę między właścicielem lub posiadaczem gruntu a dzierżawcą lub zarządcą obwodu łowieckiego, niemniej jednak celem ww. mediacji nie jest doprowadzenie do rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej w rozumieniu art. 1 k.p.a., lecz sprawy o charakterze cywilnym odszkodowawczym.

Postępowanie mediacyjne może być obecnie przeprowadzone przed sądami administracyjnymi<sup>9</sup>. Przepisy powinny jednak stwarzać możliwość i prawną podstawę skorzystania z tej instytucji wcześniej, na etapie postępowania administracyjnego, m. in. właśnie po to, by różnicę zapatrywać na sposób rozstrzygnięcia sprawy między stroną postępowania oraz organem administracji wyjaśnić w sposób polubowny już na etapie postępowania administracyjnego, a w konsekwencji zapobiec wszczynaniu postępowań sądownoadministracyjnych<sup>10</sup>.

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

Mając powyższe założenia na uwadze, proponuje się, by mediacja w postępowaniu administracyjnym mogła być przeprowadzona w każdym przypadku, o ile charakter sprawy na to pozwala (art. 96a § 1 projektu). Mediacja może mieć istotne znaczenie w szczególności w przypadku następujących rodzajów konfliktów rozwiązywanych w ramach postępowania administracyjnego<sup>11</sup>: (1) w sprawach, w których występuje wielość stron, (2) w sprawach, w których może być zawarta ugoda, (3) w sprawach, w których organ ma zamiar wydać decyzję na niekorzyść adresata i może się spodziewać odwołania (organ będzie wówczas także stroną mediacji), (4) w sprawach, w których wniesiony został

---

<sup>7</sup> Art. 47 ust. 2 Prawa łowieckiego stanowi, że „w przypadku, gdy pomiędzy właścicielem lub posiadaczem gruntu a dzierżawcą lub zarządcą obwodu łowieckiego powstał spór o wysokość wynagrodzenia za szkody (...), strony mogą zwrócić się do właściwego ze względu na miejsce powstałej szkody organu gminy w celu mediacji dla polubownego rozstrzygnięcia sporu”.

<sup>8</sup> Dz. U. 2015, poz. 2168.

<sup>9</sup> Zgodnie z przepisami rozdziału 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270).

<sup>10</sup> Taką właśnie rolę mediacji w postępowaniu administracyjnym nadaje także Rada Europy w zaleceniach nr R(2001)9 Komitetu Ministrów Rady Europy z 5 września 2001 r. w sprawie alternatyw wobec sądowego rozstrzygnięcia sporów między władzami administracyjnymi a osobami (stronami) prywatnymi. W załączniku do ww. Zaleceń przywołanych zostało pięć metod ADR pozwalających skutecznie uniknąć sporów przed sądem, tj.: kontrola wewnętrzna aktów administracyjnych, koncyliacja, mediacja, ugoda, arbitraż. Wśród zalet ADR, Rada Europy przywołuje w szczególności: szybkość postępowania, odformalizowanie, dyskrecję, polubowność, mniejsze koszty.

<sup>11</sup> Więcej na ten temat np. Andrzej Szpor „Mediacja w prawie administracyjnym” w „Mediacje. Teoria i praktyka”, pod redakcją Ewy Gmurzyńskiej oraz Rafała Morka, Wydanie 2 rozszerzone, Wolters Kluwer 2014 .

środek odwoławczy od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji (organ będzie wówczas stroną mediacji), wreszcie (5) w sprawach, w których może być zawarta umowa administracyjna (w tym przypadku, organ też będzie stroną mediacji).

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

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

Projektowana regulacja respektuje wszystkie pryncypialne zasady mediacji, tj.:

1) dobrowolność (art. 96a § 2 k.p.a.). Skierowanie sprawy do mediacji może nastąpić na wniosek strony albo z urzędu (art. 96b k.p.a.). Skierowanie sprawy do mediacji z urzędu nie narusza zasady dobrowolności, bowiem po pierwsze strony postępowania po doręczeniu postanowienia o skierowaniu do mediacji mogą nie wyrazić na nią zgody, a po drugie - na każdym etapie mogą mediację zakończyć bez negatywnych konsekwencji.

2) prowadzenie mediacji przez bezstronną osobę trzecią (art. 96g k.p.a.). Przy projektowaniu niniejszej regulacji rozważana była także możliwość dopuszczenia organu administracji publicznej (w osobie jego pracownika) jako mediatora (np. w sprawach w których może być zawarta ugoda). Niemniej jednak, właśnie zasada bezstronności legła u podstaw rezygnacji z takiego rozwiązania. Wydaje się bowiem, iż zachowanie bezstronności przez organ administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie administracyjne w sprawie, w której ma on wydać rozstrzygnięcie, o ile postępowanie mediacyjne nie doprowadzi do alternatywnego zakończenia postępowania administracyjnego (np. zawarcia ugody, wycofania wniosku), jest co najmniej trudne do osiągnięcia. Istotną gwarancją bezstronności mediatora jest obowiązek niezwłocznego ujawnienia uczestnikom mediacji oraz organowi wszystkich okoliczności, które mogłyby wzbudzić wątpliwości co do jego bezstronności, a w przypadku, gdy okażą się one uzasadnione – odmówienia przeprowadzenia mediacji (art. 96g § 2 k.p.a.).

Mediatorem może być osoba fizyczna mająca pełną zdolność do czynności prawnych korzystająca z pełni praw publicznych, w szczególności mediator wpisany na listę stałych mediatorów lub do wykazu osób uprawnionych do przeprowadzenia postępowania mediacyjnego, prowadzonych przez prezesa sądu okręgowego. Podobnie zatem jak jest to w przypadku mediacji cywilnych, nie przewiduje się obowiązku wykazania się przez mediatora spełnieniem przewidzianych prawem kwalifikacji. Zadaniem mediatora w postępowaniu administracyjnym będzie przede wszystkim ułatwienie komunikacji między stronami postępowania administracyjnego albo między stronami a organem. Może to, w szczególności, wpłynąć na zwiększenie stopnia zaufania stron do organu administracji publicznej, na który niekorzystny wpływ może mieć nierównoprawność stron wpisaną w istotę

stosunku administracyjnoprawnego. Mediator, jako swoistego rodzaju „mąż zaufania”, mógłby wesprzeć proces budowania dobrej relacji między stroną a organem.

By usprawnić mediacje, organ w postanowieniu o skierowaniu do mediacji zobowiązany będzie wskazać mediatora, którego wyznaczy strona bądź strony albo sam organ (art. 96b § 1 i 2). Strony nie będą związane wskazaniem mediatora zaproponowanego przez organ albo inną stronę i po otrzymaniu postanowienia będą mogły zaproponować inną osobę. Zaufanie do mediatora i świadoma zgoda, by mediację przeprowadziła określona osoba ma bowiem ogromne znaczenie dla powodzenia mediacji. Z tego względu proponuje się, by w stanowisku w przedmiocie mediacji potencjalni jej uczestnicy byli uprawnieni do wskazania innej osoby mediatora. Osoba ta powinna być uzgodniona przez uczestników mediacji. Brak uzgodnienia osoby mediatora albo milczenie w tym zakresie oznaczać będzie zgodę na przeprowadzenie mediacji przez mediatora wskazanego w postanowieniu o skierowaniu do mediacji (art. 96b § 4).

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

Projekt zakłada, iż co do zasady, mediator ma prawo zapoznania się z aktami sprawy (art. 96f k.p.a.). Niemniej jednak uczestnik mediacji będzie mógł nie wyrazić na to zgody.

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

Mediacja może zakończyć się na kilka sposobów. W szczególności: (1) może dojść do zawarcia ugody między stronami postępowania, (2) może dojść do zawarcia umowy administracyjnej między stroną a organem, (3) strona może wycofać albo zmodyfikować swój wniosek/ żądanie, (4) strona może wycofać wniesiony środek odwoławczy lub zrezygnować z jego wniesienia.

W każdym przypadku z mediacji sporządzany jest protokół, którego niezbędną treść ustala projektowany art. 96k k.p.a.

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

- 1) organ administracji publicznej w sprawach, w których organ będzie uczestnikiem mediacji; będą zatem stanowić jeden z elementów kosztów postępowania administracyjnego (art. 263 § 1 k.p.a.). W szczególności, organ będzie zobowiązany pokryć wynagrodzenie i wydatki mediatora. Analogiczne rozwiązanie zaproponowano w *Kierunkowych założeniach nowej ordynacji podatkowej*<sup>12</sup>, przygotowanych przez Komisję Kodyfikacyjną Ogólnego Prawa Podatkowego (24 września 2015 r.). Nieponoszenie przez stronę dodatkowych kosztów mediacji zapewni powszechną dostępność tej formy rozwiązywania sporów administracyjnych oraz może przyczynić się do spopularyzowania mediacji w ramach postępowania administracyjnego;

---

<sup>12</sup> Dokument jest dostępny na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12274851>.

- 2) strony postępowania administracyjnego w sprawach, w których może być zawarta ugoda; koszty te będą obciążały strony w częściach równych, chyba że postanowią inaczej. Propozycja jest zgodna z zasadą, w myśl której koszty ponosi albo partycypuje w nich ten podmiot, który inicjuje lub bierze udział w czynności generującej koszty, mogącej mu jednocześnie przynieść korzyść.

Do ustalenia wysokości kosztów mediacji proponuje się stosować odpowiednio przepisy określające wynagrodzenie mediatora i podlegające zwrotowi jego wydatki, obowiązujące w sprawach cywilnych (art. 263a k.p.a.).

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

#### **VI. Zawiadomienie stron o decyzji lub innych czynnościach w postępowaniach z udziałem znacznej liczby podmiotów (art. 49 k.p.a.).**

Proponuje się wprowadzenie zmian dotyczących zawiadamiania stron przez organ o decyzji i innych czynnościach w postępowaniach z udziałem znacznej ilości podmiotów. Projektowany art. 49 § 2 k.p.a. jako zasadę przewiduje możliwość zawiadomienia stron o decyzjach i innych czynnościach organów administracji przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania, w przypadku postępowania z udziałem co najmniej 20 stron. Należy jednak wskazać, że na organie będzie ciążył obowiązek uprzedniego zawiadomienia wszystkich stron postępowania o zamiarze zawiadamiania stron w postępowaniu w sposób określony w projektowanym § 1 art. 49. Jeżeli zatem organ administracji wykorzysta taki sposób powiadamiania stron, bez uprzedniego poinformowania o takim zamiarze, nie dojdzie do skutecznego doręczenia decyzji lub zawiadomienia o czynności.

#### **VII. Milczące załatwienie sprawy (art. 1 pkt 1b, art. 103a-103d, art. 107 § 1a, art. 151 § 3, 155a, 158 § 1 zd. 2, art. 162a k.p.a.).**

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

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

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

- 1) aktywnej milczącej zgody – wyrażającej się w braku sprzeciwu (mającego formę decyzji) w określonym terminie oraz
- 2) pasywnego milczącego zakończeniu sprawy – milczenie organu w określonym terminie.

W przypadku zatem, gdy organ nie wyda decyzji w określonym terminie (milczące zakończenie

postępowania), albo w tym terminie nie wniesie sprzeciwu (milcząca zgoda), sprawa będzie uznawana za załatwioną w sposób uwzględniający w całości żądanie strony. Proponuje się, by termin, po upływie którego następuje milczące załatwienie sprawy, wynosił miesiąc, chyba że ustawy szczególne przewidują inny termin na wydanie decyzji (zgłoszenie sprzeciwu).

Proponuje się, by milczące załatwienie sprawy następowało w dniu następnym po dniu, w którym upływa termin przewidziany na wydanie decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie albo wniesienia sprzeciwu. W przypadku, gdy organ przed upływem terminu załatwienia sprawy zawiadomi stronę o braku sprzeciwu, milczące załatwienie sprawy następowałoby jednak w dniu doręczenia zawiadomienia. W aktach sprawy organ zamieszczałby adnotację o milczącym załatwieniu sprawy, wskazując treść rozstrzygnięcia oraz jego podstawę prawną.

Unormowanie kwestii milczącego załatwiania spraw w k.p.a. będzie miało charakter ramowy, podstawą prawną zaś do zastosowania tej instytucji będzie przepis prawa materialnego. Z instytucji milczącego załatwienia sprawy będzie można skorzystać tylko wtedy, gdy przepis prawa materialnego wyraźnie tak będzie stanowił. Wprowadzenie tej możliwości w konkretnych aktach prawa materialnego powinno uwzględniać specyfikę kategorii spraw, potrzeby procesowe oraz standardowy czas ich załatwiania. Milczące załatwianie spraw nie powinno być wprowadzane w sprawach, w których za załatwieniem sprawy w formie „tradycyjnej” decyzji przemawiał będzie ważny interes publiczny, w tym pewność obrotu prawnego lub słuszny interes stron.

Możliwość milczącego załatwienia sprawy jest już obecnie przewidziana w niektórych sprawach w prawie materialnym, przykładowo – w prawie budowlanym, prawie ochrony środowiska, ustawie o swobodzie działalności gospodarczej.

Poza stworzeniem ogólnych ram instytucji milczącego załatwienia sprawy w k.p.a., konieczne jest wskazanie aktu administracyjnego potwierdzającego milczące załatwienie sprawy, wydawanego stronie. Ten akt potwierdzenia milczącego załatwienia sprawy powinien mieć charakter deklaratoryjny i być wydawany wyłącznie na wniosek. Proponuje się wykorzystanie formuły decyzji i stworzenie nowego jej rodzaju – tj. decyzji poświadczającej milczące załatwienie sprawy. Decyzja taka nie będzie władczo rozstrzygać o prawach i obowiązkach jednostki, rozstrzygnięcie takie nastąpi bowiem wcześniej – przez milczące załatwienie sprawy. Uprawnienie do żądania decyzji, która potwierdzać jedynie będzie rozstrzygnięcie wydane już wcześniej w ramach milczącego załatwienia sprawy, nie powinno być ograniczane czasowo. Od decyzji poświadczającej milczące załatwienie sprawy przysługiwać będzie odwołanie na zasadach ogólnych. Odwołując się od decyzji strona będzie mogła zakwestionować jej treść (rozstrzygnięcie niezgodne z żądaniem strony), nie zaś sam fakt (tryb) milczącego załatwienia sprawy.

Zgodnie z projektowanym art. 107 § 1a, decyzja poświadczająca milczące załatwienie sprawy powinna – poza elementami wskazanymi w art. 107 § 1, 2 i 3 k.p.a. – zawierać także datę milczącego załatwienia sprawy.

W art. 103c przyjęto zasadę, zgodnie z którą sprawa nie może być załatwiona milcząco, jeżeli z uwagi na wyjątkowe okoliczności, tj. ze względu na ważny interes publiczny lub słuszny interes strony uzasadnione jest załatwienie sprawy przez wydanie decyzji albo w inny dopuszczalny przepisami prawa sposób. O ile przepisy szczególne nie będą stanowiły inaczej, strona powinna zostać poinformowana o tym, że sprawa nie została załatwiona milcząco z uwagi na wskazane okoliczności w szczególności w uzasadnieniu doręczonej jej decyzji w sprawie, ewentualnie – we wcześniejszym zawiadomieniu o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy (art. 36 k.p.a.). Chcąc uniknąć wątpliwości co do tego, czy sprawa została załatwiona milcząco, strona powinna wystąpić o wydanie decyzji, o której mowa w art. 103b.

Dla potrzeb weryfikacji legalności działania administracji, w tym także implementowania wyniku sądowej kontroli milczącego załatwienia sprawy, niezbędne jest stworzenie możliwości

„reaktywowania” milcząco załatwionej sprawy poprzez jej ponowne rozpatrzenie i wydanie decyzji. Ponowne rozpatrzenie sprawy byłoby drogą otwierającą możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od organu, który załatwił sprawę w sposób milczący, ale niezgodny z prawem. Biorąc pod uwagę, że przy milczącym załatwieniu sprawy brak w obrocie prawnym aktu administracyjnego, nie można zastosować tu bezpośrednio tradycyjnych trybów jego weryfikacji. Proponuje się zatem, by przesłanki ponownego rozpatrzenia sprawy oprzeć na przesłankach właściwych dla trybów nadzwyczajnych (wznowienie postępowania i stwierdzenie nieważności decyzji). Przepisy regulujące tryby nadzwyczajne postępowania administracyjnego powinny znajdować odpowiednie zastosowanie do spraw załatwionych milcząco. W szczególności, w przypadkach o których mowa w art. 145, 155, 156 czy 161 k.p.a. właściwy organ mógłby – odpowiednio – uchylić lub zmienić rozstrzygnięcie sprawy (które nastąpiło w trybie art. 103a i n. k.p.a.), albo stwierdzić jego nieważność.

Milcząco załatwienie sprawy powinno być wykluczone w trybach nadzwyczajnych (art. 151 § 3, 155a, 158 § 1 zd. 2, art. 162a).

W związku z faktem, że zawarcie umowy administracyjnej wywołuje takie same skutki jak wydanie decyzji, konieczna jest odpowiednia zmiana przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.

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

Proponuje się wprowadzenie nowego sposobu załatwiania spraw administracyjnych poprzez zawarcie umowy administracyjnej.

Istotą umowy administracyjnej jest załatwienie sprawy w drodze uzgodnienia sprawy przez organ administracji publicznej ze stroną postępowania (wspólne wypracowanie rozstrzygnięcia sprawy). Uzgodnienia mogą polegać na wzajemnych ustępstwach co do ustaleń stanu faktycznego lub prawnego. Umowa administracyjna byłaby dopuszczalna, gdyby dokonanie tych ustaleń w postępowaniu wyjaśniającym okazało się niemożliwe lub wiązałoby się z nadmiernymi trudnościami lub kosztami. Jest to zatem instytucja służąca przyspieszeniu załatwiania spraw skomplikowanych, będąca wyrazem kompromisu pomiędzy restrykcyjnie postrzeganą zasadą legalizmu a dążeniem do sprawnego i opartego na współpracy ze stroną rozpoznawania spraw administracyjnych.

Umowa administracyjna będzie alternatywnym, wobec decyzji administracyjnej, sposobem załatwienia sprawy. Z chwilą jej zawarcia, umowa będzie wywoływała skutki decyzji.

Jeżeli strona zwróci się do organu z wnioskiem o zawarcie umowy, organ odroczy wydanie decyzji w zwykłym trybie. Umowa będzie mogła być zawarta, jeżeli organ uzna, że zawarcie umowy jest możliwe i celowe. Natomiast jeżeli zawarcie umowy okaże się niemożliwe lub istotnie utrudnione, organ załatwi sprawę w drodze decyzji. Oznacza to, że o możliwości zawarcia umowy administracyjnej przesądzać będzie stanowisko organu. Decyzja organu nie będzie jednak arbitralna, powinna bowiem opierać się na ocenie możliwości i celowości zawarcia umowy w danej sprawie oraz uwzględniać zasadę wyrażoną w art. 13 k.p.a.

Wprowadzenie do systemu prawa administracyjnego umowy administracyjnej nie narusza istoty załatwiania spraw administracyjnych przez organ w drodze działania władczego. Konsensualny charakter umowy będzie miał wymiar przede wszystkim procesowy.

Projektowane przepisy przewidują odpowiednie zastosowanie do umowy administracyjnej trybów nadzwyczajnych wzruszenia decyzji administracyjnej, tj. zwłaszcza wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności decyzji. Także w przypadku zastosowania szczególnego, konsensualnego sposobu załatwienia sprawy w drodze umowy administracyjnej, przeprowadzona zostanie procedura administracyjna, która nie może być obciążona kwalifikowanymi wadami, o których mowa w art. 145,

145a lub 145b. Jeśli ma to miejsce, właściwy powinna istnieć możliwość wyeliminowania z obrotu umowy administracyjnej poprzez jej rozwiązanie ze skutkami analogicznymi do tych, jakie wywołuje uchylene decyzji administracyjnej (art. 149a, 150a, 151a). Podobnie, jeśli umowa administracyjna obarczona jest wadami, o których mowa w art. 156 powinno być możliwe stwierdzenie jej nieważności w nadzwyczajnym trybie administracyjnym (art. 159a). Odpowiednie stosowanie trybu przewidzianego w art. 155 k.p.a. pozwoliłoby na zgodną zmianę lub rozwiązanie umowy przez jej strony. Podobnie, odpowiednie zastosowanie do spraw załatwionych umową administracyjną powinny znaleźć art. 161 i 162 k.p.a. (art. 162a k.p.a.).

Konsekwencją nowej instytucji w Kodeksie postępowania administracyjnego będzie wprowadzenie odpowiednich zmian w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w zakresie orzekania przez sądy administracyjne również w przedmiocie praw i obowiązków wynikających z umowy administracyjnej, a także skargi na tę umowę.

W szczególności, w projektowanym art. 53 § 4 p.p.s.a. wskazano, że skarga na umowę administracyjną powinna zostać wniesiona w terminie 30 dni od dnia powzięcia informacji o przyczynie stwierdzenia nieważności bądź rozwiązania umowy administracyjnej, ale nie później niż w terminie roku od dnia zawarcia umowy administracyjnej. Terminy te uzasadnia konieczność zagwarantowania pewności w zakresie załatwienia sprawy, przy uwzględnieniu, że następuje to w sposób szczególnie – konsensualny.

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

#### **IX. Ugoda administracyjna (art. 114, art.116 § 1, art. 117-118, k.p.a.).**

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

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

Proponuje się także, aby z inicjatywą zawarcia ugody mógł wystąpić organ. Organ będzie mógł odroczyć wydanie decyzji i wyznaczyć stronom odpowiedni termin na zawarcie ugody nie tylko wówczas, gdy same strony oświadczą zgodnie o zamiarze zawarcia ugody, ale także w każdym innym przypadku, gdy organ uzna, że spełnione są przesłanki do zawarcia ugody (art. 114 k.p.a.). Zmiana ta ma istotne znaczenie, bowiem wyposaża organy w wyraźną kompetencję do wskazywania stronom możliwości wykorzystania tego prostszego i szybszego rozwiązania z jednoczesnym obowiązkiem pouczenia stron o trybie i skutkach zawarcia ugody.

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

W projektowanym art. 118 k.p.a. przyjęto, że przesłankami uzasadniającymi odnowę zatwierdzenia ugody będzie jedynie sprzeczność z prawem, nieuwzględnienie stanowiska organu, o którym mowa w art. 106, bądź z interesem publicznym. Zrezygnowano natomiast z możliwości odmowy pozytywnej weryfikacji ugody z uwagi na „naruszenie słusznego interesu stron”, gdyż ugoda stanowi wyraz woli

stron co do realizacji ich interesów, a ingerencja organu w tę sferę na etapie zatwierdzania ugody nie wydaje się uzasadniona.

Zmiany w art. 114-118 k.p.a. będą pozwalały na efektywne zastosowanie w praktyce zasad wyrażonych w art. 13.

W art. 121a przewidziano możliwość skierowania stron do mediacji przy poszanowaniu zasady jej dobrowolności. W razie zawarcia ugody w wyniku mediacji, przepisy art. 117-121 znajdą do niej odpowiednie zastosowanie.

**X. Skrócenie postępowań administracyjnych – usunięcie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz możliwość wprowadzenia w przepisach szczególnych innych postępowań jednoinstancyjnych (art. 127 k.p.a.). Zrzeczenie się prawa do odwołania (art. 107 § 1, art. 127a k.p.a.)**

Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 127 k.p.a., od decyzji wydanej w pierwszej instancji przysługuje odwołanie do organu wyższego stopnia. Jeśli decyzję wydaje minister lub samorządowe kolegium odwoławcze, stronie przysługuje swoisty „odpowiednik” odwołania, niedewolutywny środek zaskarżenia jakim jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ.

Podstawą prawną decyzji wydawanych w drugiej instancji, w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy, przez ministra i samorządowe kolegium odwoławcze jest w zdecydowanej większości przypadków art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. – organ utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję.

W związku z tym proponuje się uchylenie art. 127 § 3 k.p.a., przewidującego wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Środek ten w zdecydowanej większości przypadków (o ile nie zachodzi zmiana stanu faktycznego lub prawnego) prowadzi tylko do przedłużenia postępowania, a decyzja utrzymująca w mocy poprzednią decyzję ministra lub samorządowego kolegium odwoławczego zostaje następnie i tak zaskarżona do sądu administracyjnego. W związku z usunięciem instytucji wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, strona będzie mogła – bez konieczności jego skierowania do organu – wnieść skargę do sądu administracyjnego. Należy przy tym podkreślić, że organ nadal będzie miał możliwość uwzględnienia skargi wnoszonej za jego pośrednictwem w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a.

Ponadto, mając na uwadze powyższe zmiany, proponuje się wprowadzenie zasady, zgodnie z którą postępowania administracyjne są dwuinstancyjne (tzn. przysługuje od nich odwołanie), chyba że przepis szczególny stanowi inaczej (zob. pkt I powyżej). Jednocześnie, w art. 9 niniejszego projektu ustawy przewidziano obowiązek dokonania przez ministrów kierujących działami administracji rządowej, w zakresie ich właściwości, przeglądu aktów prawnych regulujących postępowania administracyjne, pod względem zasadności rezygnacji z dwuinstancyjności postępowań i opracowania projektów aktów prawnych w tym zakresie.

Celem niniejszego projektu jest więc doprowadzenie do ograniczenia ilości „instancji”, w których sprawa jest rozpoznawana przez organy administracji, a przez to znaczne przyspieszenie postępowań administracyjnych.

Mając na uwadze ekonomię postępowania, proponuje się także wprowadzić w art. 127a k.p.a. zasadę, zgodnie z którą strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania. Oświadczenie w tym przedmiocie będzie składane przed organem, który wydał decyzję. W przypadku, gdy zrzeczenie zostanie dokonane przez wszystkie strony, decyzja będzie uzyskiwać walor ostateczności. Mając na uwadze powyższą regulację, przewiduje się również nowelizację art. 107 § 1 k.p.a., w zakresie wprowadzenia, jako elementu decyzji, pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania.

**XI. Modyfikacja przesłanek do zastosowania rozstrzygnięcia kasatoryjnego oraz wiążące wytyczne (art. 138 § 2 i 2a k.p.a.). Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej (art. 64a i n. p.p.s.a.).**

Kolejną istotną zmianą, która zmierza do skrócenia czasu trwania procedur administracyjnych poprzez usunięcie występujących obecnie dysfunkcji jest ograniczenie ilości zapadających w sprawach administracyjnych rozstrzygnięć kasatoryjnych.

W projektowanym przepisie art. 138 § 2 k.p.a. przewiduje się zawężenie przesłanek pozwalających na uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Wydanie decyzji kasatoryjnej powinno stanowić absolutny wyjątek – następować jedynie w sytuacji, gdy wydanie decyzji *in meriti* godziłoby w zasadę dwukrotnego merytorycznego rozpatrzenia sprawy przez organ pierwszej instancji i organ wyższego rzędu.

Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 138 § 2 k.p.a., decyzja kasatoryjna będzie mogła być wydawana tylko wówczas, gdy decyzja organu pierwszej instancji 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. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wyjaśnić przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Ma to na celu ograniczenie sytuacji, w których organy odwoławcze, pomimo możliwości załatwienia merytorycznego sprawy, po dokonaniu uzupełniających czynności sanujących błędy organów pierwszej instancji, przekazują sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Ponadto w art. 138 § 2a wskazano, że jeśli organ pierwszej instancji w decyzji kasatoryjnej 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 pierwszej instancji wiążące przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, jeśli przepisy te znajdą zastosowanie, a stan prawny nie uległ zmianie. Wprowadzenie decyzji kasatoryjnej jest wydawana w przypadku istotnych braków w zakresie ustalenia stanu faktycznego sprawy (postępowania wyjaśniającego), jednakże w sytuacji, gdy organ pierwszej instancji dokonał w decyzji błędnej wykładni przepisów prawa, które – zdaniem organu drugiej instancji – mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, zasadne jest ograniczenie ryzyka ponowienia tych błędów przy ponownym rozpatrywaniu sprawy. Dlatego też przewiduje się konieczność zawarcia w takiej sytuacji w decyzji kasatoryjnej stosownych wytycznych, które będą dla organu pierwszej instancji wiążące – o ile oczywiście interpretowane przepisy rzeczywiście znajdą zastosowanie w sprawie. Regulacje te przeciwdziałają sytuacji, w której organ odwoławczy koncentruje się jedynie na uchybieniach w zakresie stanu faktycznego, mimo że z zaskarżonej decyzji wynika, że organ pierwszej instancji błędnie interpretuje przepisy, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie. Wskazanie błędów w tym zakresie w decyzji kasatoryjnej pozwoli uniknąć ich powielenia już po prawidłowym ustaleniu stanu faktycznego przez organ pierwszej instancji.

W ramach usprawnienia postępowania odwoławczego, proponuje się również wprowadzenie w p.p.s.a. instytucji sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej. Rozwiązanie to powinno przyczynić się do istotnego zmniejszenia ilości decyzji kasatoryjnych wydawanych przez organ odwoławczy zbyt pochopnie, mimo obiektywnej możliwości załatwienia sprawy merytorycznie. W aktualnym stanie prawnym, efektywność zaskarżenia decyzji kasatoryjnej i wniknięcia się przez stronę w spór sądowy co do istnienia podstaw do takiego rozstrzygnięcia jest istotnie ograniczona.

Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej powinien być rozpoznawany w szczególnej, skróconej procedurze sądownoadministracyjnej, której przedmiotem będzie jedynie ocena, czy w danej sprawie zaistniały przesłanki do uchylenia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Strona będzie mogła wnieść ten środek, za pośrednictwem organu, którego decyzja jest przedmiotem sprzeciwu, w terminie 7 dni od dnia doręczenia jej decyzji. Organ, którego decyzję zaskarżono, będzie mógł uwzględnić sprzeciw w terminie 7 dni od jego utrzymania, w innym przypadku zobowiązany będzie przekazać sprzeciw – w tym samym terminie –

wraz z aktami sprawy sądowi. Ten krótki termin uzasadnia ograniczony zakres przedmiotowy sprzeciwu oraz fakt, że organ nie może uzupełniać uzasadnienia zawartego w decyzji kasatoryjnej po jej wydaniu. W przypadku nieprzekazania sprzeciwu w terminie, sąd – na wniosek skarżącego – orzeknie o wymierzeniu organowi grzywny. Brak jednak przekazania sprzeciwu sądowi nie będzie stał na przeszkodzie do jego rozpoznania – sąd rozpozna wówczas sprawę na podstawie nadesłanego odpisu sprzeciwu. Sąd powinien rozpoznać sprzeciw w terminie 30 dni od dnia jego wpływu. Zasadniczo sprzeciw będzie bowiem rozpoznawany na posiedzeniu niejawnym. Przedmiotem rozstrzygnięcia będzie zaś ocena tylko co do tego, czy organ orzekający kasatoryjnie miał podstawy do przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia.

Uwzględniając sprzeciw, sąd uchyli decyzję kasatoryjną, a ponadto będzie mógł orzec z urzędu lub na wniosek strony grzywnę, o której mowa w art. 154 § 6 p.p.s.a. W przypadku nieuwzględnienia sprzeciwu, sąd sprzeciw oddali. Od wyroku sądu rozstrzygającego sprzeciw nie będzie przysługiwał środek odwoławczy, zaskarżalne zażaleniem będzie jednak zawarte w wyroku postanowienie o wymierzeniu organowi grzywny.

Sprzeciw będzie zatem środkiem zaskarżenia, którym strona będzie mogła zainicjować swoiste postępowanie o charakterze wpadkowym, ograniczone przedmiotowo do kwestii natury formalnej. Podobnie jak zażalenie przewidziane w art. 394<sup>1</sup> § 1<sup>1</sup> k.p.c. sprzeciw nie będzie środkiem prawnym służącym kontroli materialnoprawnej podstawy decyzji ani prawidłowości zastosowania przez sąd organ drugiej instancji przepisów prawa procesowego niezwiązanych z podstawami kasatoryjnymi. Sprzeciw będzie skierowany przeciwko uchyleniu decyzji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania (por. – co do zażalenia, o którym mowa w art. 394<sup>1</sup> § 1<sup>1</sup> k.p.c. – postanowienie Sądu Najwyższego z 27 września 2013 r., sygn. akt I CZ 75/13). Instytucja ta ma służyć skontrolowaniu, czy decyzja kasatoryjna organu drugiej instancji, która w obowiązującym systemie powinna być wyjątkiem od zasady merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, została wydana prawidłowo i oparta na jednej podstaw wymienionych w art. 138 § 2 k.p.a. Kontrola dokonywana przez sąd administracyjny w ramach tego środka będzie miała charakter formalny. Procedura w jakiej rozstrzygany będzie sprzeciw może zatem zostać skrócona, zgodnie z projektowanymi przepisami art. 64c i 64d p.p.s.a. Z tych samych powodów orzeczenie, zapadłe w wyniku rozpoznania sprzeciwu – jako orzeczenie nierozstrzygające istoty sprawy – nie musi podlegać zaskarżeniu w świetle art. 176 ust. 1 Konstytucji RP. Zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego należy bowiem odnosić do orzeczeń, które rozstrzygają meritum sprawy. Tymczasem, niezależnie od tego, czy sprzeciw zostanie oddalony czy uwzględniony, zapadła następnie decyzja rozstrzygająca sprawę administracyjną co do istoty będzie mogła zostać na ogólnych zasadach zaskarżona do sądu administracyjnego i wówczas poddana merytorycznej kontroli w dwóch instancjach sądowych.

Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (zob. zwłaszcza wyrok z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 34/12, Dz.U. z 2015 r., poz. 85), wymaganie dwuinstancyjności postępowania wyrażone w art. 176 ust. 1 ustawy zasadniczej odnosi się jedynie do „postępowania sądowego”. Należy przez nie rozumieć, jak to obrazowo określił Trybunał, postępowanie, które „od początku do końca” toczy się przed sądem (zob. wyrok z 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117). Uściślając to określenie w późniejszym orzecznictwie, Trybunał przyjął, że dwuinstancyjność dotyczy tych postępowań, w których sąd rozstrzyga merytorycznie o prawach i wolnościach jednostki, a więc sprawuje wymiar sprawiedliwości (zob. wyrok TK z 12 maja 2003 r., sygn. SK 38/02). Zdaniem Trybunału występujące w art. 176 ust. 1 Konstytucji „pojęcie «postępowanie sądowe» trzeba łączyć z kompetencją zastrzeżoną przez Konstytucję na rzecz sądów, czyli ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości” (zob. wyrok TK z 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110). Nie dotyczy natomiast sytuacji, w których sąd działa jako organ kontrolujący inne niż rozstrzygnięcia sądowe akty władzy publicznej w celu ochrony jednostki przed arbitralnością działania władzy (sprawuje czynności z zakresu ochrony prawnej).

Sprzeciw powinien podlegać opłacie sądowej (wpisowi), co znajdzie wyraz w proponowanym brzmieniu art. 230 § 1 p.p.s.a. Zmiany będzie także wymagało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>13</sup>. Proponuje się, by wpis od sprzeciwu od decyzji miał charakter stały i wynosił, bez względu na przedmiot sprawy, 100 zł.

## **XII. Administracyjne postępowanie uproszczone (art. 35 § 3a, art. 163a-163f k.p.a.).**

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

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

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

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

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

W związku z tym, że zasadniczym celem i skutkiem instytucji postępowania uproszczonego powinno być skrócenie czasu trwania postępowania, proponuje się, by maksymalny termin na załatwienie sprawy w postępowaniu uproszczonym wynosił 14 dni. Skrócony termin rozpatrywania spraw jest uzasadniony tym, że w postępowaniu uproszczonym przewiduje się ograniczenie postępowania dowodowego w zasadzie do dowodów zgłoszonych przez stronę w chwili wszczęcia postępowania – w podaniu, które może być wniesione na formularzu. Biorąc pod uwagę, że postępowanie uproszczone powinno być zastrzeżone dla spraw „z natury” nieskomplikowanych, termin ten wydaje się być wystarczający.

---

<sup>13</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2193, z późn. zm.

Projekt przewiduje również stosowanie w postępowaniu uproszczonym instytucji milczącego załatwienia sprawy, która to konstrukcja, zmierzając do uproszczenia i skrócenia postępowania, wpisuje się w model nowego trybu postępowania.

W postępowaniu uproszczonym wprowadzona będzie też możliwość sporządzania podań na urzędowych formularzach – jako alternatywa dla podań wnoszonych w tradycyjnej – papierowej – formie.

Postępowanie dowodowe zostanie ograniczone do dowodów przedstawionych przez stronę na etapie wszczęcia postępowania, jak również faktów i dowodów powszechnie znanych oraz znanych organowi z urzędu.

W ramach dalszego upraszczania postępowania proponuje się wyłączenie możliwości wypowiedzenia się przez stronę co do przeprowadzonych dowodów (art. 81 k.p.a.). Z drugiej jednak strony – aby nie ograniczać nadmiernie praw strony – proponuje się, by w urzędowych formularzach zawierane było pouczenie obejmujące informację o okolicznościach mających znaczenie dla sprawy oraz środkach dowodowych, które strona powinna przedstawić organowi wnosząc żądanie wszczęcia postępowania. Ponadto, okoliczności niepowołane przez stronę w formularzu, a przedstawione przez nią później, organ powinien wziąć pod uwagę tylko wtedy, jeśli okoliczności te są istotne dla wyniku postępowania, a ich uwzględnienie nie doprowadzi do przedłużenia postępowania.

W związku z tym, że w postępowaniu uproszczonym rozpatrywane mają być sprawy nieskomplikowane pod względem faktycznym i prawnym, proponuje się, by uzasadnienie decyzji wydanej w tym postępowaniu zawierało jedynie wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione oraz przytoczenie przepisów prawa będących podstawą prawną decyzji. Proponuje się również wyłączenie możliwości samoistnego zażalenia na postanowienia wydawane w toku postępowania uproszczonego. Zakwestionowanie takiego postanowienia możliwe byłoby tylko w ramach odwołania od decyzji.

Projekt zakłada brak możliwości rozpoznawania w jednym postępowaniu uproszczonym więcej niż jednej sprawy administracyjnej.

Proponuje się również wyłączenie w postępowaniu uproszczonym możliwości uchylania lub zmiany decyzji w stanie wyższej konieczności, tj. w trybie art. 161 k.p.a. Pozostałe tryby nadzwyczajne będą miały zastosowanie do spraw załatwianych w postępowaniu uproszczonym na ogólnych zasadach.

Sprawa będąca przedmiotem rozpoznania w uproszczonym postępowaniu administracyjnym powinna być rozpoznana w postępowaniu sądownoadministracyjnym także w trybie uproszczonym, co przyczynić się powinno do skrócenia postępowania administracyjnego i sądowego. Założenie to znajduje wyraz w projektowanej zmianie art.119 p.p.s.a. (zob. pkt XVII).

### **XIII. Kary administracyjne (art.189<sup>1</sup>- 189<sup>10</sup> k.p.a.).**

Kary administracyjne w polskim prawie bardzo często stanowią dotkliwą sankcję za naruszenie prawa, niekiedy nawet surowszą niż kary wymierzane za popełnienie wykroczenia bądź przestępstwa. Jednocześnie, w systemie prawnym brak jest reguł ogólnych określających zasady ich nakładania, 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.

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

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

Stan taki budzi również zastrzeżenia z uwagi na zasady obowiązujące w demokratycznym państwie prawnym, w szczególności na zasadę proporcjonalności.

W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka standardy ochrony praw człowieka we wszelkich postępowaniach sanacyjnych powinny odpowiadać gwarancjom wynikającym z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2<sup>14</sup>, zwanej dalej „Konwencją”. To oznacza, że gwarancje z art. 6 Konwencji mają zastosowanie we wszystkich postępowaniach quasi-karnych, także takich, które na gruncie naszego prawa krajowego są uznawane za postępowania administracyjne. Postępowanie przed organami administracji, które może być zakończone nałożeniem przedmiotowej kary, powinno - co do zasady - spełniać wszystkie standardy procesowe przewidziane w art. 6 Konwencji dla postępowań, w których rozstrzygane są przesłanki odpowiedzialności. Także w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje się na konieczność uwzględniania poglądów ETPC, wyrażonych w oparciu o art. 6 Konwencji w zakresie, w jakim dochodzi do nałożenia kary administracyjnej<sup>15</sup>.

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

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

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

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

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

Proponuje się zdefiniowanie kary administracyjnej, jako sankcji o charakterze pieniężnym albo niepieniężnym nakładanej przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji administracyjnej, w przypadku naruszenia prawa w wyniku niedopełnienia ustawowego obowiązku ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce nieposiadającej osobowości prawnej. Pod pojęciem tym należy rozumieć określone w ustawie ujemne skutki prawne, jakie powinny nastąpić, gdy adresat normy prawnej nie zastosuje się do ustanowionego nakazu albo zakazu.

Celem zdefiniowania przedmiotowego pojęcia jest wskazanie zakresu spraw, w których dodawane przepisy określają ogólne zasady nakładania kar administracyjnych i przyznawania ulg w jej wykonaniu.

---

<sup>14</sup> Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.

<sup>15</sup> Zob. uchwałę Sądu Najwyższego z 10 kwietnia 1992 r., sygn. akt I PIP 9/92, OSNCP 1992/12/210 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 2377/12 (orzeczenia.nsa.gov.pl).

W projekcie ustawy przewidziano wprowadzenie do k.p.a.<sup>16</sup> odrębnego działu, którego przepisy będą określały zasady nakładania kar administracyjnych tj. dyrektyw wymiaru kary, w tym pozbawienia niesłusznym korzyści za pomocą sankcji finansowej, określenia przypadków uzasadniających odstąpienie od nałożenia kary i udzielenie przez organ administracji publicznej pouczenia, przedawnienia nałożenia i ściągłości kary, a także odroczenia, rozłożenia na raty oraz umorzenia kary.

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

Regulacja nie znajdzie zastosowania do kar nakładanych przez organ administracji publicznej w związku z odpowiedzialnością dyscyplinarną, porządkową albo ze względu na popełnienie przestępstwa, wykroczenia, przestępstwa karnoskarbowego lub wykroczenia karnoskarbowego.

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

Ze względu na to, że ukaranie strony za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe będzie stanowiło przesłankę uzasadniającą odstąpienie od nałożenia kary administracyjnej, postępowanie administracyjne w sprawie nałożenia kary, w przypadku wszczęcia któregoś z ww. postępowań powinno być obligatoryjnie zawieszane do czasu jego prawomocnego zakończenia.

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

Proponuje się wprowadzić następujące dyrektywy wymiaru kary administracyjnej:

- a) wagę, okoliczności, w szczególności okoliczności wymagających ochrony życia lub zdrowia, ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu społecznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony, oraz czas trwania naruszenia,
- b) częstotliwość tego samego rodzaju naruszeń prawa w przeszłości,
- c) stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana kara, do powstania naruszenia,
- d) działania podjęte przez stronę w celu uniknięcia skutków naruszenia,
- e) wysokość osiągniętej korzyści, o ile została uzyskana,
- f) w przypadku osoby fizycznej - warunki osobiste strony, na którą kara jest nakładana.

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

---

<sup>16</sup> Także Rzecznik Praw Obywatelskich postuluje wprowadzenie ww. propozycji w KPA (zob. pismo RPO z 29 stycznia 2013 r., znak: RPO-722886-V/2013/PM, (<http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2013/01/722886/1698149.pdf>).

Odnosząc się do dyrektywy uwzględniania przy wymiarze kary „warunków osobistych” strony należy zwrócić uwagę, że - zgodnie z poglądami doktryny - na warunki osobiste składają się warunki: materialne, mieszkalne, socjalne, zatrudnienie, stan zdrowia, sytuacja rodzinna i związane z tym obowiązki, a także stan konfliktów i zatargów oraz poziom integracji ze środowiskiem<sup>17</sup>. Warunki osobiste z natury rzeczy mogą odnosić się do osób fizycznych. Brak jest przy tym podstaw, by wyłączyć stosowanie tej dyrektywy również do osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą.

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

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

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

W projekcie przewidziano następujące przypadki warunkujące odstąpienie od nałożenia kary:

- 1) waga naruszenia jest znikoma, a strona zaprzestała naruszeń, lub
- 2) naruszenie nastąpiło wskutek zdarzeń i okoliczności, których strona nie mogła przewidzieć lub których nie mogła przewyżżyć (siła wyższa), lub
- 3) na stronę została uprzednio nałożona kara administracyjna za to samo naruszenie przez inny uprawniony organ administracji publicznej albo prawomocnie ukarana za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe.

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

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

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

Odstąpienie od nałożenia kary administracyjnej będzie wiązało się z koniecznością udzielenia stronie pouczenia, co ma na celu zmniejszenie ryzyka powtórnego naruszenia prawa w przeszłości.

Powyżej wymienione okoliczności uzasadniające nienakładanie kary i poprzestanie na udzieleniu przez organ pouczenia stanowią zbiór przypadków, gdy naruszenie nie ma istotnego znaczenia bądź strona poniosła już odpowiedzialność za swoje działanie lub zaniechanie bądź też strona nie miała wpływu na powstanie naruszenia lub nie mogła mu zapobiec, ewentualnie ekskulpowała swoje niezgodne z prawem zachowanie, np. przywracając stan zgodny z prawem.

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

---

<sup>17</sup> Por. K. Buchała [w:] K. Buchała, A. Zoll, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Kraków 1998, teza 32 do art. 53, s. 397-398; J. Wojciechowska [w:] E. Bieńkowska, B. Kunicka-Michalska, G. Rejman, J. Wojciechowska, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 924.

Uregulowane zostaną także reguły zawieszenia i przerwania zawieszenia nałożenia i ściągłości kary. Jeżeli przepisy odrębne (szczegółowe) przewidują inne terminy, przepisy k.p.a. nie będą miały zastosowania.

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

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

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

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

- a) prawomocności orzeczenia sądu administracyjnego albo sądu powszechnego, jak również oddalenia skargi kasacyjnej lub uchylecia przez Sąd Najwyższy zaskarżonego wyroku i orzeczenia co do istoty w sprawie dotyczącej nałożenia kary administracyjnej;
- b) uprawomocnienia się orzeczenia sądu powszechnego w sprawie ustalenia istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa;
- c) zakończenia postępowania zabezpieczającego w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

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

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

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

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

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

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

Ponadto, analogicznie jak w ustawie – Ordynacja podatkowa, organ administracji publicznej,

na wniosek strony, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem strony lub ważnym interesem publicznym, będzie mógł:

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

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

Skorzystanie z ulg, o których mowa w niniejszej regulacji może stanowić pomoc publiczną albo pomoc de minimis albo de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, w związku z tym zaproponowano wprowadzenie rozwiązań na wzór przepisów art. 67b Ordynacji podatkowej.

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

Obowiązek współdziałania organów administracji publicznej państw członkowskich, a także organów administracji unijnej wywodzi się z regulacji art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej.

Obowiązek współpracy organów administracji może przybierać postać relacji pionowej – organy administracji Unii Europejskiej – organy administracji publicznej państw członkowskich, oraz postać relacji poziomej pomiędzy właściwymi organami administracji konkretnych państw członkowskich.

Wobec organów administracji państw członkowskich, prawo unijne nie wyznacza ściśle określonych ram prawnych, pozostawiając uszczegółowienie współpracy organów administracji, ustawodawstwu krajowemu.

Jak wskazano powyżej, niezbędne dla skutecznej i efektywnej współpracy administracyjnej, jest ustanowienie w polskiej procedurze administracyjnej swego punktu odniesienia, który uporządkuje zasady współpracy organów i nada jej konkretną treść normatywną.

W związku z powyższym, projekt przewiduje dodanie nowego działu VIIIa zatytułowanego „Europejska współpraca administracyjna”.

Zgodnie z projektowaną regulacją organy administracji publicznej będą obowiązane do udzielania niezbędnej pomocy, zarówno we wspomnianej wcześniej relacji horyzontalnej, jak również w ramach współpracy wertykalnej. Obowiązek udzielenia pomocy, obejmujący przykładowo wykonywanie czynności procesowych oraz udostępnianie informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych, będzie realizowany zarówno z urzędu, jak i na wniosek właściwego organu państwa członkowskiego.

Należy jednak przyjąć, mając na względzie etap kształtowania się praktyk dobrej administracji w poszczególnych państwach członkowskich, że organy administracji częściej będą korzystać z trybu wnioskowego, niż otrzymywać pomoc innego organu z urzędu.

Jako zasadę projekt przewiduje zawiadomienie organu, którego pomoc dotyczy, o udzieleniu takiej pomocy, przez właściwy organ. Wydaje się, że przedmiotowe zawiadomienie może mieć znaczenie dla efektywnego prowadzenia postępowania w trybie urzędowym.

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

Zgodnie z założeniem niniejszego projektu ustawy, czynności współpracy mają być odformalizowane. Jedynym warunkiem do złożenia przez organ wnioskujący o pomoc skutecznego wniosku jest jego

uzasadnienie z podaniem postawy prawnej i sporządzenie go w języku polskim (do organów administracji Unii Europejskiej), a w przypadku skierowania wniosku do organów administracji innego państwa członkowskiego, powinien on być przetłumaczony na język urzędowy tego państwa.

Powyższe oznacza, że przykładowo wniosek o udzielenie pomocy pochodzący od organu administracji innego państwa członkowskiego, który będzie odpowiednio uzasadniony, a także zaopatrzony w podstawę prawną, jeżeli nie zostanie wniesiony w języku polskim, będzie dotknięty usualnym brakiem formalnym, opisanym poniżej.

Jeżeli pomimo tak skromnych wymagań formalnych, składany przez organ wniosek, nie będzie ich spełniał, wówczas zgodnie z projektowanym art. 260b § 2 k.p.a. należy wezwać organ wnioskujący o uzupełnienie braków formalnych w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Innym przypadkiem pozostawienia wniosku o udzielenie pomocy bez rozpoznania będzie brak podstawy prawnej do jej udzielenia.

Stosownie do projektowanego art. 260b § 3 k.p.a., rozpatrzenie wniosku nastąpi w terminie wynikającym z regulacji prawa unijnego, a w przypadku braku takiego terminu powinno nastąpić niezwłocznie.

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

Jako zasadę projekt ustanawia komunikację między organami drogą elektroniczną (art. 260d k.p.a.).

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

Projektowane przepisy znajdą także odpowiednie zastosowanie do organów administracji państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA).

#### **XV. Doprecyzowanie przepisów o zasadach liczenia terminów (art. 57 k.p.a.).**

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

#### **XVI. Usunięcie wymogu wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa (art. 52 p.p.s.a., zmiany w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i o samorządzie województwa).**

Obowiązek skierowania wezwania do usunięcia naruszenia prawa przed złożeniem skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego dotyczy tzw. innych aktów i czynności (np. indywidualnych interpretacji podatkowych) oraz aktów prawa miejscowego a jego wypełnienie warunkuje obecnie możliwość wniesienia skargi.

Wymagania dotyczące w szczególności terminu na złożenie skargi w przypadku skarg, do których nie stosuje się art. 52 p.p.s.a., są rozbieżnie interpretowane w orzecznictwie<sup>18</sup>. Sytuacja ta powoduje niepewność prawa, która może rodzić dla strony daleko idące negatywne konsekwencje. W praktyce

---

<sup>18</sup> Warto zauważyć, że postanowieniem z 15 kwietnia 2016 r., I FSK 161/16 Naczelny Sąd Administracyjny przedstawił składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości: „Czy w przypadkach spraw, o których mowa w art. 52 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 1270 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym przed 15 sierpnia 2015 r. strona może wnieść skargę po uprzednim wezwaniu organu do usunięcia naruszenia prawa, nie czekając na doręczenie odpowiedzi organu na to wezwanie, czy też, wniesienie skargi powinno nastąpić między trzydziestym a sześćdziesiątym dniem, licząc od dnia wniesienia takiego wezwania, chyba że z uwagi na doręczenie odpowiedzi na takie wezwanie zastosowanie znajdzie termin, o którym mowa w art. 53 § 2 tej ustawy?”.

może zagrażać wręcz realizacji prawa do sądu. Ponadto, w orzecznictwie przyjmuje się, że wezwanie powinno umożliwić organowi odniesienie się do wszystkich zarzutów, co prowadzi do odrzucania skarg w zakresie zarzutów, które nie zostały ujęte w wezwaniu..

Równie istotny jest fakt, że sytuacje, w których organy pozytywnie odpowiadają na wezwanie do usunięcia naruszeń są bardzo rzadkie i najczęściej wynikają ze zmiany stanu prawnego.

W związku z powyższym proponuje się usunąć instytucję wezwania do naruszenia prawa (nowe brzmienie art. 52 i art.53 p.p.s.a.). W projekcie przewidziano również konieczne zmiany w przepisach ustaw samorządowych (o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa), gdzie przewidziano konieczność wezwania do usunięcia naruszenia prawa przed wniesieniem skargi na uchwałę lub zarządzenie organu jednostki samorządu terytorialnego.

#### **XVII. Rozszerzenie zakresu zastosowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym trybu uproszczonego (art. 119 pkt 5 i 6 p.p.s.a.). Modyfikacja w zakresie składu sądu w postępowaniu sądowoadministracyjnym (art. 16, art.120 p.p.s.a.).**

Przewiduje się rozszerzenie przesłanek o dwie sytuacje: gdy sprawa była rozpoznana w postępowaniu uproszczonym, o którym mowa w dziale II rozdział 15 kodeksu postępowania administracyjnego (szerzej: pkt IX uzasadnienia) oraz przypadek, w którym przedmiotem skargi jest pisemna interpretacja przepisów prawa podatkowego wydawana w indywidualnej sprawie.

W obu tych przypadkach uzasadnione jest rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym, w szczególności bez konieczności wyznaczania rozprawy. Sprawy, które przekazane zostaną do administracyjnego trybu uproszczonego powinny być bowiem „z natury” nieskomplikowane, natomiast skargi na indywidualne interpretacje podatkowe związane są z abstrakcyjnym, wskazanym przez podatnika stanem faktycznym, którego roztrząsanie także nie wymaga, jak się wydaje, rozprawy.

W projekcie zaproponowano rozwiązanie, zgodnie z którym sąd administracyjny orzeka w składzie jednego sędziego w przypadku gdy w postępowaniu administracyjnym nie występowały strony o spornych interesach (w szczególności, gdy w postępowaniu tym występowała tylko jedna strona), chyba że ze względu na zawłość sprawy lub jej wagę prezes sądu zarządzi jej rozpoznanie w składzie trzech sędziów. Zasada ta powinna mieć zastosowanie także w trybie uproszczonym. Przedmiotowa zmiana ma na celu przyspieszenie rozpatrywania spraw, w których brak jest stron o spornych interesach, z zastrzeżeniem, iż każdorazowo, w przypadku sprawy o szczególnym charakterze (zawłość, waga) prezes sądu będzie miał kompetencję do zarządzenia jej rozpoznania zgodnie z zasadą ogólną, tj. w składzie trzech sędziów.

Zaproponowane rozwiązania powinny przyspieszyć rozpoznawanie spraw sądowoadministracyjnych.

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

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

referendarza sądowego<sup>19</sup>, a nie osobę trzecią.

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

### **3. Zgłoszenie lobbingowe.**

Stosownie do art. 5 ustawy z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa<sup>20</sup> oraz art. 52 § 1 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów<sup>21</sup> projekt ustawy zostanie udostępniony w BIP Rządowego Centrum Legislacji oraz na stronie rządowego portalu konsultacji publicznych (konsultacje on-line).

### **4. Oświadczenie o zgodności projektowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.**

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

### **5. Ocena, czy projekt ustawy będzie podlegał notyfikacji, zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.**

Zawarte w projekcie ustawy regulacje nie stanowią przepisów technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm aktów prawnych<sup>22</sup>, w związku z tym projekt nie będzie podlegał notyfikacji.

### **6. Termin wejścia w życie**

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

---

<sup>19</sup> Więcej na ten temat np. Andrzej Szpor „Mediacja w prawie administracyjnym” w „Mediacje. Teoria i praktyka”, pod redakcją Ewy Gmurzyńskiej oraz Rafała Morka, Wydanie 2 rozszerzone, Wolters Kluwer 2014.

<sup>20</sup> Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.

<sup>21</sup> M.P. poz. 979.

<sup>22</sup> Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.