

Wybrane zmiany

Nowelizacja procedury administracyjnej

Od 1990 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹ zmieniano blisko 50 razy; nowelizacja procedury, która weszła w życie 1 czerwca 2017 r. jest dotychczas największa. Wprowadziła wiele instytucji prawnych zmieniających nie tylko sposób, ale – po części – również filozofię postępowania administracyjnego. Przyczyny wprowadzenia zmian są zbieżne z konkluzjami kontroli NIK i formułowanymi na ich podstawie wnioskami *de lege ferenda*. Prawidłowe wdrożenie nowych rozwiązań zależy teraz od zdolności organizacyjnych administracji.

FILIP BYCZKOWSKI

Nowelizacja została wprowadzona na mocy ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw². Autorem jej projektu było Ministerstwo Rozwoju (w ramach pakietu „100 zmian dla firm – Pakiet ułatwień dla przedsiębiorców”).

Ustawa nowelizująca wprowadziła również istotne zmiany w przepisach ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³.

Większość z nich jest powiązana z nowymi lub zmienionymi instytucjami procesowymi procedury administracyjnej.

Ustalenia kontroli NIK

Najwyższa Izba Kontroli bada prawidłowość działania administracji publicznej. Do kluczowych zagadnień objętych kontrolami należą kwestie dotrzymywania procedur administracyjnych; sprawności i terminowości prowadzenia postępowań; podejmowania działań zmierzających do budowy administracji publicznej przyjaznej obywatelowi i przedsiębiorcy, co ma

¹ Ustawa z 14.6.1960 – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.). Dalej: k.p.a.

² Dz.U. poz. 935, dalej: ustawa nowelizująca.

³ Dz.U. z 2017 r. poz. 1369, ze zm., dalej: p.p.s.a.

wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej oraz inwestycje w Polsce.

Przykładowymi kontrolami NIK obejmującymi kwestie prawidłowości i sprawności postępowań administracyjnych były: „Zapobieganie nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi”, „Realizacja Strategii Głównego Urzędu Miar na lata 2010–2015” oraz „Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą”⁴.

W toku powyższych kontroli stwierdzone problemy (w różnym zakresie) dotyczyły m.in. realizacji obowiązków informacyjnych przez organy lub zapewniania stronom czynnego udziału w postępowaniach, przekraczania terminów załatwiania spraw i/lub długotrwałości postępowań (także wzywania do uzupełnienia braków formalnych wniosku po upływie wielu dni od jego wniesienia), czy czasochłonności gromadzenia materiału dowodowego mającego wykazać spełnienie przesłanek pozytywnych wydania decyzji (co wynikało z przedkładania wraz z wnioskiem o wszczęcie postępowania niewystarczających dokumentów przez strony

i konieczności wzywania wnioskodawców do ich uzupełniania).

Uzasadnienie zmian

W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wskazano, iż „rozpoznawanie spraw administracyjnych w wielu przypadkach cechuje przewlekłość”, podnosząc, że „problem ten ma szczególne znaczenie w odniesieniu do licznych postępowań związanych z działalnością gospodarczą, takich jak uzyskanie koncesji lub zezwolenia czy też decyzji związanych z procesem inwestycyjnym”⁵.

Projektodawca zwrócił również uwagę, iż „częste niedotrzymywanie przez organy administracji publicznej instrukcyjnych terminów załatwiania spraw sprawia, że trudno jest przewidzieć, w jakim realnie czasie przedsiębiorca może liczyć na uzyskanie ostatecznego rozstrzygnięcia jego sprawy”⁶. W uzasadnieniu przedstawione zostały wyniki badań i dane statystyczne⁷ oraz zidentyfikowane problemy. Zaznaczono przy tym, iż dotyczą one także osób nieprowadzących działalności gospodarczej.

W związku z powyższym przyjęto, że celem projektu jest „wprowadzenie

⁴ Kontrola P/16/018 „Zapobieganie nielegalnemu...” prowadzona była przez Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji (obejmowała dwa naczelne i dwa centralne organy administracji rządowej); kontrola P/16/020 „Realizacja Strategii Głównego Urzędu Miar...” koordynowana była przez Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji (obejmowała organy administracji miar); kontrola P/15/107 „Wydawanie decyzji o pozwoleniu...” koordynowana była przez Delegaturę NIK we Wrocławiu (obejmowała sześć organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz sześć organów nadzoru budowlanego).

⁵ *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw* (druk 1183 Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji), s. 3.

⁶ Tamże.

⁷ Wskazano, iż w 2016 r. problem „przewlekłości rozpoznawania spraw administracyjnych” zauważało 78,1% ankietyowanych przedsiębiorców (w badaniu przeprowadzonym przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości). Podano również, iż liczba uwzględnionych przez wojewódzkie sądy administracyjne skarg na bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania wyniosła w 2015 r. – 2000, zaś w I poł. 2016 r. – ok. 1150.

rozwiązań, które: a) pozwolą usprawnić postępowania administracyjne oraz skrócić czas ich trwania (...), b) zmniejszą ilość rozstrzygnięć kasatoryjnych (organów odwoławczych – przyp. aut.), c) przyczynią się do bardziej partnerskiego podejścia administracji do obywateli przez wprowadzenie zasad i szczegółowych regulacji pozwalających na efektywniejszą realizację zasady pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej (...) oraz na wykorzystanie metod polubownego rozwiązywania kwestii spornych (...)”⁸.

Analiza konkluzji wynikających z ustaleń kontroli NIK i diagnozy dokonanej przez ówczesne Ministerstwo Rozwoju oraz celów, których osiągnięcie postawiono przed nowelizacją wskazuje, że panuje zgoda co do zasadniczych problemów wymagających rozwiązania.

Ogólne zasady postępowania

Nowelizacja wprowadziła zmiany dotyczące zasad ogólnych postępowania administracyjnego regulowanych w art. 6-16 k.p.a.

Do Kodeksu postępowania administracyjnego dodany został przepis art. 7a § 1 k.p.a., wprowadzający zasadę przyjaznej interpretacji przepisów (*in dubio pro libertate*).

Zgodnie z jego treścią, jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie jej uprawnienia,

a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, są one rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ⁹. W art. 7a § 2 k.p.a. przewidziano wyłączenia stosowania tej normy.

Według projektodawcy, „zasada ta wymaga rozważenia przez organ wyniku wykładni postulowanego przez stronę; nie nakłada jednak na organ obowiązku automatycznego jej uwzględniania”¹⁰. Wydaje się, że takie założenie nie znajduje oparcia w treści przyjętego przepisu. Wskazuje ona, że zawsze gdy nie zostaną spełnione przesłanki negatywne (*verba legis*: sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ), a są wątpliwości dotyczące treści normy prawnej, to organ jest związany powyższą zasadą i winien je rozstrzygnąć na korzyść strony.

Niejasne jest przy tym także, czy chodzi o wątpliwości organu co do treści normy prawnej, wątpliwości strony, czy też o stan ujawnionej w toku postępowania rozbieżności między zapatrywaniem organu i strony dotyczącym treści normy prawnej.

Zasadne jest również pytanie o skutki procesowe naruszenia tej zasady dla bytu decyzji po kontroli odwoławczej i sądowno-administracyjnej.

⁸ *Uzasadnienie projektu...*, op.cit., s. 5.

⁹ Zasygnalizować należy, iż podobny przepis, ale dotyczący wątpliwości co do stanu faktycznego, znalazł się w art. 81a k.p.a.

¹⁰ *Uzasadnienie projektu...*, op.cit., s. 9.

W procedurze administracyjnej dodano art. 7b k.p.a., statujący zasadę ogólną współdziałania organów administracji publicznej. Zgodnie z jego treścią, w toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania; czynią to za pomocą środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy.

Przepis powyższy budzi jednak wątpliwości. Nie jest bowiem jasne, czy statuuje on zasadę ogólną odnoszącą się tylko do ugruntowanego w systemie i istniejącego w przepisach szczególnych trybu współdziałania organów, opisanego w art. 106 k.p.a.¹¹ oraz do innych ściśle określonych przypadków, np. przewidzianych w art. 52 k.p.a., czy też miałby z niego wynikać obowiązek także innego współdziałania z pozostałymi organami w toku postępowania administracyjnego (por. zwłaszcza współdziałanie w celu wyjaśnienia stanu prawnego sprawy).

Kwestia ta ma dość kluczowe znaczenie. Powstaje bowiem pytanie, w jakich formach miałyby następować współdziałanie, o którym mowa w art. 7b k.p.a. i ewentualnie jak strona mogłaby kwestionować jego przejawy oraz wyniki. Nie jest to bez znaczenia, tym bardziej, że w myśl art. 106

§ 5 k.p.a. zajęcie stanowiska przez organ współdziałający (w trybie art. 106 § 1 k.p.a.) następuje w drodze postanowienia, na które służy stronie zażalenie. Jakkolwiek współpraca organów administracji publicznej jest ze wszech miar pożądana i celowa, zdecydowanie zanegować należałoby możliwość opierania rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych na działaniach niezajmujących odzwierciedlenia w aktach postępowania i wyjaśnianiu jakichkolwiek kwestii mających wpływ na rozstrzygnięcie *de facto* poza lub obok danego postępowania w sposób nieznan stronie.

Do k.p.a. dodano art. 8 § 2 k.p.a., wprowadzający zasadę określoną przez projektodawcę jako zasada pewności prawa (zasada uprawnionych oczekiwań). Na jego mocy, organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym.

Projektodawca, uzasadniając wprowadzenie powyższej normy, wskazał również na stanowisko judykatury¹², podnosząc: „to, że sprawy mają charakter indywidualny, nie oznacza, że nie jest możliwe wypracowanie utrwalonych praktyk w zakresie ich rozstrzygania z uwagi na ten sam stan faktyczny i prawny”¹³. Stanowisko to należy podzielić. NIK również w jednej z prowadzonych kontroli¹⁴ zwróciła uwagę na kwestię braku procedur wewnętrznych organu określających w sposób całościowy

¹¹ Przepis art. 106 k.p.a. w §1 stanowi, że jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu przez niego stanowiska.

¹² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9.10.2015, sygn. akt I OSK 1378/15, Lex nr 2002572.

¹³ *Uzasadnienie projektu...*, op.cit., s. 16.

¹⁴ P/16/018.

kryteria i sposoby stwierdzania i uznawania za spełnione przesłanek udzielenia koncesji na rynku paliw ciekłych ujętych w ustawie z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne¹⁵.

Bez wątplenia więc w sprawach podobnych pod względem kwestii faktycznych i prawnej podstawy rozstrzygnięcia organy winny działać w sposób tożsamy (oczywiście również z zachowaniem reżimu proceduralnego k.p.a. i ustaw szczególnych oraz z uwzględnieniem składanych przez strony wniosków dowodowych). Jednocześnie należy mieć jednak na uwadze, że w każdej sprawie mogą występować odrębności wymagające uwzględnienia i rozważenia (co może wynikać np. ze złożenia wniosków dowodowych), jak również, że każda sprawa musi być rozpatrywana w sposób zindywidualizowany.

Przyjęty art. 8 § 2 k.p.a. co do zasady wdraża te założenia. Wydaje się jednak, że jego treść nie stanowi o zasadzie pewności prawa, a o zasadzie jednolitości praktyki proceduralnej i orzeczniczej organu administracji publicznej, i wydaje się, że tak powinien być on rozumiany.

Nie jest także jasne czy organ w uzasadnieniu decyzji powinien wskazać, że w danej sprawie odstąpił od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw, w jakim zakresie i jaka była przyczyna takiego działania. Kwestią otwartą jest również to, czy będą podejmowane próby wskazywania przez skarżących, iż odstąpienie takie nie miało uzasadnionej przyczyny i czy będą z tego tytułu wywodzone

żądania procesowe. Możliwości takiej *a priori* wykluczyć nie można.

Dalsza ważna kwestia: w sprawach złożonych (*vide* np.: udzielania koncesji na podstawie ustawy – Prawo energetyczne) dążenie przez organ do ustalenia okoliczności faktycznych i ewentualnego stwierdzenia ich tożsamości z innymi sprawami może wymagać zróżnicowanych czynności dowodowych i tym samym innego sposobu postępowania. W konsekwencji, sposób postępowania organu może być całkowicie różny i nie powinno prowadzić to do argumentów o naruszeniu zasady ujętej w art. 8 § 2 k.p.a.

W przepisach procedury administracyjnej nowe brzmienie otrzymał art. 13 k.p.a. (przepis jest bardziej obszerny niż przed nowelizacją) – nastąpiło poszerzenie zasady ugodowego załatwiania spraw i wprowadzenie zasady polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych.

W obowiązującym do 31 maja 2017 r. modelu postępowania administracyjnego załatwienie sprawy w sposób konsensualny (w drodze ugody) było możliwe tylko w przypadku wielości stron postępowania (co najmniej dwóch) i występowania pomiędzy nimi spornych interesów. Obecna regulacja art. 13 k.p.a. akcentuje generalny postulat konsensualnego działania organu – w każdej sprawie, której charakter na to pozwala. Jak należałoby przyjąć, ma to dotyczyć nie tylko załatwiania spraw, ale także *verba legis* rozstrzygnięcia wszystkich kwestii spornych polubownie oraz ustalania praw i obowiązków będących

¹⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 220, ze zm., dalej: ustawa – Prawo energetyczne.

przedmiotem postępowania – jak należy przyjąć również części z nich (w sytuacji braku możliwości konsensusu co do wszystkich z nich). Zważyć przy tym należy, iż takie działanie organu ma mieć miejsce również w postępowaniach, w których występuje jedna strona (a zatem w relacji pomiędzy organem a stroną). W sprawach, w których uczestniczą strony o spornych interesach, skłanianie ich do zawarcia ugody będzie natomiast jednym z możliwych, nie zaś jedynym przejawem zasady ugodowego załatwiania spraw. Elementem wzmocnienia tego dążenia jest wprowadzenie całkowicie nowego w procedurze administracyjnej instrumentu – mediacji.

Za właściwe należy uznać wzmocnienie obowiązku informowania przez organ o możliwościach i korzyściach polubownego załatwienia sprawy. Oczywiście otwartą kwestią pozostaje praktyka i przyjęty przez organy sposób, w jaki realizować będą obowiązki informacyjne w tym zakresie.

Ostatnia ze zmian dotyczących zasad ogólnych postępowania administracyjnego została dokonana w art. 15 k.p.a. przez zmianę jego treści i wprowadzenie modyfikacji odnoszących się do zasady dwuinstancyjności. Zgodnie z nowym brzmieniem przepisu, postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Wbrew ewentualnym obawom lub oczekiwaniom (w zależności od punktu widzenia), powyższa zmiana sama w sobie nie powoduje zniesienia czy ograniczenia dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, ale tylko przewiduje możliwość ewentualnego wprowadzenia tego typu rozwiązań w poszczególnych ustawach materialnoprawnych. Możliwe

kierunki zmian powinny być znane w grudniu 2019 r., bowiem z art. 15 ustawy nowelizującej wynika, że do 1 czerwca 2019 r., ministrowie mają dokonać przeglądu aktów prawnych oraz przedłożyć zestawienia wraz z uzasadnieniem. Mają one obejmować postępowania administracyjne, w których: zachodzi konieczność zachowania dwuinstancyjności postępowań albo zasadne jest odstąpienie od dwuinstancyjności postępowań, na podstawie czego w terminie 6 miesięcy minister właściwy do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej ma przedłożyć Radzie Ministrów zbiorczy raport dotyczący dwuinstancyjności postępowań administracyjnych.

Warto przy tym dodać, że już obecnie z modyfikacją zasady dwuinstancyjności korespondują pozytywne zmiany wprowadzone w przepisach p.p.s.a. (mają one bezpośredni wpływ na postępowanie administracyjne). Przez zmianę § 2 i 3 w art. 52 p.p.s.a. usunięto konieczność złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy jako warunku wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a. od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze, podobnie jak przed 1 czerwca 2017 r., strona ma możliwość zwrócenia się z takim wnioskiem do organu, ale jego wniesienie w żadnym wypadku nie determinuje możliwości wniesienia skargi do sądu; strona może wnieść skargę na tę decyzję bez skorzystania z tego prawa. Dzięki zmianie § 3 i 4 w art. 52 p.p.s.a. nastąpiły również inne zmiany, dotyczące prawnej dopuszczalności wniesienia skargi do sądu. Rozwiązanie

powyższe należy ocenić bardzo pozytywnie, albowiem wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy (czy wezwania do usunięcia naruszenia prawa, przy innych aktach administracyjnych i czynnościach) stanowiły formalny wymóg o niskiej skuteczności i przedłużały okres poprzedzający wniesienie skargi do sądu.

Sposób załatwiania spraw

Przepisy regulujące zasady i terminy załatwiania spraw określono w k.p.a. w oddzielnym rozdziale, w art. 35-38. Stanowią one kluczową regulację normującą niezwykle istotną dla przedsiębiorców i obywateli kwestię sprawności postępowania oraz środków służących w przypadku niespełnienia przewidzianych w nich wymogów. Ustawa nowelizująca wprowadziła w zespole tych przepisów istotne zmiany, przy czym nie rozwiązują one wszystkich problemów.

W k.p.a. utrzymano, co nie budzi wątpliwości, obowiązujące terminy załatwiania spraw: niezwłocznie w warunkach określonych w art. 35 § 2 k.p.a., sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego – nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania (art. 35 § 3 k.p.a.). Regulację art. 35 k.p.a. uzupełniono o § 3a w związku z wprowadzeniem do procedury administracyjnej trybu postępowania uproszczonego; wskazano, że załatwienie sprawy w postępowaniu

uproszczonym powinno nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania.

Nie została w istotnym stopniu zmieniona regulacja art. 35 § 5 k.p.a., wskazującego zdarzenia (okresy), których nie wlicza się do ww. terminów załatwienia sprawy (uzupełniono je jedynie o okres trwania mediacji). Rozumienie tych zdarzeń co do zasady w doktrynie i orzecznictwie zostało wyłożone. W praktyce regulacja art. 35 § 5 k.p.a. stwarza jednak problemy. Przykładowo: strona wnosi do organu żądanie wszczęcia postępowania, podanie spełnia wszystkie warunki formalne, strona przedkłada wszystkie dokumenty, które w jej ocenie wykazują spełnienie przesłanek pozytywnych wydania decyzji. Organ zaś wzywa ją jednak do udzielenia wyjaśnień albo przedłożenia dodatkowych dokumentów (czasem wskazując nadto, że w jego ocenie na obecnym etapie stwierdzenie spełnienia określonej przesłanki nie jest możliwe), zakreślając termin dokonania czynności. W tej sytuacji pojawia się pytanie, czy dodatkowy czas trwania postępowania będzie stanowił okres opóźnienia spowodowany z winy strony, a zatem czy okres ten będzie wyłączany z terminu załatwienia sprawy. Jak wskazuje A. Wróbel, „do terminów tych nie wlicza się opóźnień powstałych z winy strony (uczestników postępowania), co należy wiązać z przekroczeniem przez stronę terminów dokonania czynności określonych w przepisach prawa lub wyznaczonych przez organ prowadzący postępowanie”¹⁶.

¹⁶ A. Wróbel: *Komentarz aktualizowany do art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego* (SIP LEX t. 12.).

Ze stanowiskiem tym należy się w pełni zgodzić, wskazując jednocześnie, że do terminów załatwienia sprawy w sytuacji przedstawionej powyżej nie będzie się wliczać ewentualnego opóźnienia strony w wypełnieniu wezwań organu, ale sam czas uczynienia mu zadość w terminie wyznaczonym.

Zanegować należy więc praktykę niektórych organów, które samo wezwanie do udzielenia wyjaśnień lub przedłożenia dokumentów przez stronę utożsamiają z powstaniem okoliczności skutkującej opóźnieniem spowodowanym z winy strony i czasu „realizacji” takiego wezwania nie wliczają do terminów załatwienia sprawy.

Powyższy problem uwidacznia się w związku z zasadami zawiadamiania stron o niezałatwieniu sprawy w terminie, co reguluje art. 36 k.p.a., którego treść została w części zmieniona mocą ustawy nowelizującej. W przypadku zawiadomienia o niezałatwieniu sprawy w terminie, wprowadzenie obowiązku pouczenia przez organ o prawie do wniesienia ponaglenia należy ocenić jednoznacznie pozytywnie. Właściwą zmianą jest również usunięcie z treści art. 36 § 1 k.p.a. dookreślenia terminów, do których odnosi się dyspozycja przepisu. Upřednio było w nim wskazane, iż obowiązek zawiadomienia dotyczy niezałatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych; teraz jest mowa o niezałatwieniu sprawy w terminie, a zatem w każdym terminie, również później w terminie wyznaczonym.

Jakkolwiek już na podstawie dotychczasowej regulacji art. 36 § 1 k.p.a. i ogólnych zasad postępowania nie budziło większych

wątpliwości, że nie tylko niezałatwienie sprawy w terminie podstawowym (miesięcznym, dwumiesięcznym lub innym określonym w przepisach szczególnych), ale również później w terminie wyznaczonym, powodowało konieczność zawiadomienia strony i wyznaczenia nowego terminu, zmiana powyższa, pozornie redakcyjna, powinna wyeliminować występujące upřednio niedostatki w praktyce organów.

Treść art. 36 § 2 w zw. z § 1 k.p.a. nie rozstrzyga jednak dylematu: skoro bowiem okresów związanych z okolicznościami wymienionymi w art. 35 § 5 k.p.a. nie wlicza się do terminów załatwienia sprawy, a zawiadomienie ma być kierowane w wypadku niezałatwienia jej w terminie, to czy ma to mieć miejsce w każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie odnoszącym się do terminu podstawowego lub wyznaczonego, czy też terminu przedłużonego o okres zdarzeń wymienionych w art. 35 § 5 k.p.a.

Mając na względzie cel regulacji, zaaprobować należy pierwszą interpretację, wskazując, że organ niezależnie od przyczyny zawsze winien zawiadamiać o niezałatwieniu sprawy, wskazywać nowy termin oraz – co ważne, a co wprost nie wynika z przepisu – czynić to przed upływem terminu dotychczasowego, a nie po jego upływie. Zasadne byłoby nawet kierowanie takiego zawiadomienia z wyprzedzeniem umożliwiającym odbiorcy otrzymanie zawiadomienia przed upływem terminu. Powyższe ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia gwarancji procesowych strony i każdorazowego posiadania przez nią aktualnej informacji co do oczekiwanego terminu załatwienia sprawy.

Nowelizacja zmieniła w całości treść art. 37 k.p.a. – wprowadzono nową instytucję prawną ponaglenia w wypadku bezczynności organu lub przewlekłości postępowania (zamiast zażalenia względnie wezwania do usunięcia naruszenia prawa).

Za pozytywną należy uznać zmianę nazwy środka oraz zdefiniowanie bezczynności i przewlekłości.

Słuszne jest też zdynamizowanie organu, który ma nie więcej niż siedem dni na przekazanie ponaglenia organowi wyższego stopnia; ten również otrzymał siedem dni na jego rozpatrzenie. Przy czym organ ten nie musi już otrzymywać akt postępowania, a jedynie ich odpisy w niezbędnym zakresie, co jednak z drugiej strony może wymagać dodatkowej pracy przy ich sporządzaniu. Charakter dyscyplinujący dla prowadzących postępowanie będzie miał również obowiązek ustosunkowania się organu do wniesionego ponaglenia.

Praktyka pokaże jednak, czy ustosunkowanie się nie będzie oznaczało jedynie wskazania, że organ nie zgadza się z treścią ponaglenia; należałoby oczekiwać, że ustosunkowanie się będzie zawierało umotywowanie prezentowanego stanowiska.

Z instytucją ponaglenia bezpośredni związek ma również wprowadzenie regulacji na poziomie p.p.s.a. W art. 53 § 2b p.p.s.a. jednoznacznie wskazano, iż skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu. Oznacza to, iż dla wniesienia

skargi nie jest konieczne oczekiwanie na rozpatrzenie ponaglenia.

Zmieniła się treść art. 38 k.p.a., dotyczącego odpowiedzialności pracownika organu. W ocenie projektodawcy, regulacja ta „nie wprowadza żadnych zmian w zakresie podstaw odpowiedzialności pracownika”, a zmiana ma charakter porządkujący (z uwagi na zmiany art. 37 k.p.a.)¹⁷. Wydaje się jednak, iż zakres odpowiedzialności, o której mowa w art. 38 k.p.a. został poszerzony, mimo że nie ma już w nim wprost mowy o odpowiedzialności za niezawiadomienie o każdym przypadku niezafatwienia sprawy w terminie. Sankcjonowaniu podlega bowiem również prowadzenie postępowania dłużej niż jest to niezbędne dla zafatwienia sprawy (niezależnie od formalnego dotrzymywania poszczególnych terminów), co winno mieć działanie dyscyplinujące.

Zasady doręczeń i liczenia terminów

Do Kodeksu postępowania administracyjnego dodano przepis art. 49a k.p.a. wprowadzający możliwość zawiadomienia przez organ o czynnościach i decyzjach bez doręczeń. Na jego mocy, poza przypadkami, o których mowa w art. 49 (tj. poza przypadkami, gdy przepis szczególny tak stanowi), organ może dokonywać zawiadomienia o decyzjach i innych czynnościach w formie, o której mowa w art. 49 § 1 (w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej

¹⁷ Uzasadnienie projektu..., op.cit., s. 27.

miejsowości lub przez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej), jeżeli w postępowaniu bierze udział więcej niż dwadzieścia stron. Zawiadomienie jest w takim wypadku skuteczne wobec stron, które zostały na piśmie uprzedzone o zamiarze zawiadamiania ich w określony sposób (jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej). Do zawiadomienia stosuje się przepis art. 49 § 2 – uważa się je za dokonane po upływie czternastu dni od dnia wymienionych zdarzeń.

Przyjęte rozwiązanie powoduje, że zawiadamianie w tym trybie może zatem mieć miejsce w każdym wypadku, bez odrębnej podstawy ustawowej. Intencją taką wyraził zresztą wprost projektodawca, wskazując, iż „(..) taka forma powiadamiania adresatów aktów i czynności organu nie będzie wymagać podstawy prawnej w odrębnym akcie rangi ustawowej (art. 49a k.p.a.)”¹⁸.

Jak należy rozumieć, w każdej sytuacji zastosowania tego rozwiązania zawiadomienie będzie uznane za dokonane, a zatem również decyzja uznana za doręczoną, po upływie 14 dni od dnia umieszczenia zawiadomienia; od tego czasu będzie biegł termin do wniesienia odwołania lub skargi. Jakkolwiek zgodzić się należy, że doręczanie pism w postępowaniach z udziałem wielu podmiotów sprawia problemy i niejednokrotnie przyczynia się do ich przedłużania, wydaje się, że uprzedzenie stron o zamiarze zawiadamiania w ten uproszczony sposób nie daje wystarczających gwarancji procesowych. Zmusza się bowiem

strony postępowań lub ich pełnomocników do ciągłego sprawdzania toku sprawy. Nie została przy tym przewidziana możliwość wyrażenia przez stronę sprzeciwu wobec tego sposobu zawiadamiania i doręczenia pism organu, w tym także decyzji.

Drobna, aczkolwiek pożądana zmiana została wprowadzona w art. 57 k.p.a. Przez zmianę § 4 wskazano, że jeśli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą.

Wszczęcie postępowania

Nowelizacja wprowadziła zmianę art. 64 § 2 k.p.a., dotyczącego zasad wzywania do usunięcia braków formalnych podania (pisma zawierającego żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego). Zgodnie z nowym brzmieniem regulacji, jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa (innych niż podanie adresu, o czym mowa w art. 64 § 1 k.p.a.), należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni (wcześniej – w terminie siedmiu dni), z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie go bez rozpoznania.

Bardzo pozytywnie należy ocenić możliwość wyznaczenia wnoszącemu podanie terminu usunięcia braków formalnych dłuższego niż tylko siedmiodniowy. Do 31 maja 2017 r. nie było to możliwe, mimo woli organu, nawet w wypadku

¹⁸ Tamże, s. 44.

bardzo złożonych spraw, jak np. postępowania w sprawie udzielenia koncesji. Dalej jednak w treści art. 64 § 2 k.p.a. nie ma określenia terminu, w którym organ musi dokonać wezwania do usunięcia braków formalnych. Prowadzi to do daleko idących konsekwencji – terminy, o których mowa w art. 35 k.p.a., będą bowiem dopiero od doręczenia organowi podania, które cechuje się walorem kompletności (odpowiada od strony formalnej wszystkim wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, w tym w szczególności w art. 63 § 2 k.p.a.). Znajduje to potwierdzenie w doktrynie i judykaturze. Jak wskazuje bowiem A. Wróbel: „datą wszczęcia postępowania administracyjnego na żądanie strony jest dzień doręczenia organowi administracji publicznej żądania spełniającego wymagania z art. 63 § 2, tzn. podania zawierającego co najmniej wskazanie strony, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czyniącego zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych”¹⁹. Jednocześnie przywołany przez A. Wróbla wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego przesądza, iż w przypadku, gdy wniosek o wszczęcie postępowania nie spełnia wymagań ustalonych w przepisach prawa, termin załatwienia sprawy „należy liczyć od daty usunięcia

braków formalnych, bowiem wszczęcie postępowania administracyjnego może spowodować tylko żądanie strony niedotknięte brakami formalnymi”²⁰.

W tej sytuacji, wobec nieokreślenia w treści art. 64 § 2 k.p.a. terminu, w którym organ jest obowiązany wezwać stronę do usunięcia braków formalnych, możliwa jest sytuacja, w której nastąpi to po upływie dowolnie długiego terminu. Jednocześnie w tym czasie organ nie będzie związany maksymalnymi terminami załatwienia sprawy, określonymi w art. 35 § 3 k.p.a., gdyż – jak wskazano – ich bieg rozpoczyna się dopiero w momencie doręczenia mu podania niezawierającego tychże braków. Niedostatku normy wynikającej z powyższych regulacji nie mogą przy tym sanować – mające generalne znaczenie – zasady załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki (art. 35 § 1 k.p.a.) i szybkości postępowania (art. 12 § 1 k.p.a.). Jednocześnie przyjęć należy, że w wyżej wymienionej sytuacji, skoro termin załatwienia sprawy nie biegnie, wnoszący podanie nie ma podstaw prawnych do wniesienia ponaglenia²¹.

W związku z powyższym, *de lege ferenda*, postulować należałoby dokonanie dalszej zmiany dyspozycji art. 64 § 2 k.p.a. i nadanie mu brzmienia: „jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych

¹⁹ A. Wróbel: *Komentarz aktualizowany do art. 61 Kodeksu postępowania administracyjnego* (SIP LEX t. 9).

²⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12.9.2008, sygn. akt. II OSK 1012/07, LEX nr 508501.

²¹ W konsekwencji od strony przedsiębiorcy czy obywatela wnoszącego podanie do organu sytuacja w skrajnym przypadku wyglądać może następująco: strona wnosi podanie, jest przekonana, iż spełnia ono wszystkie wymogi formalne, a organ prowadzi postępowanie wyjaśniające, mija blisko miesiąc lub dwa, a zamiast rozstrzygnięcia strona otrzymuje wezwanie, z którego dowiaduje się, że podanie nie spełnia wymogów ustalonych w przepisach prawa i musi usunąć jego braki pod rygorem pozostawienia bez rozpoznania. W tej sytuacji bez wątpienia strona ma uzasadnione podstawy do niezadowolienia z działania organu, a jednocześnie nie ma żadnego trybu przeciwdziałania temu zachowaniu (w postaci wniesienia ponaglenia).

w przepisach prawa, należy – *nie później niż w terminie czternastu dni, a w sprawie szczególnie skomplikowanej – nie później niż w terminie miesiąca od doręczenia podania organowi* – wezwać wnoszącego do usunięcia braków, w wyznaczonym terminie nie krótszym niż siedem dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania”.

Powyższy przepis w proponowanym brzmieniu pozwalałby na zdyscyplinowanie organów administracji publicznej, aby wzywały wnoszących podania do usuwania braków formalnych w ściśle oznaczonych kodeksowo terminach. W ten sposób strona uzyskałaby gwarancję, że najpóźniej po upływie miesiąca (oraz czasu niezbędnego na doręczenie pism przez operatora pocztowego) od wniesienia żądania wszczęcia postępowania, otrzymają informację o ewentualnych brakach i konieczności ich uzupełnienia. Wpłynęłoby to na poprawę szybkości prowadzenia postępowań. Proponowana treść przepisu uwzględnia też to, że organ administracji publicznej musi mieć odpowiedni czas na zapoznanie się z podaniem, wyspecyfikowanie braków formalnych podania oraz sporządzenie wezwania, a czas ten powinien być determinowany złożonością sprawy. Otwartą kwestią pozostaje możliwość rozszerzenia stosowania instytucji ponaglenia w sytuacji niedotrzymania także tych terminów.

Pozostałe zmiany

W art. 76a k.p.a. dodano przepis § 2b wprowadzający zmiany dotyczące poświadczania

dokumentów za zgodność z oryginałem. Zgodnie z jego treścią, upoważniony pracownik organu prowadzącego postępowanie, któremu został okazany oryginał dokumentu wraz z odpisem, na żądanie strony poświadcza jego zgodność. Poświadczenie obejmuje podpis pracownika, datę i oznaczenie miejsca sporządzenia, a na żądanie strony, również godzinę. Jeżeli dokument ma cechy szczególne (dopiski, poprawki lub uszkodzenia), należy stwierdzić to w poświadczeniu.

Przepis powyższy uzupełnia regulację art. 76a § 2 k.p.a. stanowiącego (aktualnie i uprzednio), że zamiast oryginału strona może złożyć odpis dokumentu, jeżeli jego zgodność z oryginałem została poświadczona przez notariusza albo przez występującego w sprawie pełnomocnika strony będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub doradcą podatkowym. Na marginesie wskazać można, że NIK stwierdziła w tym zakresie problemy podczas jednej z kontroli²².

Rozwiązanie przyjęte w art. 76a § 2b k.p.a. wprowadza ułatwienia dla wnoszącego podanie, a potem strony postępowania, i *de facto* sankcjonuje istniejącą już wcześniej praktykę, która nie miała co prawda wyraźnej podstawy prawnej, ale nie była kwestionowana. Była stosowana w wielu drobnych sprawach, takich jak np. rejestracja pojazdu, w których kwestia poświadczania dotyczyła jednego lub kilku niezbyt obszernych dokumentów. Rozwiązanie to jednak wprowadzone *ex officio* niesie ryzyko

²² P/16/018.

w skrajnym przypadku częściowego paraliżu niektórych organów. Nietrudno bowiem wyobrazić sobie postępowania, w których strona musi przedłożyć kilka czy kilkanaście segregatorów dokumentów (np. przy postępowaniach koncesyjnych), okazuje organowi oryginały dokumentów oraz ich samodzielnie sporządzone kopie oraz formułuje żądanie ich poświadczenia za zgodność z oryginałem. Mając na względzie ryzyko wynikające z poświadczania kopii sporządzonych poza organem, wymusza to konieczność dokładnego przejrzania każdego dokumentu przez pracownika organu (również pod kątem ewentualnych rozbieżności) oraz dokonania poświadczenia zgodnie z wymogami ustawowymi. Zważyć przy tym należy, iż obowiązek nałożony na organ w tym zakresie jest w żaden sposób nieograniczony.

Określenie sposobu realizacji powyższych zadań należy do kierujących poszczególnymi urzędami obsługującymi organy, jednak należy mieć nadzieję, iż nie będzie miało to wpływu na sprawność załatwiania spraw. Istnieje jednak obawa, że zadanie to nakładane będzie na osoby prowadzące postępowania administracyjne (jako fachowo przygotowane do oceny tożsamości oryginału i kopii dokumentu). Konsekwencją tego rozwiązania jest również zmiana treści art. 268a k.p.a. – upoważnienie do poświadczania dokumentów przez pracowników organu w jego imieniu również musi mieć formę pisemną.

Nowelizacja wprowadziła art. 79a k.p.a., w § 1 nakazujący organowi wskazanie

przesłanek, których niespełnienie może prowadzić do wydania decyzji niezgodnej z żądaniem strony (w postępowaniu wszczętym na jej wniosek). Przepisy art. 10 § 2 i 3 stosuje się. Jego uzupełnienie stanowi art. 79a § 2 k.p.a., stanowiący, że w terminie wyznaczonym na wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, strona może przedłożyć dodatkowe dowody celem wykazania spełnienia przesłanek, o których mowa w § 1.

W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że „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”²³. Projektodawca wskazał również, że „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, sądowo-admi-

²³ *Uzasadnienie projektu...*, op.cit., s. 29.

nistracyjnym czy też wszczynaniem kolejnego postępowania”²⁴.

Powyższe rozwiązanie zasługuje na aprobatę, pojawia się jednak wątpliwość, czy w sytuacji gdy organ nie wskaże stronie braku spełnienia przesłanek, będzie tym związany – nie będzie mógł wydać decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Niejasne jest również czy organ może zmienić swoje wcześniejsze stanowisko dotyczące spełnienia przesłanek. Wreszcie pojawia się pytanie o stosowanie tego przepisu w wypadkach, gdy decyzje zapadają w ramach uznania administracyjnego.

Problem stanowi stosowanie wspomnianego przepisu w postępowaniach, które zostały wszczęte na żądanie jednej strony, a uczestniczą w nim również (od początku lub później) inne strony (czego przepis *expressis verbis* nie wyklucza). Rodzi się pytanie – czy owym innym stronom (które mogą mieć sprzeczne interesy albo stanowisko neutralne) należy również wskazywać spełnienie przesłanek uzasadniających wydanie decyzji zgodnej z ich żądaniem, jeżeli zostało ono sprecyzowane w toku postępowania lub wynika z treści składanych przez nie pism (czyli najczęściej decyzji sprzecznych z oczekiwaniem wnioskodawcy).

Wreszcie nie jest jasne, czy stronom należy przysyłać informacje przekazane pozostałym stronom. Projektodawca zakładał takie działanie: „Informacja, o której mowa w art. 79a k.p.a., skierowana do strony, na której wniosek wszczęto postępowanie,

powinna być doręczona wszystkim stronom postępowania w danej sprawie”²⁵. Nie wynika to z treści przepisu, podobnie jak sposób dalszego prowadzenia postępowania po ewentualnym zakwestionowaniu przez strony wskazania dotyczącego przesłanek wydania określonej decyzji, przedstawionych jednej ze stron.

W art. 96a – 96n k.p.a. do postępowania administracyjnego wprowadzono nową instytucję – mediację. Jej specyfika zasługuje na analizę w odrębnym opracowaniu. W k.p.a. wprowadzono również inne zmiany, które warto zasygnalizować.

W zmienionym kodeksie pojawił się art. 106a k.p.a., przewidujący instytucję posiedzenia w trybie współdziałania (jako nowy sposób uzyskania stanowiska innego organu wymaganego przepisami prawa). Stosowanie tego rozwiązania może przyspieszyć zasięganie stanowisk innego organu, tym bardziej, że postanowienie w trybie współdziałania może zostać wydane na posiedzeniu i zostać wpisane do protokołu. Skuteczność nowej instytucji zależy jednak od jej stosowania (*verba legis*: organ załatwiający sprawę może zwołać...).

W art. 107 § 1 k.p.a. zostały wskazane nowe wymogi odnoszące się do zawartości decyzji, w tym obowiązek zamieszczenia pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania (pkt 7). Powyższa możliwość znajduje oparcie w dyspozycji dodanego art. 127a k.p.a. Stanowi on, że w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania, strona może zrzec

²⁴ Tamże, s. 30.

²⁵ Tamże, s. 29.

się tego prawa wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję (§ 1) oraz ze dniem doręczenia organowi oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna (§ 2). Pytania pojawiające się w związku z tą regulacją dotyczą jednak skutków zrzeczenia się odwołania oraz tego czy do czasu uprawomocnienia się decyzji, zgodnie z nową definicją²⁶, można cofnąć oświadczenie o zrzeczeniu się odwołania, w szczególności np. razem z jego wniesieniem. Oczywiście dotyczy to sytuacji, gdy jeszcze nie wszystkie strony złożyły oświadczenie w tej sprawie, a zatem decyzja stała się ostateczna i prawomocna. Należy przy tym zwrócić uwagę, że według zmienionej treści art. 112 k.p.a. błędne pouczenie co do skutków zrzeczenia się odwołania nie może szkodzić stronie, która zastosowała się do tego pouczenia, przy czym znów nie określono, jakie są to skutki.

Ustawa nowelizująca zmieniła treść art. 114 k.p.a., poszerzając możliwość zawarcia ugody – obecnie: w każdej sprawie, jeżeli jej charakter na to pozwala i nie sprzeciwiają się temu przepisy szczególne; wcześniej: jeżeli przemawia za tym charakter sprawy, przyczyni się to do uproszczenia lub przyspieszenia postępowania i nie sprzeciwia się temu przepis prawa.

Bez wątplenia rozwiązanie takie jest wyrazem dążenia do polubownego załatwiania spraw, zmniejszania liczby przypadków kwestionowania wyników rozstrzygnięć zapadających w postępowaniu administracyjnym i tym samym odciążenia organów

odwoławczych i sądów orzekających. Korespondują z powyższym obowiązki organu do skłaniania stron, aby zawarły ugodę, wynikające ze zmienionego art. 116 § 1 k.p.a.

W zespole nowych przepisów art. 122a – 122g k.p.a. wprowadzono nowy tryb załatwiania spraw administracyjnych – tryb milczącego załatwienia sprawy. Może zostać zastosowany, jeśli przepis szczególny (ustaw materialnych) będzie to przewidywał. Zgodnie z art. 122a § 2 k.p.a., sprawę uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony, jeżeli w terminie miesiąca od dnia doręczenia żądania strony właściwemu organowi administracji publicznej albo innym terminie określonym w przepisie szczególnym organ ten: nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (milczące zakończenie postępowania) albo nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji (milcząca zgoda). Nie ulega wątpliwości, że taki tryb załatwiania spraw będzie działał na organy dyscyplinująco. Stąd też duża odpowiedzialność przy organizacji prac organów i obsługujących je urzędów, aby przez zaległości i nieprawidłowe funkcjonowanie nie doprowadzić do milczącego wydania decyzji, która nigdy nie powinna zostać wydana. Dostrzec można przy tym inny problem – zasadne jest pytanie o sposób rozwiązania sytuacji, w której żądanie strony będzie niekonkretne, nieprecyzyjne lub wadliwe co do sentencji, organ w czasie przepisany tego nie dostrzeże, sprawa *ex lege* zostanie

²⁶ W myśl dodanego w art. 16 k.p.a. § 3, prawomocne są decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu.

załatwiona w całości zgodnie z żądaniem i treść takiego wadliwego rozstrzygnięcia będzie musiała zostać przez organ wpisana w zaświadczeniu, o którym mowa w art. 122f k.p.a.

Istotne zmiany zostały wprowadzone również do postępowania odwoławczego. W art. 136 k.p.a. umieszczono nowe przepisy § 2-4 (uprzednia treść przepisu ujęta została w aktualnym § 1). Na ich mocy nastąpiło znaczące poszerzenie zakresu postępowania dowodowego przed organem odwoławczym. Zgodne żądanie stron, albo żądanie strony przy braku sprzeciwu pozostałych stron, skutkuje obowiązkiem²⁷ przeprowadzenia przez organ postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy – w wypadku gdy decyzja została wydana w I instancji z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie.

Nie ulega wątpliwości, że powyższe rozwiązanie stanowić będzie istotne wyzwanie dla organów odwoławczych, zwłaszcza samorządowych kolegiów odwoławczych. Należy jednak uznać, że będzie ono zmierzać do eliminowania występujących w przeszłości sytuacji, w których organ odwoławczy uchylał zaskarżoną decyzję w całości i przekazywał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. Miało to miejsce, gdy wydano decyzję

z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy miał istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, co przede wszystkim związane było z błędami w postępowaniu dowodowym i ustaleniu wszystkich okoliczności faktycznych. W wyniku ponownego rozpatrzenia zapadała decyzja odpowiadająca pierwotnej decyzji pierwszoinstancyjnej, co – *summa summarum* – nie zmieniało sytuacji strony (z jej punktu widzenia niekorzystnej), a przedłużało poddanie rozstrzygnięcia administracji sądowi. W tym stanie rzeczy przyjęte rozwiązanie należy ocenić jednoznacznie pozytywnie.

Uzupełnieniem powyższego jest modyfikacja treści art. 138 k.p.a., stanowiącego o rodzajach rozstrzygnięć w postępowaniu odwoławczym. Rozwiązanie to zostało implementowane w art. 138 § 2b k.p.a.

Do wyżej wymienionego przepisu dodano również § 2a, stanowiący, że jeżeli organ odwoławczy uchyla zaskarżoną decyzję w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania organowi I instancji²⁸, to – w sytuacji gdy ten dokonał w zaskarżonej decyzji błędnej wykładni przepisów prawa, mogących znaleźć zastosowanie w sprawie – w decyzji, o której mowa w § 2, organ odwoławczy określa także wytyczne dotyczące wykładni tych przepisów. Jest to rozwiązanie ze wszech miar korzystne. Przy czym, poza wskazaniem co do błędnej wykładni,

²⁷ Z zastrzeżeniem przepisu art. 136 § 4 k.p.a., w myśl którego przepisów § 2 i 3 nie stosuje się, jeżeli przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy byłoby nadmiernie utrudnione.

²⁸ Na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., co przy braku żądań z art. 136 § 2 i 3 k.p.a. dalej stanowi formę rozstrzygnięcia w postępowaniu odwoławczym.

nie będzie – a to również byłoby pożądanym – wskazań odnośnie do niewłaściwego zastosowania przepisów i wytycznych dotyczących właściwego działania organu I instancji w tym zakresie.

Należy też dodać, że drugim instrumentem zmierzającym do ograniczenia kasatoryjnego załatwiania spraw w postępowaniu odwoławczym – uregulowanym w przepisach procedury sądownoadministracyjnej – jest wprowadzenie instytucji sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej²⁹.

Zgodnie bowiem z przepisem art. 64a p.p.s.a., od decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a. (czyli decyzji kasatoryjnej organu odwoławczego), skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z jej treści może wnieść sprzeciw. Sprzeciw od decyzji wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia skarżącemu decyzji (art. 64c § 1 p.p.s.a.).

Sąd rozpoznaje sprzeciw na posiedzeniu niejawnym w terminie trzydziestu dni od dnia wpływu sprzeciwu od decyzji (art. 64d § 1 p.p.s.a.).

Regulacja sposobu procedowania sądu została umieszczona w art. 151a p.p.s.a. Jakkolwiek reżim terminów będzie niewątpliwie w pewnym stopniu obciążający dla sądów administracyjnych, to rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie – powinno działać dyscyplinująco na organy odwoławcze. Jedynie ewentualnie można by postulować, *de lege ferenda*, dookreślenie w k.p.a. terminu załatwienia sprawy

przez organ odwoławczy po uchyleniu decyzji kasatoryjnej wskutek uwzględnienia sprzeciwu.

Do procedury administracyjnej wprowadzono kolejny tryb załatwienia sprawy – postępowanie uproszczone, uregulowany w dodanym zespole przepisów oddzielnego rozdziału (art. 163b – 163g k.p.a.)³⁰. Zgodnie z art. 163b § 1 k.p.a., organ administracji publicznej załatwia sprawę w postępowaniu uproszczonym, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. Faktyczny zakres stosowania tego trybu będzie więc uzależniony od rozwiązań przyjętych w poszczególnych ustawach materialnoprawnych.

Przyszła praktyka organów zdecyduje zatem o atrakcyjności owej regulacji. Przepis art. 163c § 1 k.p.a. wskazuje bowiem, iż w postępowaniu uproszczonym strona może wnieść podanie z wykorzystaniem urzędowego formularza, w którym wskazuje okoliczności mające znaczenie dla sprawy oraz przedstawia dowody wraz z żądaniem wszczęcia postępowania. Co za tym idzie, przystępność tego trybu zależeć będzie od jakości i czytelności formularzy.

Ciekawym instrumentem w tym trybie jest też swoista prekluzja – zgodnie z art. 163c § 4 k.p.a. w sprawie wszczętej na skutek podania złożonego z wykorzystaniem urzędowego formularza nie jest dopuszczalne późniejsze zgłoszenie przez stronę nowych żądań. Przepis art. 163e § 2 k.p.a. przesądza jednocześnie,

²⁹ Zob. także: J. G. Firlus, T. Woś: *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 6/2017, s. 82.

³⁰ Zob. także: M. Okoń: *Postępowanie uproszczone w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe”, nr 2(11)/2017, s. 99.

iż w sprawach rozpoznawanych w postępowaniu uproszczonym nie stosuje się art. 81 k.p.a. Wydaje się także, iż w postępowaniu uproszczonym nie stosuje się art. 10 § 1 k.p.a. i dodanego również na mocy ustawy nowelizującej art. 79a k.p.a. – w takim modelu postępowania nie miałyby to bowiem sensu, chociaż wyłączenia takiego nie ma.

Do k.p.a. dodano też dwa działy: IVa (art. 189a – 189k) oraz VIIIa (art. 260a – 260g). Pierwszy zespół przepisów dotyczy administracyjnych kar pieniężnych (statuuje zasady ogólne ich nakładania lub wymierzania i udzielania ulg w wykonaniu)³¹, a drugi europejskiej współpracy administracyjnej.

Konkluzje

Analiza zmian w procedurze administracyjnej i powiązanych z nimi zmian w procedurze sądownoadministracyjnej wskazuje, że do systemu prawnego wprowadzono mechanizmy, które powinny przyczynić się do rozwiązywania problemów ze sprawnym załatwianiem spraw.

Bez wątplenia jednak osiągnięcie zakładanych celów nowelizacji zależy od przygotowania organów administracji

publicznej do prowadzenia postępowań z uwzględnieniem nowych instytucji procesowych oraz posiadania przez nie adekwatnych zasobów kadrowych. Konieczne jest też monitorowanie wprowadzonych zmian, ich ewaluacja i w razie potrzeby dalsze korekty, których kierunki zostały również przedstawione w niniejszym artykule.

Celowe jest także podejmowanie przez administrację rządową (obecnie Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii) odpowiednich działań informacyjnych. Broszura „Czego dotyczą zmiany i jak je stosować?”, przygotowana przez ówczesne Ministerstwo Rozwoju w związku z wejściem w życie nowelizacji stanowiła dobry przykład informowania o praktycznych kwestiach, istotnych z punktu widzenia samych organów administracji publicznej oraz stron postępowań administracyjnych. Pozostaje oczekiwać, że nowe rozwiązania przyniosą oczekiwany skutek.

FILIP BYCZKOWSKI

Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK

³¹ Zob.: R. Stankiewicz: *Regulacja administracyjnych kar pieniężnych w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe”, nr 2 (11)/2017, s. 9.

Słowa kluczowe: nowelizacja, procedura administracyjna, kontrola NIK, Kodeks postępowania administracyjnego, poświadczanie dokumentów

Key words: amendment, administrative procedure, NIK audit, Code of Administrative Procedure, authentication of documents