

Diana Szwejsler

(Uniwersytet Wrocławski)

Wybrane instytucje noweli Kodeksu postępowania administracyjnego z 1 czerwca 2017 r. jako przykład urzeczywistnienia zasady „administracja bliżej obywatela”

ABSTRACT

Selected problems of administrative code's amendments as an example of implementing idea: administration closer units

This paper analyses some specific problems about an amendment of administrative code. The basic aim of my research is to give a relatively clear answer to the question asked about the value of those adjustments. This amendment implements many rules which are aimed at acceleration of administrative proceeding. The aim of this amendment is also imposition new legal solutions. For example, a new legal solution is tacit assent what means that come cases can be disposal tacitly, without issuing the decision. The essential change of this amendment is also urging when an administration organ is inactive or protracts of proceeding.

Słowa kluczowe: nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego, mediacja, milczące załatwienie sprawy, ponaglenie, tryb uproszczony

Wprowadzenie

Kodeks postępowania administracyjnego to podstawowy akt prawny regulujący proces administracyjny¹. Wielokrotnie nowelizowany, ostatnia bardzo obszerna i kompleksowa jego zmiana nastąpiła 1 czerwca 2017 r.² Ustawa ta wprowadziła szereg przepisów mających na celu przyspieszenie postępowania administracyjnego, urzeczywistnienie zasady „administracja bliżej obywatela" oraz wprowadzenie milczącego załatwienia sprawy. Zdaniem W. Chróścielewskiego, J. P. Tarno i P. Dańczaka jej podstawowymi założeniami było uzupełnienie regulacji kodeksowej o rozwiązania dotyczące mediacji, milczącego załatwienia

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2017 poz. 1257, t.j. ze zm.), dalej: k.p.a.

² Ustawa z dnia 07 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017 poz. 935 ze zm.), dalej: u.z.k.p.a.

sprawy oraz europejskiej współpracy administracyjnej. Wprowadzono także szereg rozwiązań procesowych, które mają w założeniu sprzyjać przyspieszeniu postępowania administracyjnego, a w konsekwencji szybszemu załatwieniu sprawy³.

W zakresie nowelizacji pojawiają się stale komentarze do poszczególnych przepisów. Poniższe opracowanie ma jednak na celu, poprzez przybliżenie wybranych instytucji znowelizowanego k.p.a., wykazanie, czy zmiany te faktycznie zrealizowały intencję pomysłodawców noweli. Z racji ich obszerności, ukazane zostaną tylko niektóre z nich, które najpełniej oddają zamiar, któremu służyła modyfikacja przepisów.

Zmiany kodeksu postępowania administracyjnego na przełomie wieków

Na wstępie wspomnieć należy, że kodyfikacja postępowania administracyjnego nastąpiła w Polsce w okresie międzywojennym na mocy rozporządzenia prezydenta. Rozporządzenie to obowiązywało w Polsce do wejścia w życie k.p.a. z 1960 r. Kodeks ten był kilkakrotnie nowelizowany, ostatnia nowela weszła w życie 1 czerwca 2017 r. Zamierzeniem nowelizacji z 1990 r. było przystosowanie kodeksu do przywróconego w Polsce samorządu terytorialnego na szczeblu gminy⁴. W związku z uchwaleniem w 1995 r. ustawy o NSA w kodeksie przestały obowiązywać przepisy dotyczące zaskarżania decyzji do sądu administracyjnego⁵. Znaczniejsza nowelizacja miała miejsce 1 stycznia 1999 r. dostosowująca przepisy k.p.a. do trójszczeblowego podziału terytorialnego kraju oraz wprowadzająca instytucję przedstawiciela rządu w województwie czyli wojewody⁶. Samorządowym kolegiom odwoławczym nadano uprawnienie do kontroli instancyjnej orzeczeń wydawanych w pierwszej instancji przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Kolejne zmiany dotyczyły wprowadzenia stosowania przepisów kodeksu cywilnego do odszkodowań za szkody wyrządzone wydaniem decyzji administracyjnej, instytucji doręczeń i uwierzytelniania odpisów dokumentów⁷. Istotna nowelizacja nastąpiła w 2011 r., kiedy to do kanonu przesłanek warunkujących wznowienie postępowania wprowadzono przesłankę

³ W. Chróścielewski, J. P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018, s. 25.

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

⁵ Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. z 1995 r., Nr 74 poz. 368).

⁶ Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. z 1998 r., Nr 162 poz. 1126 ze zm.).

⁷ Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r., Nr 162 poz. 1692 ze zm.), Ustawa z dnia 11 marca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.u. z 2005 r., Nr 78 poz. 682), Ustawa z dnia 23 października 2009 r. o zmianie ustaw w zakresie uwierzytelniania dokumentów (Dz.U. z 2009 r., Nr 216 poz. 1676 ze zm.).

opartą na naruszeniu zasady równego traktowania, które miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją ostateczną⁸. Wreszcie w 2017 r. wprowadzono obszerną nowelizację, nad niektórymi jej instytucjami chciałbym się teraz dłużej pochylić.

In dubio pro libertate

1 czerwca 2017 r. weszła w życie nowelizacja na mocy ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy kodeks postępowania administracyjnego i niektórych innych ustaw. Rozszerzyła ona katalog zasad ogólnych o art. 7a. Wprowadza on zasadę przyjaznej interpretacji przepisów lub inaczej nazywaną zasadę rozstrzygnięcia wątpliwości prawnych na korzyść strony (*in dubio pro libertate*). Z uzasadnienia dla wprowadzenia tej regulacji można wywnioskować, że podstawą dla jej uchwalenia była niejasność wielu przepisów i w konsekwencji wydawanie przez organ niekorzystnego rozstrzygnięcia w sprawie poprzez arbitralne zastosowanie tylko jednej z kilku możliwości wykładni przepisów⁹. Dlatego też wprowadzenie tej zasady ma pogłębiać wynikającą z art. 8 § 1 k.p.a. zasadę zaufania obywateli do państwa. Norma ta rodzi jedną wątpliwość zauważoną już w doktrynie. Rozstrzygnięcie wątpliwości prawnych na korzyść strony będzie możliwe bez żadnych wątpliwości w sytuacji, gdy daną normę można interpretować wyłącznie na dwa sposoby: zgodnie z żądaniem strony lub wbrew niemu. Co jednak w sytuacji, gdy wykładnia przepisu prowadzi do kilku różnych możliwości rozstrzygnięcia, z których każde w jakimś stopniu mogłoby zrealizować interes strony? W k.p.a. bowiem, szczególnie przy instytucji odwołałości od decyzji podnosi się, że to strona ma być zadowolona lub nie z rozstrzygnięcia, co oznaczałoby, przenosząc to na kanwę art. 7a k.p.a., że to od subiektywnego odczucia strony zależy, czy przyjęta przez organ interpretacja niejasnego prawnie przepisu została rozstrzygnięta na korzyść strony. Słuszne jest więc stanowisko W. Chróścielewskiego, J. P. Tarno i P. Dańczaka, że „organ w takim wypadku zobligowany będzie przedstawić stronie możliwe sposoby rozstrzygnięcia określonych wątpliwości, umożliwiając jej wybór tego, który uznaje za najbardziej dla siebie korzystny”¹⁰.

Zasada ta nie ma jednak charakteru bezwzględnego, bowiem w sytuacji gdy w sprawie występują strony o spornych interesach albo osoby trzecie mające w sprawie interes

⁸ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2016 r. poz. 1219, t.j.).

⁹ Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 07 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Druk sejmowy nr 1183, Sejm VIII kadencji, s. 7.

¹⁰ W. Chróścielewski, J. P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie...*, dz.cyt., s. 63.

faktyczny, na których wynik sprawy ma bezpośredni wpływ, przepis ten nie znajdzie zastosowania. Podobnie będzie w przypadku, gdy wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa takie jak obronność, bezpieczeństwo. Regulacja art. 7a dotyczy wyłącznie wątpliwości prawnych, nie oznacza to jednak, że ustawodawca pominął zagadnienie występowania wątpliwości dotyczących stanu faktycznego sprawy. Zagadnienie takie wprowadził w art. 81a § 1 k.p.a.

Ponaglenie

Kolejną niezwykle ciekawą instytucją wprowadzoną nowelą kodeksu z 2017 r. jest ponaglenie. Na wstępie należy powiedzieć, że przepisy ustawy posługują się zwrotami niedookreślonymi, takimi jak niezwłocznie, bez zbędnej zwłoki, określając terminy załatwienia sprawy. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które nie wymagają przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i mogą być rozstrzygnięte w oparciu o dane posiadane przez organ bądź w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania (art. 35 § 2 k.p.a.). Konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego warunkuje miesięczny okres załatwienia sprawy, podobny termin przewidziany jest na postępowanie odwoławcze, zaś dwa miesiące mogą być rozstrzygane sprawy o szczególnym stopniu skomplikowania. Jeżeli organ nie jest w stanie załatwić sprawy w oznaczonym ustawowo terminie, zobowiązany jest do zawiadomienia o tym strony wraz z podaniem przyczyny zwłoki oraz ze wskazaniem nowego terminu na załatwienie sprawy. W orzecznictwie uznaje się, że ten nowy termin nie może być wskazany nieprecyzyjnie, powinien jasno stwierdzać, kiedy sprawa indywidualna i konkretna zostanie rozstrzygnięta¹¹. W ww. zawiadomieniu organ zawiadamia również o możliwości wniesienia ponaglenia w sytuacji beczynności lub przewlekłości postępowania. Intencją, która przyświecała projektodawcom tej instytucji, jest przyspieszenie postępowania i zmobilizowanie organów administracji publicznej do podejmowania działań w celu rozstrzygnięcia sprawy. R. Kędziora dodaje do tego „nowe usystematyzowanie instytucji procesowych, mających na celu zapobieganie negatywnym skutkom naruszenia ogólnej zasady szybkości postępowania administracyjnego, w szczególności poprzez wypełnienie luk wynikających z oszczędności i nieprecyzyjności dotychczasowych rozwiązań w tym zakresie”¹². Ponaglenie jest więc przeciwdziałaniem opieszałości organów lub mówiąc

¹¹ Zob. wyrok NSA z 22 grudnia 2000 r., III SAB 75/00, Lex nr 48005 oraz wyrok NSA z 21 czerwca 1996 r., I SAB 28/96, Lex nr 29250.

¹² R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 277.

precyzyjnie, to organ do walki z beczynnością lub przewlekłością postępowania. Beczynność to zdaniem A. Wiktorowskiej „sytuacja, w której upływa, przewidziany przez ustawę procesową, termin załatwienia sprawy administracyjnej, a sprawa *de facto* nie zostaje załatwiona, czyli nie zapada w danym postępowaniu żadna decyzja”¹³. Z przewlekłością mamy do czynienia zaś wtedy, gdy organ nie tylko nie załatwia sprawy w terminie, ale też wykonuje czynności pozorne lub niepotrzebne. Z. Kmiecik zakwalifikował ją jako „stan, w którym organ administracyjny w sposób nieuzasadniony przedłuża termin załatwienia sprawy w trybie art. 36 § 2 k.p.a., powołując się na niezależne od niego przyczyny uniemożliwiające dotrzymanie terminu podstawowego”¹⁴. Procedura ponaglenia jest chwalona przez jej przejrzystość i krótki termin jego rozpatrzenia. Organ, na którego działanie lub brak strona wnosi ponaglenie, jest zobowiązany przesłać je wraz z aktami organowi wyższego stopnia w ciągu 7 dni, taki też ma termin organ wyższego stopnia na rozpatrzenie ponaglenia i wydanie postanowienia o uznaniu ponaglenia za zasadne bądź stwierdzeniu, że nie doszło do naruszenia przepisów o terminie załatwiania spraw. Jeżeli organ rozpatrujący ponaglenie stwierdzi, że organ prowadzący sprawę dopuścił się beczynności lub przewlekłości, wskazuje czy miało to miejsce z rażącym naruszeniem prawa, zobowiązuje ten organ do załatwienia sprawy w wyznaczonym przez niego terminie a także wyjaśnienie przyczyn i osób winnych takiego stanu sprawy a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających tym zjawiskom w przyszłości (art. 37 § 7 k.p.a.). Instytucja ponaglenia daje stronie realne szanse na ochronę swoich praw. Po pierwsze zakwalifikowanie niezakończona sprawy w terminie jako rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 37 § 6 k.p.a. otwiera drogę do ewentualnej odpowiedzialności pracownika organu. Odpowiedzialność ta ma charakter majątkowy na podstawie ustawy z 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa¹⁵. Poza tym, jak już wcześniej było wspomniane, jedną z nowelizacji k.p.a. wprowadzono odpowiednie stosowanie art. 417¹ § 3 kodeksu cywilnego do odpowiedzialności odszkodowawczej za niewydanie orzeczenia lub decyzji¹⁶. Dlatego, gdy organ rozpoznający ponaglenie stwierdzi, że doszło do przewlekłości lub beczynności, poszkodowany może wystąpić z powództwem odszkodowawczym do sądu powszechnego.

¹³ A. Wiktorowska, *Beczynność administracji* [w:] Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2015, s. 76.

¹⁴ Z. Kmiecik, *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 6, s. 33.

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1169.

¹⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025, tj. ze zm.), dalej: k.c.

Mediacja

Mediacja w postępowaniu administracyjnym, to zupełnie nowa instytucja wprowadzona właśnie nowelą z 2017 r. Postępowanie mediacyjne należy do tzw. polubownych metod rozwiązywania sporów ADR (*alternative dispute resolution*). Istnieje w większości gałęzi prawa, ostatnio znalazła zastosowanie również w procedurze administracyjnej. Dotychczas uważano, że w ramach postępowania administracyjnego, mediacja nie może mieć racji bytu, ze względu na specyficzny walor w postaci przymusu państwowego, przez który J. Jendrośka rozumie „albo uprawnienie administracji państwowej do realizowania swoich zarządzeń własnymi środkami, a więc bez udziału organów z innego układu niż administracyjny albo też całokształt przepisów prawnych regulujących działalność organów w państwie w tym zakresie”¹⁷. Oznacza to, że cechą charakterystyczną stosunku administracyjnoprawnego jest brak równości stron. To organ jest uprawniony do jednostronnej, władczej konkretyzacji praw lub obowiązków stron postępowania, posiada więc pozycję nadrzędną. Na przywołane powyżej argumenty zwraca też uwagę W. Federczyk argumentując, że „okoliczności te mogą powodować trudności w wykorzystaniu w sprawach administracyjnych mediacji, która jest postępowaniem polubownym, podczas którego strony sporu z udziałem pośrednika samodzielnie starają się osiągnąć porozumienie”¹⁸.

Pomimo tych trudności projektodawcy zmian kodeksu postanowili zaproponować przepisy regulujące mediację. W uzasadnieniu dla rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw możemy przeczytać, że „przepisy powinny jednak stwarzać możliwość i prawną podstawę skorzystania z tej instytucji wcześniej, na etapie postępowania administracyjnego, m.in. właśnie po to, aby 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 sadowoadministracyjnych”¹⁹. Odwołano się przy tym do występowania mediacji m.in. w postępowaniu sadowoadministracyjnym oraz do rekomendacji Rady Europy. „Taką właśnie rolę mediacji w postępowaniu administracyjnym nadaje także Rada Europy w zaleceniach nr R(2001)9 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 5 września 2001 r. w sprawie alternatyw wobec sądowego rozstrzygnięcia sporów między władzami administracyjnymi a osobami

¹⁷ J. Jendrośka, *Polskie postępowanie administracyjne*, Wrocław 2001, s. 133.

¹⁸ W. Federczyk, [w:] *Postępowanie administracyjne*, W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, Warszawa 2018, s. 160.

¹⁹ Uzasadnienie..., dz.cyt., s. 35.

(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 koszty²⁰.

Pomimo tego, że na gruncie procedury administracyjnej nie występuje definicja legalna mediacji, traktuje się ją jako jedną z form alternatywnych metod rozwiązywania sporów, poprzez m.in. obecność osoby trzeciej, czyli mediatora, którym jest osoba bezstronna pomagająca uczestnikom mediacji w wypracowaniu wspólnego rozwiązania drogą wzajemnych ustępstw. W rezultacie zaś, co należy uznać za niewątpliwie pozytywną cechę mediacji, dochodzi do ugodowego załatwienia sprawy, przekonania uczestników postępowania o tym, że wypracowane rozwiązanie jest słuszne i ewentualny nałożony obowiązek powinien zostać dobrowolnie wykonany. Tym samym postępowanie trwa krócej, zmniejszają się jego koszty. Mediacja ma również na celu wyeliminowania rozbieżności występujących między stronami lub między stroną a organem i wypracowanie sposobu załatwienia sprawy, przy czym uznaje się że ustalenia poczynione w trakcie mediacji muszą być zgodne z obowiązującym prawem. Bieżące więc pozostają słowa A. Wiktorowskiej i E. Pierzchały, że „aktualnie rola administracji publicznej poprzez zachodzące zmiany ma z jednej strony ograniczać samowolę realizowanego przez siebie władztwa, z drugiej zaś strony m.in.: koordynować, zabezpieczać i chronić społeczeństwo oraz uzyskiwać cele społecznie użyteczne”²¹. Podkreślić należy, że udział w mediacji jest dobrowolny, a jej zainicjowanie może nastąpić na którymkolwiek etapie postępowania. Mediacja regulowana przepisami k.p.a. może być przeprowadzona nie tylko w przypadku gdy w sprawie występują dwie lub więcej stron, ale jej uczestnikami mogą być również organ i strona. „A prawo stwarza to pole nie tylko wtedy, gdy rozstrzygnięcie sprawy pozostawia uznaniu administracyjnemu w klasycznym ujęciu, ale także wtedy, gdy wprowadza inne odmiany luzu decyzyjnego na etapie ustalania faktów (luz decyzyjny) lub na etapie określania znaczenia pojęć nieostrych (luz interpretacyjny)”²².

²⁰ Tamże, s. 35.

²¹ Zob. E. Pierzchała, *Czynniki kształtujące rozwój form prawnych działań administracji* [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), Warszawa 2008, s. 269. Zob. też A. Wiktorowska, *Kierunki zmian w teorii prawnych działań administracji* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego, Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24-27 września 2006 r.*, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2007, s. 359.

²² Z. Kmieciak, *Mediacja w polskim prawie administracyjnym* [w:] *Mediacja w sprawach administracyjnych*, H.

Niewątpliwie niejednoznaczną odpowiedź można udzielić na pytanie, czy w takim razie w mediacji mogą uczestniczyć podmioty na prawach strony a jeśli tak, to jakie prawa im przysługują. Z jednej bowiem strony podnosi się, że prawo udziału w mediacji, to prawo dyspozytywne strony i nikt poza nią nie może nim rozporządzać²³. B. Adamiak stwierdza zaś, że „w mediacji uczestniczą podmioty na prawach strony (...) Podmioty na prawach strony wprawdzie nie mają swojego interesu prawnego, nie oznacza to jednak pozbawienia ich udziału zarówno w ustaleniu stanu faktycznego sprawy, jak i sposobu jej załatwienia w wyniku prowadzonej mediacji, skoro organ załatwia sprawę zgodnie z ustaleniami zawartymi w protokole mediacji (art. 96n § 1 k.p.a.). Stanowisko podmiotów na prawach strony uwzględnia mediator”²⁴. Wynikałoby z tego, że udział podmiotów na prawach strony ogranicza się do przedstawienia przez nich swojego poglądu na sprawę. Tymczasem przecież, sam fakt, że w mediacji uczestniczy np. organizacja społeczna, nie niweczy uprawnień strony do udziału w takim posiedzeniu. Oprócz tego, strona może nie wyrazić zgody na uczestnictwo w mediacji jednocześnie z podmiotem na prawach strony. Mediacja ma zwykle charakter negocjacji i skończyć się może na dwa sposoby. W przypadku braku porozumienia, organ prowadzący sprawę rozpoznaje sprawę sam i wydaje stosowny akt. Jeżeli zaś w trakcie mediacji dokonano ustaleń dotyczących załatwienia sprawy – wiążą one organ jeśli są zgodne z prawem. A więc organ powinien zatwierdzić ugodę zawartą przed mediatorem, bądź wydać decyzję o treści zgodnej z protokołem mediacji.

Milczące załatwienie sprawy

Novum wprowadzonym nowelą jest także milczące załatwienie sprawy. M. Kamiński uważa, że w sensie ścisłym „milczenie administracyjne jest legalnym sposobem wykonywania kompetencji administracyjnych poprzez niepodejmowanie działań w określonych formach prawnych (np. niewydanie decyzji administracyjnej) w reakcji na określone w normie prawnej zdarzenia prawne lub działania prawne innych podmiotów”²⁵. Instytucja ta znalazła uregulowanie kompleksowe w kodeksie z tego powodu, że zapewnia zmniejszenie kosztów funkcjonowania administracji. Przed komentowaną nowelizacją znaleźć można było jedynie kilka przykładów zastosowania tego rozwiązania, m.in. w zakresie zgłoszenia rozpoczęcia korzystania z instalacji, z której emisja nie wymaga

Machińska (red.), Warszawa 2007, s. 40.

²³ Zob. S. Gajewski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5a, 8a, 14 oraz rozdziałów IV i VIIa KPA*, Warszawa 2017, s. 11

²⁴ B. Adamiak, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2017, s. 499.

²⁵ M. Kamiński, [w:] *Postępowanie administracyjne*, T. Woś (red.), Warszawa 2017, s. 445.

pozwolenia²⁶ czy też zgłoszenia niektórych robót budowlanych²⁷. Wykorzystanie instytucji milczącego załatwienia sprawy obwarowane jest pewnymi przesłankami, jak choćby istnieniem przepisu materialnoprawnego, który na to zezwala. Milczące załatwienie sprawy to forma działania, lub dokładniej rzecz ujmując, braku działania organu, w swych skutkach identyczna jak decyzja pozytywna dla strony. Składają się na nią dwie formy, tj. milczące zakończenie postępowania, w sytuacji gdy organ w terminie 30 dni nie wyda decyzji lub postanowienia bądź milcząca zgoda, jeśli w tym samym czasie organ nie złoży sprzeciwu. Sprawa jest wówczas załatwiona w całości zgodnie z żądaniem strony. Przed wprowadzeniem noweli z 1 czerwca 2017 r. w judykaturze przeważał pogląd, iż wniesienie sprzeciwu musi być uzewnętrznionym wyrazem woli poprzez np. wprowadzenie decyzji do systemu teleinformatycznego czy też nadanie w placówce operatora pocztowego. Pogląd taki wyraził NSA stwierdzając, „zgodnie z art. 30 ust. 6a pr. bud. za dzień wniesienia sprzeciwu uznaje się dzień nadania decyzji w placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu art. 3 ust. 13 pr. poczt. Tak więc zgodnie z powyższym przepisem do terminu 30-dniowego, o którym mowa w ust. 5, nie wlicza się terminu doręczenia decyzji (o sprzeciwie)”²⁸

Wprowadzenie instytucji milczącego załatwienia sprawy również należy ocenić pozytywnie z przynajmniej dwóch powodów. Po pierwsze, zmniejsza koszty postępowania – brak konieczności wysyłania pism, zawiadamiania stron, organizowania rozprawy itp. Po drugie, nie angażuje organu i strony w przeprowadzanie dodatkowych dowodów, gdy sprawę można rozstrzygnąć w całości zgodnie z żądaniem. Należy pamiętać, że stronę która chciałaby aby sprawę rozstrzygnięto w sposób milczący, obowiązują wszystkie przepisy dotyczące wymogów formalnych przewidziany w k.p.a. i przepisach szczególnych. Niespełnienie wymogów formalnych wywołuje skutki z art. 64 k.p.a., to jest wezwanie do usunięcia braków. Jednocześnie, słusznie stwierdza A. Zimnicka, „wydanie przez organ administracji wadliwego wezwania nie skutkuje przerwaniem biegu terminu do wydania decyzji, postanowienia czy wniesienia terminu”²⁹. Zdanie to potwierdza orzecznictwo, według wyroku NSA z 27 maja 2011 r. „postanowienie nakładające na inwestora obowiązek przedłożenia w określonym terminie dokumentacji w istocie bez podstawy prawnej, jeśli nie jest ona wymagana wobec skorzystania przez inwestora z określonej formy realizacji

²⁶ Art. 152 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519, t.j.).

²⁷ Art. 30 ust. 5 w zw. z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202, t.j.), dalej pr. bud.

²⁸ Zob. wyrok NSA z 27 stycznia 2017 r., II OSK 1220/15, Lex nr 2261555.

²⁹ A. Zimnicka, [w:] *KPA. Komentarz*, M. J. Nowak, Z. Olech, Z. Tokarzewska-Żarna, A. Zimnicka, Warszawa 2018, s. 466.

inwestycji (na podstawie zgłoszenia), a nie z art. 29a ust. 1 pr. bud., nie może wywołać skutku w postaci przerwania biegu terminu do wniesienia sprzeciwu”³⁰. Sporo wątpliwości może budzić art. 122d k.p.a. stwierdzający, że do spraw załatwianych milcząco nie stosuje się przepisów art. 10 i art. 79a. Wykładnia językowa prowadzi do wniosku, że w każdej sprawie, którą można załatwić milcząco nie stosuje się art. 10 k.p.a. czyli uniemożliwia się stronie czynny udział w postępowaniu. Słusznie jednak zauważa A. Wróbel, że „wykładnia taka jest nieprawidłowa, nie uwzględnia bowiem tego, że każda taka sprawa może być przed upływem terminu załatwiona w formie decyzji lub postanowienia kończącego sprawę albo organ może wnieść sprzeciw w drodze decyzji”³¹. W uzasadnieniu dla wprowadzonych zmian przeczytać można, że „uproszczony charakter trybu milczącego załatwienia sprawy sprowadzający się do wydania rozstrzygnięcia w oparciu o materiał przedstawiony przez strony na etapie wszczęcia postępowania, jak również zakres spraw, które w założeniu mają być załatwiane w tym trybie (sprawy nieskomplikowane), nie wymaga stosowania zasady czynnego udziału strony w postępowaniu ani jej uszczegółowienia, jakie przewidziano w projektowanym art. 79a k.p.a.”³². Argumentacja projektodawców nie przekonuje. Nie można bowiem uznać wszystkich spraw z zakresu prawa wodnego czy prawa budowlanego za „nieskomplikowane”. Ponadto, uprawnienie do udziału w postępowaniu, czy to karnym, cywilnym, czy administracyjnym, to uprawnienie zapisane w konstytucji nie można więc przepisem rangi ustawowej wyłączać obowiązywania norm konstytucyjnych³³. Zgodzić należy się z A. Wróbel, że „nakaz niestosowania w sprawach załatwianych milcząco przepisu art. 10 jest nie tylko niekonstytucyjny, ale przede wszystkim nieracjonalny. Wyłączenie udziału strony w sprawach załatwianych milcząco musi być logicznie oparte na założeniu absolutnej bezczynności organu, a zatem zakazie podejmowania w tym okresie jakichkolwiek czynności mających na celu wyjaśnienie stanu faktycznego lub prawnego sprawy, co jest założeniem kontrfaktycznym”³⁴.

Postępowanie uproszczone

Ostatnim już przykładem podkreślającym słuszność zmiany przepisów k.p.a. jest wprowadzenie postępowania uproszczonego. Jak zauważa W. Sawczyn „w pierwszej kolejności należy wskazać na mogące pojawić się problemy terminologiczne związane z

³⁰ Zob. wyrok NSA z 27 maja 2011 r., II OSK 924/10, Lex nr 992667.

³¹ A. Wróbel, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, A. Wróbel, M. Jaśkowska, Warszawa 2018, s. 789.

³² Uzasadnienie..., dz.cyt., s. 49.

³³ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz.U. z 1997 r., Nr 78 poz. 483).

³⁴ A. Wróbel, *Kodeks...* dz.cyt., s. 789.

nowym postępowaniem (...) Terminy <postępowania uproszczonego> były używane do nazwania pozajurysdykcyjnych postępowań dotyczących wydawania zaświadczeń oraz rozpatrywania skarg i wniosków³⁵. Postępowanie uproszczone regulowane od art. 163b jest zaś instytucją nową, ale czerpiącą właśnie z postępowań w sprawie wydawania zaświadczeń oraz skarg i wniosków. Można więc wysunąć wniosek, że przepisy postępowania uproszczonego mają charakter *leges specialis* w stosunku do pozostałych przepisów k.p.a. Postępowanie to nie będzie mogło być przeprowadzone w każdej sprawie, a jedynie tam gdzie występuje tylko jedna strona, a przepis szczególny nie stoi temu na przeszkodzie. *Clue* tej instytucji jest skrócenie czasu rozpatrzenia sprawy poprzez ograniczenie możliwości występowania z dowodami i żądaniami wyłącznie do wskazanych w formularzu urzędowym inicjującym postępowanie. Postępowanie to, cześć przedstawicieli doktryny krytykuje, m.in. za to, że część spraw, w których był wymagany formularz i tak rozstrzygana była w terminie krótszym niż 1 miesiąc, więc tryb uproszczony traci tu na znaczeniu³⁶. Dodatkowo poprzez ograniczenie uzasadnienia decyzji wyłącznie do podania podstawy prawnej bez jej wyjaśnienia, może skutkować, że strona pozbawiona zostanie możliwości skutecznej obrony swych praw w administracyjnym toku instancji. W orzecznictwie uznaje się bowiem, że „właściwe uzasadnienie prawne i faktyczne stanowi ważny element każdej decyzji administracyjnej, jest jej integralną częścią i jego zadaniem jest wyjaśnienie rozstrzygnięcia stanowiącego dyspozytywną część decyzji. Motywy decyzji powinny więc odzwierciedlać rację decyzyjną i wyjaśniać tok rozumowania prowadzący do zastosowania konkretnego przepisu prawa materialnego do rzeczywistej sytuacji faktycznej. (...) Prawidłowo sporządzone uzasadnienie daje również możliwość pełnej i merytorycznej weryfikacji decyzji w postępowaniu sądowym, w toku którego nie jest możliwe uzupełnienie przeprowadzonego postępowania administracyjnego o stosowną argumentację prawną, i wyrażanie w ten sposób organów administracji w dokonaniu oceny w kwestii spełnienia przesłanek ustawowych, uzasadniających wydanie konkretnej decyzji”³⁷. P. Przybysz w postępowaniu uproszczonym odnajduje również „istotne ograniczenia zasady prawdy obiektywnej (art. 7) oraz zasady czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10)”³⁸. Stronie nie przyznano bowiem możliwości wypowiedzenia się co do zebranego w sprawie materiału dowodowego, a ewentualne postanowienia wydawane w toku sprawy mogą być zaskarżalne wyłącznie łącznie

³⁵ W. Sawczyn, [w:] *Prawo procesowe administracyjne. Tom 9*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2017, s. 221-222.

³⁶ Por. J. P. Tarno [w:] *Postępowanie...*, dz.cyt., s. 374.

³⁷ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 września 2016 r., I SA/Gd 775/16, Lex nr 2141715.

³⁸ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 592.

z odwołaniem od decyzji. P. Gołaszewski uznał natomiast, że „w postępowaniu uproszczonym nie zwolniono organu z obowiązku stosowania art. 10 §, 1 w zw. z nowym art. 79a k.p.a., a jedynie zliberalizowano – poprzez rezygnację z treści art. 81 k.p.a.- warunki wystąpienia skutku procesowego w postaci uznania okoliczności faktycznej za udowodnioną, na wypadek pozbawienia strony możliwości wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów”³⁹.

Wnioski końcowe

Konkludując rozważania, przytoczone przeze mnie instytucje należy ocenić pozytywnie w kontekście wprowadzonych zmian. Urzeczywistniają one cele, które założyli sobie twórcy noweli, a więc wprowadzenie rozwiązań, które „pозwołą usprawnić postępowania administracyjne oraz skrócić czas ich trwania m.in. dzięki przyznaniu stronom możliwości decydowania w szerszym zakresie o realizacji ich prawa do pełnego, dwukrotnego rozpoznania sprawy w procedurze administracyjnej”⁴⁰. Zmiany z czerwca 2017 r. to też próba zwiększenia zaufania obywateli do państwa, nadwątlonego przez przedłużające się postępowania zarówno dotyczące działalności gospodarczej jak i odnoszące się do stron, niebędących przedsiębiorcami poprzez „bardziej partnerskie podejście administracji do obywatela”⁴¹. Zaprezentowane w artykule rozstrzygnięcia mają w końcu zapewnić stałość i pewność rozstrzygnięć a także przekonać zarówno organy jak i strony postępowań administracyjnych do korzystania z pozasądowych instytucji rozwiązywania sporów. Temu właśnie ma służyć między innymi mediacja. Oczywiście, w miarę zmieniających się stosunków społeczno-gospodarczych, instytucje te zostaną lub nieprzystosowane do aktualnych potrzeb, tym niemniej przepisy kodeksu, a przede wszystkim praktyka organów administracji publicznej, potrzebowała zmian, które nowelizacja z 1 czerwca 2017 r. zapewnia.

³⁹ P. Gołaszewski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, R. Hauser, M. Wierzbowski (red). Warszawa 2017, s. 1209.

⁴⁰ Uzasadnienie..., dz.cyt., s. 4.

⁴¹ Tamże, s. 4.

Bibliografia

Adamiak B. , Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.

Chróścielewski W., Tarno J. P., Dańczak P. , *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018.

Federczyk W., Klimaszewski M., Majchrzak B., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018. Gajewski S., *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5a, 8a, 14 oraz rozdziałów IV i VIIa KPA*, Warszawa 2017.

Gołaszewski P., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Hauser R., Wierzbowski M., (red). Warszawa 2017.

Jendrośka J. , *Polskie postępowanie administracyjne*, Wrocław 2001.

Kamiński M., [w:] *Postępowanie administracyjne*, Woś T. (red.), Warszawa 2017,

Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.

Kmieciak Z., *Mediacja w polskim prawie administracyjnym* [w:] *Mediacja w sprawach administracyjnych*, Machińska H. (red.), Warszawa 2007.

Kmieciak Z., *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 6.

Pierzchała E., *Czynniki kształtujące rozwój form prawnych działań administracji* [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Zacharko L., Matan A., Łaszczycza G. (red.), Warszawa 2008.

Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.

Sawczyn W., [w:] *Prawo procesowe administracyjne. Tom 9*, Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), Warszawa 2017.

Wiktorowska A., *Bezczynność administracji* [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Wierzbowski M. (red.), Warszawa 2015.

Wiktorowska A., *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego, Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Zimmermann J. (red.), Warszawa 2007.

Wróbel A., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wróbel A., Jaśkowska M., Warszawa 2018.

Wyrok NSA z 21 czerwca 1996 r., I SAB 28/96, Lex nr 29250.

Wyrok NSA z 22 grudnia 2000 r., III SAB 75/00, Lex nr 48005.

Wyrok NSA z 27 maja 2011 r., II OSK 924/10, Lex nr 992667.

Wyrok NSA z 27 stycznia 2017 r., II OSK 1220/15, Lex nr 2261555.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 września 2016 r., I SA/Gd 775/16, Lex nr 2141715.

Zimnicka A., [w:] *KPA. Komentarz*, Nowak M. J., Olech Z., Tokarzewska-Żarna Z., Zimnicka A., Warszawa 2018.

Akty prawne

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2017 poz. 1257, t.j. ze zm.).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025, tj. ze zm.).

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

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202, t.j.).

Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. z 1995 r., Nr 74 poz. 368).

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz.U. z 1997 r., Nr 78 poz. 483).

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

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519, t.j.).

Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych

innych ustaw (Dz.U. z 2004 r., Nr 162 poz. 1692 ze zm.).

Ustawa z dnia 11 marca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.u. z 2005 r., Nr 78 poz. 682).

Ustawa z dnia 23 października 2009 r. o zmianie ustaw w zakresie uwierzytelniania dokumentów (Dz.U. z 2009 r., Nr 216 poz. 1676 ze zm.).

Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2016 r. poz. 1219, t.j.).

Ustawa z 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. z 2016 r. poz. 1169, t.j.).

Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 07 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Druk sejmowy nr 1183, Sejm VIII kadencji.

Ustawa z dnia 07 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017 poz. 935 ze zm.).

ABSTRAKT

Artykuł dotyczy podstawowych zmian wprowadzonych do kodeksu postępowania administracyjnego nowelą z 1 czerwca 2017 r. Podstawowym jego celem jest udzielenie względnie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie jaka jest praktyczna wartość nowych instytucji oraz czy zmienione przepisy spełniają założenia pomysłodawców nowelizacji. Zmiany te były najobszerniejsze od wielu lat i miały na celu urzeczywistnienie zasady „administracja bliżej jednostki”. Taki też cel przyświecał autorom projektu ustawy zmieniającej. Pragnęli oni aby po wprowadzeniu przepisów obywatel miał świadomość bardziej partnerskiego podejścia administracji do siebie. Uczyniono to poprzez dodanie przepisów dotyczących milczącego załatwienia sprawy, postępowania uproszczonego oraz wprowadzono możliwość polubownego rozstrzygnięcia sprawy poprzez udział mediatora. Wprowadzone zmiany należy ocenić pozytywnie i oczekiwać ich częstego wykorzystania w praktyce.

e-mail: diana_sz@gazeta.pl