

# Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego

## Spis treści

Istotna nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego .....	3
Związanie organów administracji utrwaloną praktyką będzie wynikać z Kodeksu .....	3
Zażalenie a ponaglenie, czyli narzędzia zwalczania opieszałości organów w postępowaniu administracyjnym .....	5
Mediacja w postępowaniu administracyjnym .....	7
Milczące załatwienie sprawy w Kodeksie postępowania administracyjnego .....	9
Uprozczone postępowanie administracyjne .....	12
Zmiany w administracyjnych karach pieniężnych .....	14
Europejska współpraca administracyjna .....	17
Sprzeciw – nowy środek w sądzie administracyjnym .....	18
Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy będzie fakultatywny .....	20
Strona będzie mogła zrzec się odwołania .....	22
Odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej .....	23
Wątpliwości na korzyść strony – również w postępowaniu administracyjnym .....	25
Spory administracyjne .....	28
O kancelarii .....	30

# Istotna nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego

dr Maciej Kiełbowski

1 czerwca 2017 r. weszła w życie nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego i innych ustaw, która bardzo istotnie zmieniła kształt szeregu elementów prowadzonych postępowań administracyjnych, a tym samym ma znaczenie dla szerokiego kręgu przedsiębiorców i obywateli.

W dniu 12 maja br. w Dzienniku Ustaw pod pozycją 935 opublikowana została ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw.

Jest to jedna z największych nowelizacji k.p.a. od momentu uchwalenia Kodeksu w 1960 r., liczy co najmniej kilkadziesiąt zmian w Kodeksie postępowania administracyjnego, Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz innych ustawach.

W przeważającej mierze zmienione przepisy będą stosowane do spraw nowych (*vide* art. 16 i 17 ustawy nowelizującej), niemniej zmiany są rozległe i tym samym wymagają uważnej analizy, jako że stosowane są już od 1 czerwca.

W publikacjach na portalu Co do zasady i w publikacji niniejszej staraliśmy się zebrać i omówić najważniejsze zmiany wynikające z nowelizacji.

Można tu wskazać m.in.:

- wprowadzenie mediacji do postępowań administracyjnych,
- możliwość milczącego załatwienia sprawy przez organy,
- nowy tryb prowadzenia postępowania, jakim jest administracyjne postępowanie uproszczone,
- szereg zmian w procedurze odwoławczej i pewne zmiany w zakresie zaskarżania rozstrzygnięć administracyjnych do sądu administracyjnego.

Już teraz można przewidywać, że wprowadzone zmiany bardzo istotnie wpłyną na kształt i przebieg postępowań administracyjnych, a po części także spraw prowadzonych przed sądami administracyjnymi. Dlatego też oddajemy w Państwa ręce tę publikację, w całości poświęconą omawianej nowelizacji.



## Związaną organów administracji utwaloną praktyką będzie wynikać z Kodeksu

Magdalena Świtajska

Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego wprowadziła zmiany do jednej z najważniejszych zasad ogólnych postępowania administracyjnego – tzw. zasady zaufania wyrażonej w art. 8 k.p.a.

Art. 8 k.p.a. stanowił dotychczas, że „organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej”. W orzecznictwie i literaturze z zasady tej wywodzi się szereg gwarancji prawnych dla jednostki w relacji nie tylko z organem prowadzącym postępowanie, ale także z organami władzy w ogóle. Do gwarancji tych należą m.in.:

- wymóg zgodnego z prawem i sprawiedliwego prowadzenia postępowań oraz rozstrzygnięcia spraw,
- wymóg działania w sposób zrozumiały dla uczestników,
- zakaz wyzyskiwania ich nieświadomości czy błędów,

- obowiązek wyjaśniania spraw w sposób wyczerpujący,
- obowiązek rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść uczestników,
- konieczność zapewnienia przewidywalności i spójności działań organów administracji publicznej.

Od 1 czerwca 2017 r. treść omawianego przepisu została rozbudowana i podzielona na dwa paragrafy. Dotychczasowy art. 8 został doprecyzowany w § 1, który stanowi, że „organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania”.

Ponadto do art. 8 został dodany § 2, regulujący zasadę określaną jako „zasada pewności prawa” lub „zasada uprawnionych oczekiwań”. Stanowi on, że „organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygnięcia spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym”. Zasada ta nie jest jednak nowością w procedurze administracyjnej. Powołany przepis jedynie formalnie usankcjonował jej funkcjonowanie, gdyż w dotychczasowej praktyce była ona wyinterpretowywana przez literaturę i orzecznictwo z ogólnej zasady zaufania wyrażonej w art. 8 k.p.a. (por. m.in. wyrok NSA z 9 października 2015 r., I OSK 1378/15; wyrok NSA z 29 stycznia 2016 r., II OSK 1346/14).

U podstaw formalnego wprowadzenia tej zasady do Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z uzasadnieniem nowelizacji, legło przekonanie ustawodawcy, że „strona, zwłaszcza jeżeli występuje do organu, z reguły w sprawach wymagających uprzedniego zaangażowania istotnych zasobów, w tym czasu, ma prawo układać swoje interesy w przekonaniu, że działając w dobrej wierze i z poszanowaniem prawa, nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji. Chodzi tu zwłaszcza o skutki, których strona nie mogła przewidzieć w chwili ich podejmowania. Racjonalne planowanie działań strony wymaga zatem od organów administracji publicznej respektowania zasady

nieodstępowania od utrwalonej praktyki, czy innymi słowy – zasady respektowania uprawnionych oczekiwań, wynikających z utrwalonej praktyki danego organu”.

Zgodnie zatem ze znowelizowanym przepisem art. 8 § 2 organy prowadzące postępowania administracyjne, wydając rozstrzygnięcia, mają obowiązek kierować się utrwaloną praktyką własną i innych organów przy orzekaniu w sprawach takich samych (pod względem faktycznym i prawnym) sprawach.

Jak należy wnioskować z treści powołanego przepisu, który nie czyni w tym zakresie żadnych różnic, omawiana zasada oznacza związanie utrwaloną praktyką nie tylko w ramach tego samego obszaru, organu czy instancji, ale w obrębie wszystkich organów rozstrzygających dany rodzaj spraw w skali całego kraju.

Przez taki sam stan faktyczny i prawny należy zaś rozumieć nie tyle pełną zgodność wszystkich okoliczności sprawy i mających do niej zastosowanie przepisów, ile tożsamość faktów istotnych, mających rzeczywiste znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, oraz tożsamość norm prawnych, które do tych faktów się odnoszą i stanowią podstawę rozstrzygnięcia.

Znowelizowany przepis wzmocnił zatem formalnie pozycję uczestników postępowań administracyjnych, którzy mogą, powołując się na wcześniejsze rozstrzygnięcia w analogicznych sprawach, zasadnie oczekiwać takiego samego lub podobnego rozstrzygnięcia w swojej sprawie, a także skarżyć decyzje wydane sprzecznie z utrwaloną praktyką jako naruszające art. 8 § 2 k.p.a. Należy jednak mieć na względzie, że zastosowanie zasady związania organów dotychczasową praktyką nie zawsze będzie możliwe i łatwe.

Przed wszystkim organy administracji publicznej są związane jedynie praktyką, której będzie można przypisać przymiot utrwalonej. Choć pojęcie to jest nieostre i nie pozwala na jednoznaczne wskazanie, na przykład, jaka ilość zgodnych ze sobą rozstrzygnięć powoduje uznanie praktyki za utrwaloną, niewątpliwie nie wystarczy istnienie pojedynczego

rozstrzygnięcia w sprawie czy też istnienie wielu rozstrzygnięć prezentujących sprzeczne stanowiska. W świetle, na przykład, orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, przymiot „utrwalonej” będzie miała taka praktyka, która będzie w stanie „wzbudzić w świadomości ostrożnego i należyście poinformowanego podmiotu racjonalne (uprawnione) oczekiwania, że organ rozstrzygnie sprawę w określony sposób” (por. wyrok TSUE w sprawie *Salomie i Oltean*, C-183/14; wyrok TSUE w sprawie *Elmecka*, C-181/04 do C-183/04).

W wielu przypadkach powstaje dodatkowo problem faktycznej możliwości uzyskania przez stronę informacji o praktyce organów w takich samych sprawach. Rozstrzygnięcia organów administracyjnych, odmiennie niż na przykład orzeczenia sądów powszechnych, co do zasady nie są bowiem powszechnie dostępne, w szczególności zaś nie są publikowane w internecie.

Organy administracji publicznej będą również mogły odstępować od stosowanej praktyki, jeśli zaistnieją uzasadnione przyczyny. Pojęcie „uzasadnionych przyczyn”, choć także nieostre, będzie mogło niewątpliwie obejmować sytuacje, w których dotychczasowa praktyka okaże się sprzeczna z prawem (w szczególności jeśli zostanie to stwierdzone, na przykład, orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego) albo gdy w grę będzie wchodzić istotny interes społeczny lub publiczny przemawiający za zmianą praktyki. Należy jednak oczekiwać, że w takich przypadkach, aby spełniony został wymóg „zasadności” odstąpienia od utrwalonej praktyki orzeczniczej, organ będzie musiał wziąć pod uwagę wszystkie aspekty sprawy, w tym słuszne interesy stron postępowania, a także, w myśl zasady pogłębiania zaufania, wyczerpująco uzasadnić powody odstąpienia w uzasadnieniu do rozstrzygnięcia.



## Zażalenie a ponaglenie, czyli narzędzia zwalczania opieszałości organów w postępowaniu administracyjnym

Paulina Wojtkowska, dr Maciej Kiełbowski

Dotychczas stronie postępowania administracyjnego przysługiwało prawo do złożenia zażalenia na niezakończoną sprawę w terminie czy też na przewlekłe prowadzenie samego postępowania. Takie rozwiązanie uległo znaczącej zmianie, gdyż nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego całkowicie rezygnuje z tej instytucji, zastępując ją inną – ponagleniem.

Ustawodawca zdecydował się zmienić to specyficzne zażalenie na nową instytucję ponaglenia, uwzględniając dotychczasowe doświadczenia z funkcjonowaniem zażalenia z art. 37 k.p.a. Warto zatem przeanalizować, jak teraz wygląda możliwość poskarżenia się na przewlekłe prowadzenie sprawy albo jej niezakończony w terminie.

### Analiza i porównanie zmian

W ocenie Rady Ministrów, będącej projektodawcą zmian, wcześniejsza regulacja nie sprzyjała efektywnej realizacji uprawnień strony postępowania w zakresie zwalczania bezczynności i przewlekło-

ści. Zmiany mają więc zapewnić większą użyteczność i przejrzystość regulacji w tym zakresie. Przede wszystkim wprowadzono definicję legalną pojęć bezczynności (art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a.) i przewlekłości (art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a.). Definicja ta pozostawia mniejsze możliwości subiektywnej wykładni, korzystnej dla organu administracji. Zastąpiła też dorobek orzecznictwa sądów administracyjnych, z którego wcześniej czerpano stosowne definicje.

Zmianą wartą uwagi jest niewątpliwie zastąpienie omawianego zażalenia ponagleniem. Jak umotywo-

wano w uzasadnieniu projektu nowelizacji, zażalenie w swej istocie jest właściwe do zaskarżenia działań organu, nie zaś jego zaniechań – w tym sensie zażalenie z art. 37 k.p.a. rzeczywiście stanowiło istotny wyjątek od ogólnej regulacji zażaleń (przewidzianej w art. 141-144 k.p.a.) i nierzadko określano je mianem „specyficznego zażalenia”. Nowelizacja projektuje nową konstrukcję prawną, co pozwala wyeksponować jej odrębność od innych środków i tym samym zmniejsza ryzyko ich mylenia. Również wprowadzany wymóg uzasadnienia ponaglenia (art. 37 § 2 k.p.a.) wydaje się korzystną zmianą, zważywszy, że projektodawca chce zapobiec nadużywaniu tego narzędzia przez strony postępowania. Konsekwencją nadmiaru czynności związanych z ponagleniami po stronie organów byłoby bowiem z pewnością wydłużenie czasu prowadzonych postępowań, czemu z definicji ponaglenie ma zapobiegać.

Doprecyzowane zostało także określenie organu, do którego należy wnieść ponaglenie. Nowelizacja zmienia także sposób postępowania w sytuacji, w której organ załatwiający sprawę nie posiada organu wyższego stopnia (zatem jest to organ w randze ministra albo samorządowe kolegium odwoławcze). Do 2011 r. strony takiego postępowania były praktycznie pozbawione ochrony w przypadku bezczynności lub przewlekłości w trybie postępowania administracyjnego (istniała natomiast możliwość skarżenia bezczynności organu do sądu administracyjnego) – dopiero nowelizacja wprowadzająca w art. 37 k.p.a. instytucję wezwania do usunięcia naruszenia prawa w pewnym stopniu rozwiązała problem. Natomiast od czerwca 2017 r., w przypadku braku organu wyższego stopnia, strona może wnieść ponaglenie do organu rozpatrującego sprawę.

Warto też zwrócić uwagę, że w nowelizowanym art. 37 § 4 k.p.a. organ prowadzący postępowanie obowiązany jest do bezzwłocznego przekazania ponaglenia organowi wyższego stopnia – maksymalnie w ciągu 7 dni. Ponadto przekazuje je wraz z niezbędnymi odpisami akt, a nie aktami jako takimi, co pozwala na niewstrzymywanie toku sprawy przed organem rozpoznającym sprawę merytorycznie.

Projektodawca wskazał również nowy, krótszy termin rozpoznania ponaglenia. Dotychczas, zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a., zażalenie na przewlekłość lub bezczynność powinno być rozpoznane w terminie jednego miesiąca, który teraz został skrócony do siedmiu dni. Modyfikacja nie wydaje się jednak tak znacząca, jeśli wziąć pod uwagę wspomnianą zmianę w zakresie przekazywania akt – sprawa będzie bowiem mogła być dalej rozpoznawana merytorycznie w czasie, kiedy ponaglenie będzie znajdowało się w organie wyższej instancji.

Ostatnim istotnym *novum* jest uregulowanie formy rozstrzygnięcia wniesionego ponaglenia. Z racji braku wyraźnej regulacji doktryna i orzecznictwo wskazywały dotąd na formę postanowienia, którym co do zasady rozstrzygane są zażalenia, i to stanowisko potwierdza nowelizacja. Należy zwrócić uwagę, że w przypadku, gdy ponaglenie będzie dotyczyło organu nieposiadającego organu wyższego stopnia, nie rozstrzygnie on w drodze postanowienia, a będzie obowiązany do niezwłocznego załatwienia sprawy i niezwłocznego wyjaśnienia przyczyn, ustalenia osób winnych, a w razie potrzeby – podjęcia środków zapobiegających podobnym nadużyciom w przyszłości (art. 37 § 8 k.p.a.).

### **Zmiana korzystna dla obywateli**

Proponowane modyfikacje wyjaśniają wiele spornych dotąd kwestii i przyczynią się najpewniej do usprawnienia prowadzonych postępowań. Nowa regulacja wydaje się bardziej spójna i klarowna dla adresata, co jest niezwykle istotne z punktu widzenia szeroko rozumianej ochrony interesów obywatela. Strona postępowania administracyjnego nierzadko występuje w tych sprawach samodzielnie, dlatego ważne jest doprecyzowanie regulacji, tak aby każdy mógł właściwie odczytywać wynikające z niej prawa i obowiązki. To także korzystna zmiana dla przedsiębiorców i inwestorów, dla których ścisłe przestrzeganie terminów ma ogromny wpływ na wynik podejmowanych przedsięwzięć, a dotychczasowa regulacja skarżenia bezczynności lub przewlekłości raczej ją pogłębiała niż niwelowała.



## Mediacja w postępowaniu administracyjnym

Adrianna Bartosiak, dr Maciej Kiełbowski

Administracja publiczna kojarzona bywa raczej z władczymi rozstrzygnięciami, których nie sposób zmienić inaczej niż przez ich zaskarżenie do sądu administracyjnego. Zmianie tego wizerunku i pewnemu zbliżeniu władzy wykonawczej państwa do obywateli służy najnowsza nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego.

Projektodawcy nowelizacji, dostrzegając problemy występujące w postępowaniach administracyjnych: ich przewlekłość, czasem nadmierny lub niewłaściwie pojmowany formalizm oraz władczy charakter relacji, zaproponowali rozwiązania, które mają przyczynić się do bardziej partnerskiego podejścia administracji do obywateli oraz zagwarantować uczestnictwo społeczeństwa w sprawowaniu władztwa administracyjnego. Jednym z takich rozwiązań jest wprowadzona ustawą zmieniającą mediacja – niekonfrontacyjny sposób doprowadzenia do załatwienia sprawy przy udziale bezstronnego i neutralnego mediatora. Mediacja należy do grupy alternatywnych metod rozwiązywania sporów. Dotychczas instytucja ta funkcjonowała jedynie w postępowaniu sądowoadministracyjnym i to w praktyce w niewielkim zakresie (np. według danych za rok 2015, została przeprowadzona jedynie w ośmiu sprawach, z czego tylko w jednej postępowanie zakończono w ten sposób, podczas gdy w roku 2016 mediację prowadzono także w łącznie ośmiu sprawach, ale żadnej nie zakończono w ten sposób – podajemy za Informacją o działalności sądów administracyjnych w 2016 roku, NSA, Warszawa 2017, s. 17).

Nowa regulacja zakłada dopuszczalność mediacji zarówno pomiędzy stronami postępowania, jak i pomiędzy stronami a organem administracji publicznej, przed którym sprawa się toczy (art. 96a § 4 k.p.a.). Z pewnością polubowne zakończenie sprawy, co do której organ administracji i strona zajmują odmienne stanowiska, może zapobiec wszczęciu w tej sprawie postępowania odwoławczego czy sądowoadministracyjnego, skoro poprzez wspólne wypracowywanie rozwiązań przez stronę i organ strona zyskuje poczucie, że miała na nie realny wpływ, co więcej – zgodziła się na nie,

co znacząco wpływa na jej zadowolenie z finalnego efektu postępowania.

Mediacja może być prowadzona we wszystkich sprawach, których charakter na to pozwala (art. 96a § 1 k.p.a.). Może ona mieć więc znaczenie szczególnie w sprawach, w których może być zawarta ugoda czy w których organ ma zamiar wydać decyzję na niekorzyść adresata. W takich przypadkach skuteczna mediacja może bowiem odwieść stronę od zamiaru składania odwołania, a rozstrzygnięcie będzie dla niej łatwiej akceptowalne i może być bardziej korzystne.

Podstawowe zasady mediacji, a zatem dobrowolność (art. 96a § 2 k.p.a.), poufność (art. 96j § 1 k.p.a.), bezstronność (art. 96g k.p.a.) i neutralność mediatora (art. 96f k.p.a.) oraz możliwość jego wyboru przez strony (art. 96b § 2 i 3 k.p.a.) są przez nowe rozwiązania w pełni respektowane.

Dobrowolność mediacji przejawia się w prawie stron do podjęcia decyzji o tym, czy chcą w niej uczestniczyć, a także w możliwości przerwania jej na każdym etapie, bez ponoszenia negatywnych konsekwencji z tego tytułu. Do tego dochodzi swoboda wyboru osoby mediatora oraz sposobu pokrycia i zasad ponoszenia kosztów mediacji. Nowelizacja nakłada na organ administracji obowiązek zawiadomienia z urzędu bądź na wniosek stron o możliwości przeprowadzenia mediacji. Jeśli strona nie wyrazi zgody na mediację w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, mediacji nie przeprowadza się – art. 96c k.p.a. nie przewiduje więc możliwości domniemywania zgody strony. W myśl zasady należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych (zatem zasady ogólnej art. 9 k.p.a.), aby

zgoda mogła być wyrażana w pełni świadomie, zawiadomienie dotyczące mediacji zawierać ma pouczenie o zasadach prowadzenia mediacji, w tym o możliwości wybrania osoby mediatora przez strony i o zasadach ponoszenia jej kosztów.

Neutralność i bezstronność mediatora mają zapewnić przepisy art. 96f k.p.a. i art. 96g k.p.a., które między innymi wprowadzają zakaz pełnienia roli mediatora przez pracownika organu administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie (zob. art. 96f § 3 k.p.a.). Poza tym postępowanie mediacyjne może prowadzić w zasadzie każda osoba fizyczna o pełnej zdolności do czynności prawnych, korzystająca z pełni praw publicznych, którą wskażą uczestnicy mediacji bądź (jeśli tego nie uczynią) organ administracji publicznej. Nie przewiduje się więc obowiązku posiadania przez mediatora określonych kwalifikacji. Większą wagę niż do wiedzy i umiejętności mediatora przykładają się do zaufania, którym darzą daną osobę strony, co znowu ma wpłynąć korzystnie na przebieg postępowania. Przejawem respektowania woli uczestników mediacji jest też możliwość niewyrażenia przez nich zgody na zapoznanie się przez mediatora z aktami sprawy (który co do zasady ma do tego prawo) w terminie siedmiu dni od dnia ogłoszenia lub doręczenia im postanowienia o skierowaniu sprawy do mediacji (art. 96i k.p.a.).

Jedną z największych zalet mediacji jest jej poufność, którą nowe rozwiązania także mają gwarantować. Zarówno mediator, uczestnicy postępowania, jak i inne osoby – np. pełnomocnicy stron czy tłumacze – są obowiązani do zachowania w tajemnicy wszelkich informacji, o których dowiedzieli się w związku z prowadzeniem mediacji. Takie informacje nie mogą także być wykorzystywane po jej zakończeniu. Dopuszcza się jednak możliwość uchylecia tego zakazu, jeśli uczestnicy tak postanowią (art. 96j § 2 k.p.a.). Jedynym dokumentem o jawnej treści będzie protokół z przebiegu mediacji, który mediator ma obowiązek przedłożyć organowi administracji publicznej niezwłocznie po przeprowadzeniu postępowania (art. 96m § 1 i 3 k.p.a.). Zostanie on włączony do akt sprawy, a jego odpis doręczony stronom postępowania.

Protokół z przebiegu mediacji będzie zawierał między innymi dokonane ustalenia co do sposobu załatwienia sprawy, które – jeśli pozostaną w granicach prawa – będą wiązały organ administracji publicznej, który będzie musiał załatwić sprawę zgodnie z tymi ustaleniami (art. 96n § 1 k.p.a.). Innych dokumentów z mediacji wykorzystywać organowi nie wolno zgodnie z art. 96n § 2 k.p.a. Wskazanie jako celu mediacji wyjaśnienia i rozważenia okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz przyjęcie ustaleń dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa wyłącza co do zasady możliwość prowadzenia mediacji w sprawach regulowanych przepisami bezwzględnie obowiązującymi, które nie pozostawiają organowi możliwości stosowania uznania administracyjnego. Aby zagwarantować zgodność z prawem, organ administracji musi zatwierdzić ugodę zawartą przed mediatorem. Będzie oczywiście musiał tego odmówić, jeżeli ugoda została zawarta z naruszeniem prawa. Konieczność ta wynika z odesłania zawartego w przepisie art. 121a k.p.a., zgodnie z którym do ugody zawartej przed mediatorem stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące ugody zawartej przed organem administracji, wyrażone w art. 117-121 k.p.a.

Zawarcie ugody nie jest jednak jedynym możliwym zakończeniem postępowania mediacyjnego. W jego wyniku strona może bowiem wycofać lub zmodyfikować swoje żądanie, wniosek czy wniosony przez siebie środek odwoławczy. Sprawa może zostać również załatwiona w drodze decyzji administracyjnej. Pomimo że decyzja taka nie traci prawnego charakteru władczego rozstrzygnięcia, jej wydanie po przeprowadzeniu mediacji może zdecydowanie zwiększyć akceptowalność rozstrzygnięcia przez stronę.

Instytucji mediacji w postępowaniu administracyjnym służyć ma również rozszerzenie zakresu zasady polubownego rozstrzygania kwestii spornych wyrażonej w art. 13 k.p.a. Ma być ona realizowana zarówno jako metoda działania organu, jak i jako sposób wypracowywania rozstrzygnięcia sprawy. Wspomniana zasada nakłada na organ administracji obowiązek dążenia do polubownego rozwiązy-



wania kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków stron postępowania we wszystkich sprawach, których charakter na to pozwala, w szczególności poprzez skłanianie stron o spornych interesach do zawarcia ugody oraz poprzez podejmowanie czynności niezbędnych do przeprowadzenia mediacji. Taki kształt przepisu powinien tym bardziej skłaniać organy administracji do mediowania w sprawach, które się do tego nadają.

Uregulowanie instytucji mediacji w Kodeksie postępowania administracyjnego z pewnością może nieść ze sobą wiele korzyści: wzrost zaufania obywateli do organów administracji, pewne odciążenie

sądownictwa administracyjnego, usprawnienie postępowania administracyjnego, skrócenie czasu jego trwania oraz zwiększenie wpływu stron postępowania na swoje sprawy. Ten cel jest jednak dalekosiężny, a aby go osiągnąć, potrzeba proaktywnej postawy organu prowadzącego postępowanie. Potrzebna jest też pewna zmiana mentalności administracji publicznej, gdzie mediacja nie ma tradycji. Powodzenie nowej instytucji w dużej mierze zależy bowiem od tego, czy organy faktycznie będą skłonne wypracowywać wraz obywatelami wspólne rozwiązania w każdej nadającej się do tego sprawie.

## Milczące załatwienie sprawy w Kodeksie postępowania administracyjnego

Bartosz Kuraś

Nowelizacja wprowadziła do Kodeksu postępowania administracyjnego instytucję milczącego załatwienia sprawy. Instytucja ta, znana polskiemu prawu, nie była przed zmianą regulowana w samym kodeksie. Ma ona przeciwdziałać beczynności organu i przyczynić się do przyspieszenia postępowania.

### Milczące załatwienie sprawy – na czym polega i kiedy jest możliwe

Instytucja milczącego załatwienia sprawy, zwana też fikcją pozytywnego rozstrzygnięcia sprawy, jest bardzo korzystna dla strony wnoszącej o rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej. Tradycyjnie sprowadza się ona do tego, że po upływie określonego terminu na załatwienie sprawy przez organ, w przypadku braku reakcji organu (jego beczynności), sprawę uznaje się za załatwioną w sposób w całości uwzględniający żądanie strony.

Zgodnie z nowymi przepisami sprawa może być załatwiona milcząco, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. Regulacja wprowadzona do Kodeksu postępowania administracyjnego ma więc charakter pomocniczy i ramowy, uzupełniający przepisy szczególne. Żeby znalazła zastosowanie, musi istnieć przepis szczególny, który będzie tak stanowił.

W polskim systemie prawa już od dłuższego czasu obowiązują przepisy pozwalające rozstrzygnąć sprawę milcząco; są to przykładowo:

- art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach, zgodnie z którym uznanie przedmiotu lub substancji za produkt uboczny następuje, jeżeli marszałek województwa w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zgłoszenia uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny nie wyrazi sprzeciwu, w drodze decyzji,
- art. 30 ust. 5 Prawa budowlanego, zgodnie z którym zamierzenia budowlane wymagające zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej należy zgłosić przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych, a organ ma 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia na wniesienie sprzeciwu w drodze decyzji. Do wykonywania robót budowlanych

można więc przystąpić, jeżeli organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł sprzeciwu w tym terminie.

Jak wskazano w uzasadnieniu do nowelizacji, ustawodawca każdorazowo decyduje, do jakich kategorii spraw instytucja ta będzie mogła mieć zastosowanie, biorąc pod uwagę w szczególności liczbę spraw, stopień ich skomplikowania, standardowy czas ich załatwiania oraz ryzyko naruszenia interesu publicznego czy pewności obrotu w wyniku ewentualnego niezamierzonego przez organ milczącego załatwienia sprawy. Tryb ten z natury rzeczy nie nadaje się bowiem do stosowania w każdej sprawie.

Nowe przepisy wprost wykluczają możliwość stosowania instytucji milczącego załatwienia sprawy w postępowaniach odwoławczych oraz w sprawach wszczętych w trybach nadzwyczajnych (np. przy uchylaniu zmianie i stwierdzaniu nieważności decyzji).

#### **Sposoby milczącego załatwienia sprawy**

Zgodnie z nowymi przepisami milczące załatwienie sprawy będzie możliwe w związku z bezczynnością organu wobec upływu terminu na załatwienie sprawy. Sprawa zostanie uznana za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony, jeżeli w określonym terminie organ nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie. Jest to tak zwane **milczące zakończenie postępowania**. Ponadto organ może również czynnie wyrazić tak zwaną **milczącą zgodę** i aktywnie rozstrzygnąć sprawę poprzez wyrażenie braku sprzeciwu, w formie decyzji (przed upływem terminu, po którym postępowanie zostałoby zakończone milcząco w związku z bezczynnością). Wprowadzenie możliwości aktywnego, czynnego wyrażenia milczącej zgody należy uznać za korzystne z punktu widzenia strony postępowania. Pozwoli to przyspieszyć zakończenie postępowania poprzez załatwienie sprawy w całości w sposób uwzględniający żądanie strony. Natomiast milczące zakończenie postępowania będzie właśnie środkiem przeciwdziałającym bezczynności i zapewnić powinno załatwienie sprawy w określonym terminie.

#### **Termin milczącego załatwienia sprawy**

Zgodnie z nowymi przepisami podstawowym terminem milczącego załatwienia sprawy jest 1 miesiąc, licząc od dnia doręczenia żądania strony właściwemu organowi. Przepisy szczególne mogą natomiast określać inne terminy (np. 3-miesięczny w przypadku uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny, stosownie do postanowień ustawy o odpadach).

Nowe przepisy określają dokładnie dzień, w którym ma nastąpić milczące załatwienie sprawy. Podstawowe terminy w tym zakresie to: (i) dzień następujący po dniu, w którym upływa termin przewidziany na wydanie decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie albo wniesienia sprzeciwu, albo (ii) dzień doręczenia zawiadomienia, gdy organ przed upływem terminu załatwienia sprawy zawiadomi stronę o braku sprzeciwu.

W przypadku gdy przepisy szczególne przewidują inne terminy wydania decyzji lub postanowień kończących postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu, sprawę uznaje się za załatwioną milcząco w dniu następnym po dniu, w którym upływa ten termin.

Organ właściwy do rozstrzygnięcia sprawy może natomiast wezwać do uzupełnienia braków formalnych wniosku o rozstrzygnięcie sprawy, gdy podanie zawierające żądanie nie spełnia wymagań wskazanych w przepisach (braki formalne) lub istnieje konieczność doprecyzowania żądania. W takim przypadku termin, po którym następuje milczące załatwienie sprawy, biegnie od dnia uzupełnienia braków lub doprecyzowania treści żądania. Do terminów milczącego załatwienia sprawy nie powinny natomiast mieć zastosowania przepisy art. 35 i 36 k.p.a., określające terminy załatwiania spraw przez organy administracyjne i wskazujące na możliwość przedłużania terminów załatwiania spraw.

#### **Zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy**

Zgodnie z wprowadzonymi zmianami na wniosek strony organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, wydaje zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy albo odmawia wydania takiego

zaświadczenia. W obu przypadkach stronie przysługuje zażalenie.

Postanowienie zaświadczone milcząco załatwienie sprawy ma charakter deklaratoryjny i wydawane jest wyłącznie na wniosek. Dotychczas uzyskanie takiego zaświadczenia było możliwe stosownie do przepisów art. 217 i n. k.p.a., po spełnieniu określonych tam warunków, co w pewnych przypadkach mogło uniemożliwiać uzyskanie takiego zaświadczenia, mimo że było ono danej stronie postępowania potrzebne. Ustawa wskazuje dodatkowo elementy konieczne takiego zaświadczenia, w tym treść rozstrzygnięcia sprawy załatwionej milcząco oraz datę milżącego załatwienia sprawy.

### **Weryfikacja prawidłowości milżącego załatwienia sprawy**

Nowe przepisy nie wprowadziły zmian w katalogu czynności, aktów i zaniechań podlegających kontroli sądów administracyjnych. Ustawodawca nie zdecydował się też na wprowadzenie systemu poświadczenia w formie decyzji administracyjnej, co do której przysługiwałoby odwołanie, a następnie skarga do sądu. Milżące załatwienie sprawy nie podlega więc kontroli sądów administracyjnych na zasadach ogólnych.

Zgodnie z nowymi przepisami sądowa kontrola milżącego załatwienia sprawy będzie następowała w trybach nadzwyczajnych, poprzez odpowiednie stosowanie przepisów o wznowieniu postępowania, uchyleniu, zmianie oraz stwierdzeniu nieważności decyzji. Oznacza to, że w szczególności w przypadkach, o których mowa w art. 145, art. 154, art. 155, art. 156 czy art. 161 k.p.a., właściwy organ mógłby uchylić lub zmienić rozstrzygnięcie sprawy załatwionej milżąco, albo stwierdzić nieważność takiego rozstrzygnięcia.

Ustawodawca nie zdecydował się więc zastosować tradycyjnego systemu zaskarżania, to jest odwołania i skargi do sądu administracyjnego wobec milżącego załatwienia sprawy przez organ administracji. Powstaje wobec tego pytanie, czy interesy strony zainteresowanej innym rozstrzygnięciem

sprawy niż wnioskodawca, tj. interesy strony zainteresowanej wydaniem sprzeciwu przez organ administracji, są wystarczająco zabezpieczone w przypadku bezczynności organu albo potwierdzenia przez organ braku sprzeciwu. Z pewnością strona taka powinna wykazać aktywność na etapie postępowania przed organem I instancji i dostarczyć argumentów przemawiających za wyrażeniem sprzeciwu. Może ona jednak nie dowiedzieć się w odpowiednim czasie o biegu terminu do milżącego załatwienia sprawy. W takim przypadku, po upływie terminu, sprawa zostanie rozstrzygnięta zgodnie z treścią wniosku wnioskodawcy, ale na niekorzyść strony zainteresowanej innym rozstrzygnięciem.

Stronie nie przysługuje wówczas odwołanie do organu II instancji, a potem skarga do sądu administracyjnego, należy bowiem odpowiednio stosować przepisy o postępowaniach nadzwyczajnych, w których określony został katalog przesłanek, na podstawie których wszczynane są te postępowania. Oznacza to, że sądowa kontrola milżącego załatwienia sprawy będzie węższa niż byłaby w przypadku tradycyjnego systemu zaskarżania. Na ile zabezpieczy to interesy podmiotów innych niż wnioskodawca, zależeć będzie w dużej mierze od przepisów szczególnych i rodzajów spraw, które będą mogły być załatwiane w sposób milżący.

### **Podsumowanie**

Nowe przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące milżącego załatwienia sprawy należy ocenić pozytywnie. Określają one pewne ramy tej instytucji. Ich zastosowanie będzie zależało oczywiście od przepisów szczególnych i precyzji regulacji tam zawartych. Zmiany są jednak korzystne dla wnioskodawcy i umożliwiają przyspieszenie postępowania administracyjnego. Można mieć jednak wątpliwości, czy wystarczająco zabezpieczone zostały interesy wszystkich uczestników postępowania.



## Uproszczone postępowanie administracyjne

dr Przemysław Szymczyk

Jedną z najważniejszych zmian wprowadzonych w trybie nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego jest ustanowienie szczególnego trybu postępowania o charakterze uproszczonym. Ma ono poprawić sprawność i szybkość działania organów administracji publicznej w określonych kategoriach spraw, a tym samym zwiększyć skuteczność aparatu urzędniczego.

Uproszczenie procedury administracyjnej wpisuje się w tzw. plan Morawieckiego, a zwłaszcza w „Konstytucję dla biznesu” przewidującą liczne ułatwienia dla przedsiębiorców, polegające m.in. na znoszeniu barier prawnych ograniczających prowadzenie działalności gospodarczej. Nie bez powodu zatem projekt uchwalonej ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw powstał w Ministerstwie Rozwoju.

### Uzasadnienie zmian

Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że mimo dotychczasowych zmian legislacyjnych zmierzających do usprawnienia procedury administracyjnej i sądowniczoadministracyjnej postępowania te nadal w wielu przypadkach trwają znacznie dłużej niż jest to konieczne do załatwienia sprawy, a znaczna część kończących je władczych rozstrzygnięć podlega zaskarżeniu. Szczegółowa analiza tych problemów doprowadziła do wniosku, że konieczne jest wprowadzenie dalszych zmian, które będą kompleksowo przeciwdziałały przewlekłości postępowań oraz zwiększą zaufanie obywateli – stron do organów administracji. Projekt ustawy miał więc na celu wprowadzenie rozwiązań, które z jednej strony pozwolą usprawnić postępowania administracyjne i sądowniczoadministracyjne oraz skrócić czas ich trwania, a z drugiej przyczynią się do bardziej partnerskiego podejścia administracji do obywateli.

Charakterystycznymi cechami postępowania uproszczonego są: ograniczony formalizm czynności, zwięzła regulacja prawna, szeroka dostępność postępowania dla różnych podmiotów, a przede wszystkim szybkość działania organu. Powyższe cechy, zgodnie z treścią uzasadnienia projektu

ustawy, stanowią wyraz europejskiego dążenia do zapewnienia „dobrej i skutecznej” administracji publicznej, a także zapewnienia przejrzystości postępowania administracyjnego.

Mechanizmy przewidujące uproszczoną procedurę administracyjną funkcjonują z powodzeniem w wielu jurysdykcjach, m.in. w Niemczech, Francji, Holandii, Szwecji, Chorwacji, Grecji, Czechach, we Włoszech czy w USA. Najczęściej zakładają one ograniczenie liczby stadiów postępowania, znaczne skrócenie terminów (w tym bezzwłoczne orzekanie), zakaz żądania zbędnych zaświadczeń czy uproszczenie postępowania dowodowego. Niektóre z rozwiązań zastosowanych w powyższych państwach stały się inspiracją dla autorów omawianej nowelizacji.

### Potrzeba wprowadzenia ramowych regulacji

Należy zaznaczyć, że Kodeks postępowania administracyjnego już teraz zawiera pewne rozwiązania realizujące zasadę „prostoty” postępowania, takie jak:

- terminy załatwiania spraw (w szczególności art. 35 § 1 i 2 k.p.a.),
- zasady rozstrzygania sporów o właściwość (art. 22 i 23 k.p.a.),
- możliwość odmowy wszczęcia postępowania (art. 61a k.p.a.),
- korekta drobnych błędów w rozstrzygnięciu (art. 111-113 k.p.a.),
- samokontrola organu w postępowaniu odwoławczym (art. 132 k.p.a.),
- przyjęcie oświadczenia strony w miejsce zaświadczenia (art. 75 § 2 k.p.a.).

Uproszczone procedury uregulowane zostały także w innych ustawach procesowych – Ordynacji

podatkowej czy w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jak również w przepisach prawa materialnego. Przykładem tych ostatnich są np.:

- przyjęcie fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia przez organ administracji (art. 53 ust. 5c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym),
- odformalizowanie procedury dopuszczenia niektórych produktów leczniczych do obrotu (art. 20a i 21 ustawy Prawo farmaceutyczne),
- ułatwienia w zakresie doręczania decyzji (art. 20 ust. 4 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich).

Niestety powyższe przepisy mają charakter wybiórczy, dotyczą pewnych ściśle określonych rozwiązań i nie tworzą spójnego systemu. W tej sytuacji potrzebne było wprowadzenie do Kodeksu postępowania administracyjnego ramowych regulacji tworzących model postępowania uproszczonego, który miałby zastosowanie w danej sprawie, jeśli przewidywałby to przepis prawa materialnego. Innymi słowy, zdecydowano się pozostawić ustawodawcy decyzję co do rodzajów spraw, jakie mogą być rozpoznawane w powyższym trybie. Wyrazem tego jest art. 163b § 1 k.p.a., wedle którego organ administracji publicznej załatwia sprawę w postępowaniu uproszczonym tylko wtedy, jeśli przepis szczególny tak stanowi. Powyższe rozwiązanie jest korzystne z praktycznego punktu widzenia, ponieważ umożliwia stopniowe wprowadzanie trybu uproszczonego tam, gdzie ustawodawca dostrzeże taką potrzebę.

### **Zasady uproszczonego postępowania**

Postępowanie uproszczone zostało uregulowane przepisami nowego rozdziału nr 14 w dziale II k.p.a., tj. w art. 163b – 163g, a także dodatkowym przepisem w art. 35, tj. art. 35 § 3a.

Tryb uproszczony może dotyczyć (o ile przepisy szczególne nie będą stanowiły inaczej) interesu prawnego lub obowiązku tylko jednej strony. Nie będzie miał tu zastosowania art. 62 k.p.a.

(dotyczący współuczestnictwa), zgodnie z którym w sprawach, w których prawa lub obowiązki stron wynikają z tego samego stanu faktycznego oraz z tej samej podstawy prawnej i w których właściwy jest ten sam organ administracji publicznej, można wszcząć i prowadzić jedno postępowanie dotyczące więcej niż jednej strony.

Zgodnie z art. 35 § 3a k.p.a. załatwienie sprawy w postępowaniu uproszczonym powinno nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania. Skrócony termin rozpatrywania spraw wynika m.in. z tego, że postępowanie uproszczone zakłada ograniczenie procedury dowodowej do dowodów zgłoszonych przez stronę w chwili wszczęcia postępowania (poza dowodami możliwymi do ustalenia na podstawie danych, którymi dysponuje organ prowadzący postępowanie).

Model postępowania uproszczonego zakłada możliwość wniesienia podania z wykorzystaniem urzędowego formularza, przy czym w takim przypadku nie jest dopuszczalne późniejsze zgłaszanie przez stronę nowych żądań (formularz powinien zawierać pouczenie w tym zakresie).

Jeżeli uwzględnienie nowych okoliczności powołanych przez stronę w toku postępowania jest istotne dla wyniku tego postępowania, a ich uwzględnienie doprowadzi do jego przedłużenia, wówczas organ administracji publicznej w dalszym ciągu prowadzi postępowanie w trybie zwykłym (a nie uproszczonym), o czym powinien niezwłocznie poinformować stronę.

W sprawach rozpoznawanych w postępowaniu uproszczonym stosuje się regulacje o milczącym załatwieniu sprawy (chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej), która to konstrukcja – jako nastawiona na uproszczenie i skrócenie postępowania – w pełni koresponduje z celami trybu uproszczonego.

Ponieważ przedmiotem rozpoznania w postępowaniu uproszczonym mają być sprawy nieskomplikowane pod względem faktycznym i prawnym, to oznacza, że uzasadnienie decyzji wydanej w takim postępowaniu może ograniczyć się do wskazania

jedynie faktów, które organ uznał za udowodnione, oraz przytoczenia przepisów prawa będących podstawą prawną wydania decyzji.

Przepisy dotyczące trybu uproszczonego wyłączają możliwość samoistnego zażalenia na postanowienia wydawane w toku przedmiotowego trybu. Za kwestionowanie takiego postanowienia możliwe jest jedynie w ramach odwołania od decyzji. Nie dotyczy to postanowień wydanych po wydaniu decyzji, postanowień o zawieszeniu lub odmowie podjęcia zawieszzonego postępowania oraz postanowień, w odniesieniu do których możliwość ich zaskarżenia przewidują przepisy szczególne.

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy, sprawa będąca przedmiotem rozpoznania w uproszczonym postępowaniu administracyjnym powinna być rozpatrzona w postępowaniu sądowoadministracyjnym również w trybie uproszczonym, co powinno się przyczynić do skrócenia postępowania administracyjnego i sądowego. Stało się to powodem odpowiedniej nowelizacji art. 119 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w którym dodano kolejny punkt przewidujący, że dana sprawa może być rozpo-

znana w trybie uproszczonym, jeżeli decyzja została wydana w postępowaniu uproszczonym, o którym mowa w Kodeksie postępowania administracyjnego.

### **Podsumowanie**

Wprowadzenie trybu uproszczonego w Kodeksie postępowania administracyjnego należy ocenić bardzo pozytywnie. Konstrukcja ta może przyczynić się do zerwania z nadmiernym formalizmem i złożonością dotychczasowej procedury, a tym samym powinna poprawić przejrzystość i efektywność funkcjonowania administracji publicznej (zasada ekonomii procesowej). Wydaje się wręcz, że w najbliższej perspektywie czasowej celem powinno być uczynienie z postępowania uproszczonego zasady, od której wyjątkiem byłoby stosowanie całkowicie sformalizowanej procedury jedynie w przypadku bardziej skomplikowanych spraw. Niemniej jednak kierunek, w którym rozwine się przedmiotowa instytucja, zależy przede wszystkim od przyszłej praktyki legislacyjnej i skłonności ustawodawcy do obejmowania kolejnych spraw materialnoprawnych uproszczonym trybem administracyjnym.

## Zmiany w administracyjnych karach pieniężnych

Martyna Robakowska

Kary pieniężne są jedną z najbardziej dotkliwych i, co za tym idzie, najczęściej stosowanych sankcji administracyjnych. Mimo to do tej pory nie sformułowano ogólnych reguł dotyczących ich nakładania i wymierzania – wprowadza je dopiero najnowsza nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego.

### **Zakres regulacji**

Na mocy nowelizacji do Kodeksu postępowania administracyjnego dodano Dział IVa zatytułowany „Administracyjne kary pieniężne”. W przepisach art. 189a-189k k.p.a. ustawodawca uregulował przede wszystkim ogólne przesłanki: wymierzania takich kar, odstąpienia od wymierzania kar i udzielenia ulg w ich wykonaniu. Wprowadził także przepisy regulujące kwestię odsetek od zaległych kar administracyjnych oraz przedawnienie nałożenia i egzekucji kar pieniężnych.

Nowe przepisy będą co do zasady stosowane w każdym przypadku, gdy organ będzie nakładał administracyjną karę pieniężną. Jeśli jednak w przepisach odrębnych zostały uregulowane kwestie:

- przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej,
- odstąpienia od nałożenia takiej kary lub udzielenia pouczenia,
- terminów przedawniania nakładania kary,
- terminów przedawnienia egzekucji kary,

- odsetek od zaległej kary,
- udzielenia ulg w wykonaniu kary,

w tym zakresie należy stosować takie przepisy szczególne, nie zaś normy wynikające z Kodeksu postępowania administracyjnego. Mając na uwadze, że w wielu ustawach wprowadzono jedynie częściowe regulacje dotyczące takich sankcji finansowych, przepisy dodane do Kodeksu postępowania administracyjnego znacząco wpłyną na interpretację innych aktów prawnych. Dlatego też kwestie te niewątpliwie staną się przedmiotem licznych artykułów na portalu Co do zasady.

### **Cel regulacji**

W uzasadnieniu do projektu nowelizacji wskazano, że ustawę tę przyjęto przede wszystkim po to, by zapewnić adekwatność administracyjnych kar pieniężnych oraz zrównać sytuację podmiotów, na które takie sankcje mogą zostać nałożone. Dotychczas bowiem w wielu przypadkach organy administracji nie mogły odstąpić od wymierzenia kary ani zmniejszyć jej wysokości nawet w wyjątkowych przypadkach.

Ustawodawca miał także na uwadze, że w wielu sytuacjach kary administracyjne są w rzeczywistości znacznie bardziej dolegliwe niż sankcje wymierzone za popełnienie przestępstw czy przestępstw karnoskarbowych. W związku z tym celem nowelizacji było także rozszerzenie gwarancji procesowych podmiotów, które mogą zostać zobowiązane do uiszczenia takiej kary.

### **Definicja**

Do ustawy wprowadzono definicję legalną administracyjnej kary pieniężnej. Zgodnie z art. 189b k.p.a. pod pojęciem tym rozumie się „określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej”.

Definicja ta ma istotne znaczenie dla zastosowania nowych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego – należy je bowiem stosować tylko

do takich sankcji finansowych, które stanowią administracyjną karę pieniężną w rozumieniu cytowanego przepisu. Co istotne, kara ta musi być nakładana przez organ administracji w drodze decyzji administracyjnej. Oznacza to m.in., że przepisów art. 189a-189k k.p.a. nie można stosować do sankcji finansowych, które dany podmiot musi uiścić na podstawie samych przepisów ustawowych. Sankcjami tego rodzaju są m.in. opłaty podwyższone, ponoszone przez podmioty korzystające ze środowiska bez wymaganego pozwolenia, uregulowane szczegółowo w ustawie Prawo ochrony środowiska.

Zwrócić należy także uwagę, że adresatem decyzji nakładającej karę może być jedynie podmiot prawa cywilnego. Sankcje nałożone na podmioty posiadające jedynie administracyjnoprawną podmiotowość, takie jak spółka cywilna, nie stanowią administracyjnych kar pieniężnych w rozumieniu Kodeksu.

Pewne wątpliwości może budzić sformułowanie, że administracyjna kara pieniężna wymierzana jest za „naruszenie prawa polegające na niedopełnieniu obowiązku lub naruszeniu zakazu”. Dotychczas bowiem przyjmowano, że nałożenie tej kary jest skutkiem „zaistnienia stanu niezgodnego z prawem” (tak np. wyrok WSA w Olsztynie z 24 czerwca 2014 r., II SA/Ol 419/14). Analiza całokształtu regulacji pozwala przyjąć, że intencją ustawodawcy nie było ograniczenie możliwości nakładania owych kar. Dlatego też wyrażenie użyte w art. 189b k.p.a. powinno być rozumiane szeroko, tak by obejmowało wszelkie naruszenia prawa. Tym samym naruszenie takie może polegać w szczególności na nieprawidłowym wykonaniu obowiązku, dopełnieniu go tylko w pewnym zakresie czy też niezrealizowaniu prawnego nakazu określonego postępowania.

### **Dyrektywy wymiaru kary**

W art. 189d k.p.a. wskazano, że organ, ustalając wysokość administracyjnej kary pieniężnej, powinien wziąć pod uwagę następujące czynniki:

- wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzebę ochrony życia lub zdrowia, ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub

ochrony ważnego interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czas trwania tego naruszenia,

- częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszania zakazu tego samego rodzaju co niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być nałożona kara,
- uprzednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe,
- stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa,
- działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa,
- wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła,
- w przypadku osoby fizycznej – warunki osobiste strony, na którą administracyjna kara pieniężna jest nakładana.

Okoliczności te mogą wpłynąć na wymiar kary zarówno łagodząco, jak i obciążająco. Podkreślić należy, że każda z tych okoliczności powinna zostać przez organ przeanalizowana, co odzwierciedlone winno zostać w uzasadnieniu decyzji o nałożeniu kary.

### **Podobieństwo nowej regulacji do przepisów prawa karnego**

Mimo że aby nałożyć na dany podmiot administracyjną karę pieniężną organ nie musi wykazywać winy sprawcy, wiele elementów nowej regulacji nawiązuje do cech instytucji charakterystycznych dla prawa karnego. Zabieg ten był celowy, co podkreślono w uzasadnieniu do projektu nowelizacji.

Jednym z przykładów takich elementów jest wprowadzenie cytowanych wyżej ogólnych dyrektyw wymiaru administracyjnej kary pieniężnej. Samo odwołanie się do stopnia przyczynienia się strony do powstania naruszenia prawa oraz jej warunków osobistych przypomina zaś dyrektywy wymiaru kary kryminalnej.

W tym kontekście warto również przywołać treść art. 189c k.p.a., zgodnie z którym „Jeżeli w czasie

wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony.” Regulacja ta stanowi odzwierciedlenie jednej z podstawowych zasad prawa karnego, uregulowanej w art. 4 § 1 Kodeksu karnego. Wprowadzenie tej zasady znacząco poprawi sytuację podmiotów, na które może zostać nałożona kara. Do tej pory ustawodawca jedynie w nielicznych przypadkach decydował się na zastosowanie takiej zasady intertemporalnej w ustawach nowelizujących szczegółowe akty prawne. Tytułem przykładu można wskazać art. 53 ust. 3 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, dotyczący administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia.

### **Pierwsze wątpliwości**

Mimo że wprowadzenie ogólnych przepisów dotyczących nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych należy ocenić pozytywnie, nie można jednak pominąć pewnych istotnych wątpliwości wywołanych brzmieniem nowej regulacji.

Jak już wskazano, zgodnie z art. 189a § 2 k.p.a. przepisów tej ustawy nie stosuje się, jeśli pewne zagadnienia dotyczące kar zostały odrębnie uregulowane w przepisach szczególnych, co zresztą znajduje potwierdzenie w zasadach wykładni prawa (*lex posterior generalis non derogat legi priori speciali* – ustawa ogólna późniejsza nie uchyla ustawy szczególnej wcześniejszej). Wydaje się jednak, iż ustawodawca nie wziął pod uwagę, że w wielu regulacjach szczególnych, poza jedynie częściowym uregulowaniem przesłanek nakładania administracyjnych kar pieniężnych, zamieścił również odesłanie do odpowiedniego stosowania norm wynikających z działu III Ordynacji podatkowej. Dotychczas, na podstawie tego odesłania, rozstrzygano m.in. kwestię przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. W związku z tym powstaje pytanie: czy odesłanie do odpowiedniego stosowania Ordynacji podatkowej stanowi odrębną regulację danej kwestii w rozumieniu art. 189a § 2 k.p.a.?



Wydaje się, że jednym z celów wprowadzenia ogólnych regulacji dotyczących administracyjnych kar pieniężnych do Kodeksu postępowania administracyjnego było wyeliminowanie konieczności sięgania w tym zakresie do przepisów Ordynacji podatkowej. Aby jednak efekt ten został osiągnięty, ustawodawca winien zmienić lub uchylić takie odesłania w ustawach szczególnych. Jednoznaczne wskazanie, jak zagadnienie to będzie interpretowane przez organy administracji i sądy administracyjne, jest na tym etapie niemożliwe.

Warto też zwrócić uwagę, że wprowadzając regulacje dotyczące administracyjnych kar pieniężnych do poszczególnych ustaw, prawodawca często określał wysokość kary, zakreślając pewien przedział kwotowy. Decydując się na takie widelkowe określenie wysokości kary, ustawodawca ustalał także przesłanki, którymi organ powinien się kierować, podejmując konkretne rozstrzygnięcie. Jednakże w wielu przepisach przesłanki te zostały

określone bardzo ogólnie. Dla przykładu, w przypadku kar pieniężnych za naruszenie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wojewódzki inspektor ochrony środowiska ma brać pod uwagę jedynie „liczbę i wagę stwierdzonych naruszeń”. Analiza nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego prowadzi do wniosku, że w takich sytuacjach organy nie będą mogły powołać się na określone w art. 189d k.p.a. dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, a wydawane decyzje będą opierać wyłącznie na przesłankach wskazanych w ustawie szczególnej. Osiągnięcie takiego rezultatu, jak można przypuszczać, nie było zamiarem ustawodawcy. Zmiana tej sytuacji wymaga jednak, jak się wydaje, interwencji prawodawczej i nowelizacji poszczególnych ustaw odrębnych.

## Europejska współpraca administracyjna

Agnieszka Kraińska

**W znowelizowanym Kodeksie postępowania administracyjnego znalazł się dział regulujący zasady europejskiej współpracy administracyjnej.**

Na wstępie należy podkreślić, że zasada lojalnej współpracy, wzajemnego poszanowania i wsparcia organów państwowych i unijnych w celu realizacji celów UE wynika z art. 4 ust. 3 Traktatu ustanawiającego UE. Określona w przepisach prawa wtórnego Unii konieczność współdziałania na różnych płaszczynach, w ramach procedur administracyjnych, wymogła wprowadzenie do Kodeksu postępowania administracyjnego mechanizmów współpracy transgranicznej.

Wprowadzony nowelizacją dział VIIIa Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczący europejskiej współpracy administracyjnej (art. 260a – 260g) ma na celu uporządkowanie zasad współpracy pomiędzy krajowymi organami administracji

publicznej i organami administracji publicznej państw Unii Europejskiej oraz organami państw Unii i instytucjami unijnymi.

Jak wskazuje uzasadnienie do projektu ustawy, nowo wprowadzone przepisy ustanawiają zespół norm zbliżonych do przepisów o międzynarodowej pomocy prawnej w sądowej procedurze cywilnej i karnej.

Europejska współpraca administracyjna realizowana ma być w sytuacjach określonych przepisami prawa UE oraz w odniesieniu do czynności prowadzonych w konkretnym postępowaniu. W tym kontekście nowo wprowadzana regulacja ma charakter subsydiarny i ramowy.

Pomoc udzielana będzie więc w przypadkach, gdy przepisy prawa UE tak stanowią i na ich podstawie. Obejmować ma ona udostępnianie informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych oraz wykonywanie czynności procesowych w ramach pomocy prawnej. Przy czym udzielanie pomocy dotyczyć będzie głównie, jak wskazuje w uzasadnieniu projektodawca, przekazywania danych dotyczących stron postępowania lub innych osób, których ono dotyczy.

W konsekwencji konieczne jest zapewnienie podmiotom, których dane zostają przekazane, czynnego udziału w postępowaniu, a więc przede wszystkim udzielenie im informacji o podjętych w ramach współpracy czynnościach.

Czynności w ramach współpracy będą dokonywane zarówno z urzędu, jak i na wniosek właściwego organu państwa członkowskiego, przy założeniu ich odformalizowania. Porozumiewanie się powinno odbywać się drogą elektroniczną, przy czym dopuszczalna jest każda inna forma komunikacji. Koszty rozliczane będą na podstawie prawa UE, a w braku odpowiedniej regulacji każdy organ poniesie swoje koszty.

Właściwość organów w przedmiocie udzielenia pomocy określana będzie na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, jeżeli prawo UE nie stanowi inaczej.

Wniosek o pomoc powinien być złożony organowi polskiemu w języku urzędowym państwa członkowskiego UE i zawierać uzasadnienie. Braki formalne uzupełnione powinny być w ciągu 14 dni od

dnia doręczenia wezwania pod rygorem zwrotu wniosku.

Rozpatrzenie wniosku następować będzie w terminach przewidzianych prawem UE, a w braku takiego terminu bez zbędnej zwłoki.

Jeżeli to organ polski występować będzie z wnioskiem o pomoc, będzie musiał go uzasadnić i sporządzić w języku ustalonym przez zainteresowane strony (w przypadku współpracy między państwami) lub w jednym z języków urzędowych UE (jeśli wniosek kierowany będzie do unijnej instytucji).

Stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego będzie wyłączone, jeżeli nastąpi kolizja z przepisami prawa UE regulującymi już zasady współpracy w określonej dziedzinie administracji. Podobnie wyłączone zostaną zawarte w Kodeksie przepisy o współpracy, jeśli inne przepisy szczególne będą odmiennie regulować dane zagadnienie.

Nowa regulacja znajdzie odpowiednie zastosowanie do organów państw EFTA, stron porozumienia o EOG oraz do Konfederacji Szwajcarskiej.

Warto również wspomnieć, że niektóre rozwiązania w przepisach dotyczących europejskiej współpracy administracyjnej inspirowane są projektem „Modelu kodeksu postępowania administracyjnego UE” przygotowanego przez ReNEUAL, czyli Grupę Naukowo-Badawczą ds. Europejskiego Prawa Administracyjnego.

## Sprzeciw – nowy środek w sądzie administracyjnym

dr Maciej Kiełbowski

Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego wprowadziła także pewne zmiany w innych ustawach, m.in. w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dodała do niego nowy środek, z którym może wystąpić strona do sądu administracyjnego – sprzeciw.

Institucja sprzeciwu została uregulowana nowymi przepisami art. 64a-64e p.p.s.a (wprowadza je art. 9 ust. 7 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie

ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i niektórych innych ustaw).

### **Sprzeciw w jakich sprawach?**

Sprzeciw będzie przysługiwał w sprawach, w których postępowanie administracyjne zostało zakończone decyzją o uchyleniu decyzji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Jak bowiem przewiduje art. 64a § 1 p.p.s.a., od decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a., skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że decyzja organu odwoławczego, wydana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., ma zasadniczo dwie przesłanki: naruszenie przepisów procesowych przez decyzję organu pierwszej instancji oraz istotny wpływ wskazanego do wyjaśnienia zakresu sprawy na rozstrzygnięcie. W praktyce tego typu decyzje wydawane są najczęściej w sytuacjach poważnych braków dowodowych w sprawie.

### **Wymagania dla sprzeciwu**

Przywołany przepis wyjaśnia zatem, że w zasadzie sprzeciw nie jest nowym środkiem prawnym przewidzianym przepisami, ale swoistą „odmianą” skargi na decyzję kasatoryjną.

Intuicję tę potwierdza treść nowego art. 64b p.p.s.a., wskazującego na odpowiednie stosowanie do sprzeciwu przepisów o skardze. Rozwiązanie to zasługuje na uznanie, trudno byłoby bowiem oczekiwać surowszych wymagań od takiego pisma tylko z tego powodu, że służy do skarżenia jednego rodzaju decyzji administracyjnych.

Co jednak istotne, w postępowaniu wszczętym sprzeciwem nie stosuje się art. 33 p.p.s.a. – przepis ten zawiera regulację odnoszącą się do uczestników postępowania przed sądem administracyjnym. Z takiej redakcji nowego przepisu (art. 64b § 3 p.p.s.a.) należy więc wnosić, że w sprawie zainicjowanej sprzeciwem będą występować wyłącznie strony – ta, która wniosła sprzeciw, oraz organ, który wydał zaskarżoną decyzję.

### **Nowe terminy – dla strony, dla organu i dla sądu**

Istotne *novum* stanowi też termin przewidziany w art. 64c § 1 p.p.s.a., sprzeciw należy bowiem wnieść w terminie 14 dni od doręczenia decyzji. Jest to termin istotnie krótszy od terminu skargowego (30 dni) i będzie wymagał szybkich działań od strony. Niezbędne będzie też oczywiście wprowadzenie stosownego pouczenia do decyzji kasatoryjnych.

Nowelizacja wprowadza zresztą nowe terminy także dla organu, który będzie miał odpowiedzieć na sprzeciw i przekazać akta sprawy również w terminie 14 dni (a nie 30 dni, jak przy zwykłej skardze).

Także na sąd administracyjny ustawodawca nakłada nakaz szybszego rozpoznania takiej sprawy – w terminie 30 dni od wpływu sprzeciwu (art. 64d § 1 p.p.s.a.) na posiedzeniu niejawnym. Tego typu instrukcyjne terminy znajdziemy np. w ustawie o dostępie do informacji publicznej czy w ustawie o koncesji na roboty budowlane lub usługi, niemniej w tym przypadku odstąpiono także od rozpoznania sprawy na rozprawie, co może przyczynić się do przyspieszenia załatwienia takiej sprawy. Możliwość wyznaczenia rozprawy jednak także pozostała (art. 64d § 2 p.p.s.a.).

### **Ograniczony zakres rozpoznania sprawy**

Nowy przepis art. 64e p.p.s.a. wskazuje, że w sprawie ze sprzeciwu sąd ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania decyzji opartej o art. 138 § 2 k.p.a.

Nowa regulacja dotycząca sprzeciwu stanowi istotny wyłom od ogólnej zasady art. 134 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd administracyjny nie jest związany granicami skargi, lecz rozpoznaje sprawę w całości niezależnie od kształtu zarzutów (obecnie z niewielkim wyjątkiem na rzecz skarg na indywidualne interpretacje podatkowe).

Takie rozwiązanie wydaje się uzasadnione. Już bowiem przy nowelizowaniu art. 138 § 2 k.p.a.

w 2011 r. podnoszono, że wydaje się zbyt dużo decyzji kasatoryjnych, a zmiana przesłanek ich wydawania powinna ograniczyć tę liczbę<sup>1</sup>. Obecnie więc sensowne wydaje się ograniczenie kontroli sądowej takiej decyzji tylko do analizy przesłanek jej wydania, chociaż jednocześnie – wobec wprowadzenia jakiś czas temu do p.p.s.a. art. 145a oraz art. 145 § 3 – można by się pokusić o pozwolenie sądowi administracyjnemu także na merytoryczne rozstrzyganie takich spraw.

\*\*\*

Reasumując, wprowadzony środek prawny w postaci sprzeciwu może być interesującym rozwiązaniem

dla spraw, które nie zakończyły się merytorycznym rozstrzygnięciem przed organami administracji i może przyspieszyć ich dalsze rozpoznanie.

Warto jednak będzie dokonać przeglądu orzecznictwa po kilku czy kilkunastu miesiącach obowiązywania tego przepisu, chociażby pod kątem możliwości rozszerzenia zakresu kontroli sądowej poza kryteria wydania decyzji kasatoryjnej, jak to się ma obecnie w świetle nowo uchwalonego art. 64e p.p.s.a.

## Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy będzie fakultatywny

dr Maciej Kielbowski

Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego przewiduje także zmianę w zakresie skargi na decyzję wydanych przez ministra albo samorządowe kolegium odwoławcze – od tej pory można je skarżyć bezpośrednio do sądu administracyjnego.

Taką możliwość przewiduje nieco ukryty w treści nowelizacji przepis zmieniający art. 52 § 3 p.p.s.a. (który został zmieniony przez art. 9 ust. 2 lit. a) ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i niektórych innych ustaw i z mocy art. 17 ust. 2 tej ustawy będzie miał zastosowanie do aktów i czynności organów administracji publicznej dokonanych po dniu wejścia w życie nowelizacji).

### Kiedy można złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy?

Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest dostępny jedynie w niektórych kategoriach spraw. To,

czy wniosek taki przysługuje, uzależnione jest od tego, jaki organ sprawę rozstrzyga.

Wyjaśnia tę kwestię art. 127 § 3 k.p.a., zgodnie z którym *Od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra<sup>2</sup> lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji.*

Wniosek o ponowne rozpatrzenie jest zatem w zasadzie odwołaniem, ale kierowanym do tego samego organu, który wydał decyzję, i to ten organ ma – po raz drugi – przeanalizować sprawę i orzec

<sup>1</sup> Patrz M. Kielbowski, „Przesłanki wydania decyzji uchylającej”, Kadra Kierownicza w Administracji 4/2012.

<sup>2</sup> Przy czym przez *ministra* rozumiemy zgodnie z art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. *Prezesa i wiceprezesa Rady Ministrów pełniących funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierowników centralnych urzędów administracji*

*rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy indywidualne rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnych i odnoszące się do wydawania zaświadczeń.*

o niej. Rozwiązanie takie, choć funkcjonuje od wielu lat, generalnie nigdy nie cieszyło się nadmierną popularnością. Naturalną tendencją organów administracji jest bowiem utrzymywanie w mocy własnych rozstrzygnięć, stąd pojawiały się głosy o zbędności takiego wniosku, jako niepotrzebnie odwołającego przekazanie sprawy do sądu administracyjnego. Do rzadkości należały bowiem sytuacje, w których w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy zapadało inne niż wcześniej rozstrzygnięcie.

### Możliwość wyboru środka prawnego

Do tej pory zasadą było, że przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego należało wyczerpać przysługujące środki zaskarżenia, takie jak odwołanie, zażalenie czy właśnie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Brak wyczerpania środków zaskarżenia kwalifikował się (na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a.) jako *inma przyuczyna* niedopuszczalności skargi.

Nie korzystając z takich środków, tylko zwracając się do sądu administracyjnego, strona narażała się więc na odrzucenie wniesionej skargi, a zatem na sytuację, w której jej skarga nie zostanie w ogóle merytorycznie rozpatrzona.

Zmieniony art. 52 § 3 p.p.s.a. odwraca tę sytuację w przypadku spraw, w których stronie służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Zgodnie z nowym brzmieniem przepisu: *Jeżeli stronie przysługuje prawo do zwrócenia się do organu, który wydał decyzję, z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, strona może wnieść skargę na tę decyzję bez skorzystania z tego prawa.*

Tym samym wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy staje się wnioskiem fakultatywnym – strona może z niego skorzystać i spróbować uzyskać korzystne dla siebie rozstrzygnięcie jeszcze w postępowaniu administracyjnym, przy ponownej analizie sprawy przez organ, albo też pominąć ten etap i od razu zaskarżyć decyzję do sądu administracyjnego.

Co niecodzienne w regulacjach procesowych, strona dostaje tym samym pewien wybór co do środka prawnego, z którego chce skorzystać i który ocenia jako bardziej korzystny ze swojego punktu widzenia.

Wybór ten będzie jednak ograniczony w sytuacji, gdy jedna ze stron wnieśli skargę do sądu administracyjnego, a inna zwróci się o ponowne rozpatrzenie sprawy do organu. Reguły kolizyjne w takim przypadku przewiduje art. 54a p.p.s.a. W takiej sytuacji skarga traktowana jest jak wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy i sprawę rozpatruje organ. Wtedy możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego będzie przysługiwać niejako ponownie, po wydaniu decyzji przez organ administracji działający w charakterze II instancji.

### Pominięcie instancji?

W tym zakresie pojawia się jednak pytanie, czy taka zmiana nie narusza zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Jej źródło jest ujęte już w Konstytucji (*vide* art. 78 Konstytucji, zgodnie z którym *Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa*), a także doprecyzowane w art. 15 k.p.a.<sup>3</sup>

Nowelizacja rozstrzyga jednak tę kwestię, bowiem zmienia także wspomniany art. 15 k.p.a., który od-tąd przewiduje, że *Postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.*

Zmiana ta wydaje się konieczna w świetle wprowadzanego rozwiązania i należy ocenić także, że jest zgodna z Konstytucją w odniesieniu do możliwości rezygnacji z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Warto też zwrócić uwagę, że tą samą nowelizacją ustawodawca zdecydował się znieść obligatoryjność wezwania do usunięcia naruszenia prawa – które należało wykorzystać przed wniesieniem skargi w sytuacji, kiedy nie było innych środków zaskarżenia (np. w przypadku uchwał organów

---

<sup>3</sup> Choć należy pamiętać, że już wcześniej funkcjonowały w systemie prawa rozwiązania przewidujące jednoinstancyjne postępowania administracyjne, np. postępowanie sporne przed Urzędem Patentowym.

gminnych). Takie zmiany przewiduje art. 53 § 2a p.p.s.a. oraz zmienione przepisy samorządowe, wprowadzane art. 2, 6, 7 i 11 ustawy nowelizującej.

### **Dobry kierunek**

Wprowadzenie fakultatywności wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i pozostawienie go do decyzji strony należy ocenić pozytywnie.

Moim zdaniem z jednej strony przyspieszy to załatwianie spraw, które przy braku korzystania z wniosku szybciej znajdują się na wokandzie sądu administracyjnego. Oznaczać to powinno także skrócenie ogólnego czasu potrzebnego na całościowe załatwienie sprawy administracyjnej,

uwzględniając chociażby szybkość orzekania przez sądy administracyjne w pierwszej instancji<sup>4</sup>.

Z drugiej strony także same organy administracji, do których wnioski takie mogą być kierowane, mogą tym bardziej przy załatwianiu spraw i uzasadnianiu swoich decyzji starać się przekonać stronę o trafności podjętego rozstrzygnięcia, tak aby nie było konieczne ani składanie wniosku o ponowne rozpatrzenie, ani skarga do sądu administracyjnego.

## **Strona będzie mogła zrzec się odwołania**

dr Maciej Kiełbowski

**Kolejna istotna zmiana wynikająca z nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego wprowadza nieznaną dotąd możliwość zrzeczenia się prawa do odwołania od decyzji.**

Możliwość taką wprowadza nowy przepis art. 127a k.p.a., który będzie miał zastosowanie do spraw nowych, tj. wszczętych począwszy od dnia dzisiejszego (*vide* art. 16 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i niektórych innych ustaw).

### **Kto może zrzec się odwołania?**

Tak postawione pytanie wydaje się oczywiste, a odpowiedź na nie brzmi: strona. Tak też wynika z art. 127a § 1 k.p.a.

Nieoczywista natomiast jest kwestia, czy przepis ten – a co za tym idzie możliwość zrzeczenia się odwołania – będzie odnosić się przykładowo do organizacji społecznej, która jeżeli została dopuszczona do postępowania w sprawie, działa w nim na prawach strony (zob. art. 31 § 2 i 3 k.p.a.), czyli może wnosić odwołanie od wydanej w takim po-

stępowaniu decyzji. Organizacja społeczna powinna więc być traktowana tak samo jak strona, ale nie jest to oczywiste, także w świetle uzasadnienia projektu ustawy, które w tym zakresie odwołuje się *stricte* do strony postępowania bez dalszego rozróżnienia.

### **Kiedy będzie można zrzec się odwołania?**

Analizując nowe przepisy, dochodzimy do wniosku, że aby zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania było skuteczne, musi być ono dokonane we właściwym momencie.

Jak wynika z treści art. 127a § 1 k.p.a., skuteczne zrzeczenie się może nastąpić *w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania*. Termin do wniesienia odwołania przewiduje art. 129 § 2 k.p.a., który podaje, że *Odwołanie wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie – od dnia jej ogłoszenia stronie*.

<sup>4</sup> Podając za *Informacją o działalności sądów administracyjnych w 2016 roku*, wyd. NSA, Warszawa 2017, s. 16, gdzie wskazano, że: *Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w terminie do 3 miesięcy średnio 38,27% skarg na akty i inne*

*czynności oraz beczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. W terminie do 4 miesięcy załatwiono 50,01% skarg, a w terminie do 6 miesięcy 69,67% wskazanych skarg. Poniższe liczby świadczą o dużej sprawności postępowań przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi.*

Oznacza to, że strona nie może np. już we wniosku dotyczącym danej sprawy wskazać, że zrzeka się odwołania od wydanej decyzji. Takie rozwiązanie byłoby zresztą nie tylko nieskuteczne, ale też nierozsądne, nigdy bowiem strona nie będzie miała pewności co do ostatecznego kształtu rozstrzygnięcia organu.

#### **Jaki będzie skutek zrzeczenia się odwołania?**

Można by pomyśleć, że uprawnienie do zrzeczenia się odwołania w sprawie nie będzie zbyt przydatne ani często wykorzystywane, ale to pozory. Jest wiele rodzajów postępowań administracyjnych, które co do zasady toczą się z udziałem tylko jednej strony. Możliwość zrzeczenia się odwołania spowoduje szybsze ustatecznienie się takiej decyzji, a co za tym idzie – przyspieszenie jej wykonania.

Dlatego też – poza dodaniem art. 127a k.p.a. – ustawodawca zmienił także korelująco brzmienie art. 130 § 4 k.p.a., który teraz wskazuje, że *Decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, jeżeli jest zgodna z żądaniem wszystkich stron lub jeżeli wszystkie strony zrzekły się prawa do wniesienia odwołania.*

Zrzeczenie się odwołania będzie mogło stanowić także nowy element potencjalnej ugody administracyjnej (wcześniej było niedopuszczalne, a w każdym razie – nieskuteczne) lub argumentu do użycia w mediacji w sprawie.

#### **Dobry kierunek**

I tę zmianę należy moim zdaniem ocenić pozytywnie. Daje ona stronie nowe możliwości działania w sprawie i wpływania na jej przebieg, co powinno także końcowo przyczynić się do szybszego załatwiania spraw przed organami administracji publicznej.

Strona może samodzielnie decydować, czy skorzysta z tego uprawnienia, niemniej może się ono także przyczynić do polepszenia jej sytuacji w sprawie albo uzyskania korzystniejszego rozstrzygnięcia (wypracowanego np. w toku mediacji z innymi stronami i organem administracji).

## **Odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej**

Joanna Krakowiak

Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego po raz pierwszy kompleksowo reguluje możliwość odstąpienia przez organ administracji od wymierzenia kary pieniężnej i poprzestania na pouczeniu. Z możliwości tej będą mogli korzystać przedsiębiorcy, o ile spełnione będą przesłanki do zastosowania tej szczególnej instytucji.

#### **Jak było do tej pory?**

Z uwagi na brak kodeksowego uregulowania odstąpienia od wymierzenia kary organy administracji, działając w ramach i na podstawie przepisów prawa, po zidentyfikowaniu naruszenia przepisów regulacyjnych (np. w zakresie oznakowania produktów czy rejestracji zakładów produkcyjnych) nakładały na przedsiębiorców kary pieniężne. Miało to miejsce nawet wtedy, gdy uchybienie przepisom regulacyjnym było znikome lub nie niosło istotnych konsekwencji dla uczestników danego rynku, np. konsumentów. Sami inspektorzy

przeprowadzający kontrolę lub postępowanie po kontrolne niejednokrotnie nakładali kary pieniężne kierując się czysto formalnymi przesłankami, bowiem przepisy nie przewidywały możliwości oceny zasadności nałożenia kary na przedsiębiorcę i odstąpienia od jej nałożenia.

Tymczasem dla przedsiębiorców już samo dostosowanie działalności do nakazów inspekcji (związanych np. z obowiązkiem wycofania produktu z rynku czy też zmiany jego oznakowania) może oznaczać ogromne nakłady finansowe. W takiej sytuacji dodatkowa kara pieniężna ma nieobojętny

wpływ na konkurencyjność przedsiębiorstwa, a dla małych i średnich przedsiębiorców może oznaczać być lub nie być na rynku.

Biorąc pod uwagę wzrost liczby obowiązków administracyjno-prawnych zawartych w wielu regulacjach sektorowych (np. żywnościowych, farmaceutycznych, konsumenckich, przewozowych czy budowlanych) oraz zwiększenie wysokości kar administracyjnych (kalkulowanych niejednokrotnie jako określony procent od obrotu przedsiębiorcy lub wielokrotność średniego wynagrodzenia publikowanego przez GUS), wprowadzenie możliwości odstąpienia od wymierzenia kary stwarza szansę na przywrócenie równowagi pomiędzy sytuacją przedsiębiorców a pozycją organów administracyjnych.

### **Pouczenie zamiast kary pieniężnej – w jakich sytuacjach?**

Wychodząc od modeli kilku zasadniczo różnych regulacji szczególnych dotyczących odstąpienia od wymierzenia kary (przypomnijmy tutaj przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w zakresie tzw. postępowania *leniency*, ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych czy też Kodeksu drogowego), ustawodawca przyjął pewien kompromisowy model instytucji odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej.

Zgodnie z przyjętą regulacją zawartą w art. 189f k.p.a. organ administracji w dwóch przypadkach obligatoryjnie wydaje decyzję o odstąpieniu od wymierzenia kary i poprzestaje na udzieleniu pouczenia, a w jednym przypadku może podjąć decyzję o odstąpieniu:

- organ odstępuje od wymierzenia kary, jeżeli stwierdzi, że waga naruszenia jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa,
- organ odstępuje od wymierzenia kary, jeżeli za dane zachowanie strona została już ukarana – karą administracyjną wydaną przez inny uprawniony organ lub też zostały na stronę sankcje karne lub karno-skarbowe,
- organ może odstąpić od nałożenia kary pieniężnej, jeżeli strona w wyznaczonym przez organ terminie przedstawi dowody na to, że

usunęła naruszenie lub powiadomiła właściwe podmioty o naruszeniu prawa, a przy tym zachowania te pozwolą na spełnienie celów postępowania (np. zapewnią realną ochronę konsumenta przed skutkami naruszeń przepisów regulacyjnych).

### **Kluczowe jest zachowanie strony**

Proaktywne zachowanie strony w toku postępowania zwiększa szansę na otrzymanie od organu pouczenia, a nie kary pieniężnej. W wielu sytuacjach będzie to zresztą warunkiem koniecznym do zastosowania przez organ tej szczególnej instytucji.

Strona niezwłocznie po zidentyfikowaniu naruszenia powinna dobrowolnie zaniechać dalszego naruszania przepisów. Jeśli na przykład przedsiębiorca się zorientuje, że do druku skierowano niewłaściwe wersje etykiet środków spożywczych, na których zamiast słowa „składniki” widnieje słowo „skład” lub też składniki o charakterze alergennym nie zostały wydrukowane pogrubioną czcionką, powinien on niezwłocznie skorygować ten błąd i zlecić druk prawidłowych etykiet.

Następnie strona lub reprezentujący ją pełnomocnik powinna wskazać inspekcji kontrolującej rynek argumenty świadczące o tym, że naruszenie miało charakter znikomy. W przypadku produktów konsumenckich znikome naruszenie powinno być interpretowane z uwzględnieniem stopnia zagrożenia naruszenia dla ochrony interesów konsumentów. Jeżeli mamy do czynienia jedynie z naruszeniem przepisów stricte formalnych, np. wymagających stosowania słowa „składniki”, a nie „skład”, to naruszenie tego rodzaju należałoby kwalifikować jako znikome.

### **Wybór metody usunięcia naruszenia**

Nawet gdy organ oceni, że naruszenie prawa nie miało charakteru znikomego, to i tak może odstąpić od nałożenia kary pieniężnej, jeżeli strona w wyznaczonym przez organ terminie przedstawi dowody na to, że usunęła naruszenie lub powiadomiła właściwe podmioty o naruszeniu prawa. Zatem gdyby inspekcja uznała, że np. brak pogrubienia składników alergennych na etykiecie środka spożywczego nie jest znikomym naruszeniem, ponieważ może utrudniać wybór produktów przez



alergików i narażać ich na ryzyko spożycia produktu o nieodpowiednim dla nich składzie, to i tak organ może odstąpić od nałożenia kary, jeżeli strona podejmie adekwatne do zagrożenia środki mające na celu usunięcie naruszenia, np. umieści na produkcie lub w punktach sprzedaży dodatkowe informacje o obecności alergenów.

Sposób usunięcia naruszenia prawa (lub ewentualnie powiadomienia właściwych podmiotów o naruszeniu prawa) powinien być zaproponowany przez stronę z uwzględnieniem takich metod, które są zarazem skuteczne, ale i optymalne z praktycznego punktu widzenia. Ostateczny wybór odpowiednich środków może być wynikiem negocjacji pomiędzy stroną i organem, a wydane przez organ postanowienie w tym przedmiocie może odzwierciedlać kompromis pomiędzy stanowiskiem organu oraz strony.

## Odstąpienie od kary pieniężnej, ale czy tylko?

Co prawda przepisy dotyczące odstąpienia od wymierzenia kary dotyczą jedynie kary pieniężnej, lecz w praktyce może okazać się, że nałożenie innych kar administracyjnych w postaci nakazów lub zakazów określonego zachowania będzie i tak bezprzedmiotowe, ponieważ strona podjęła tego rodzaju zachowania dobrowolnie, np. zaprzestała naruszeń lub też usunęła jego skutki. Proaktywna postawa strony oraz dialog z organami nadzoru może więc doprowadzić do sytuacji, w której żadne kary nie są nakładane, a jedyną sankcją jest otrzymanie od organu pouczenia. Praktyka pokaże, na ile strony postępowania oraz organy będą gotowe, aby korzystać z nowych zasad nakładania kar oraz koncyliacyjnych metod usuwania skutków naruszeń przepisów regulacyjnych.



## Wątpliwości na korzyść strony – również w postępowaniu administracyjnym

Harald Marschner

**Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego wprowadza dwie nowe zasady – rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony (art. 7a k.p.a.) oraz współdziałania organów administracji publicznej (art. 7b k.p.a.).**

Polski ustawodawca, uchwalając nowelizację Kodeksu postępowania administracyjnego, uznał, że zasady ogólne postępowania administracyjnego wymagają uzupełnienia o nowe rozwiązania prawne, adekwatne do nowego postrzegania zadań administracji publicznej oraz standardów europejskich. Pomogą one sprostać aktualnym wymogom tak zwanej „dobrej administracji”: elastycznej, odbiurokratyzowanej władzy wykonawczej, urzędowości zakotwiczonej w konstytucyjnej wartości.

Dotychczasowy zbiór zasad ogólnych polskiego postępowania administracyjnego nie w pełni realizował zasady unijnego *soft law* w sprawie dobrej administracji, wyrażone i skodyfikowane m.in. w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej („EKDPA”). Jego inicjatorem był Roy

Perry, brytyjski deputowany do Parlamentu Europejskiego, a opracowaniem EKDPA zajął się Jakob Södermann, dawny ombudsman (rzecznik praw obywatelskich) Unii Europejskiej. We wrześniu 2001 r. Parlament Europejski zalecił stosowanie EKDPA w organach i instytucjach Unii Europejskiej. Standardy unijne powinny rzecz jasna znaleźć odzwierciedlenie również w administracji krajowej państw członkowskich, gdyż EKDPA stanowi konkretyzację obywatelskiego „prawa do dobrej administracji” zarówno wobec administracji unijnej, jak i administracji narodowych państw członkowskich, które to prawo zostało wyrażone w art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i odnosi się w większości do postępowania administracyjnego.

Wejście w życie obecnej nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego jest więc dobrą wiadomością dla wszystkich osób uczestniczących w postępowaniach administracyjnych na terytorium RP, gdyż usprawni ona krajowe postępowanie administracyjne i ugruntuje zasady dobrej administracji.

### **Art. 7a – rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść strony**

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

W tym przepisie swoje urzeczywistnienie znalazła zasada rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony (*in dubio pro libertate*). To słuszne rozwiązanie, gdyż decyzje organów władzy publicznej, w których wątpliwości interpretacyjne rozstrzygnięto na niekorzyść strony, istotnie obniżają zaufanie obywateli do państwa i stanowione go przez nie prawa. Wprowadzone rozwiązanie przyjaznej interpretacji prawa ogranicza ryzyko obciążenia strony skutkami niejasności przepisów, a tym samym chroni zaufanie obywateli do państwa i jego konstytucyjności.

Jest rzeczą oczywistą, że zasada *in dubio pro libertate* przenika całe prawo administracyjne, a niejednoznaczność przepisów prawa nie powinna rodzić negatywnych konsekwencji dla stron postępowania, którego przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku (np. administracyjnej kary pieniężnej) bądź ograniczenie lub odebranie przysługującego stronie uprawnienia.

Przez „korzyść strony” należy rozumieć optymalne dla niej rozwiązanie prawne spośród tych, które zarysowały się w trakcie wykładni przepisu. O tym, który wynik wykładni jest korzystny (a w razie kilku potencjalnie odpowiadających interesom strony

sposobów interpretacji przepisów – najbardziej korzystny), powinno decydować stanowisko strony, wynikające z treści jej żądania lub wskazane w toku postępowania, nie zaś dowolna ocena organu. Ocena organu może doprowadzić do kilku możliwych rezultatów interpretacyjnych, dając organowi możliwość uznania różnych rezultatów za prawidłowe według własnego uznania, jednak w świetle przepisu art. 7a § 1 k.p.a. organ powinien uznać za jedynie słuszny ten rezultat, który da najkorzystniejsze dla strony rozstrzygnięcie.

Art. 7a § 2 k.p.a. stanowi, że wyłączać zastosowanie tak sformułowanej zasady *in dubio pro libertate* powinien jedynie ważny – tj. odpowiednio kwalifikowany i wyczerpująco wyjaśniony w uzasadnieniu decyzji administracyjnej – interes publiczny. Tak więc we wskazanych w art. 7a k.p.a. rodzajach postępowania, które mają bezpośredni bądź pośredni wpływ na sferę wolności jednostki, nowy przepis poszerza w stosunku do dotychczasowego stanu prawnego zakres sytuacji, w których – wyważając słuszny interes strony oraz interes ogólny (publiczny) zgodnie z art. 7 k.p.a., z uwagi na niejednoznaczność przepisów – organ powinien obligatoryjnie przyznać pierwszeństwo słusznym interesom strony.

Wyważenie interesów strony i interesu publicznego musi zawsze znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji. Innymi słowy w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać w sposób prawnie prawidłowy, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi w danej sprawie oraz udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli i osób prawnych, wyłączając w takim konkretnym przypadku zastosowanie zasady *in dubio pro libertate*. Zasada ta nie znajdzie zastosowania w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych (*vide* art. 7a § 2 pkt 2 k.p.a.), gdyż w tych przypadkach interes ogólny (publiczny) przeważa nad interesem jednostki, która zobowiązała się służyć temu interesowi w charakterze funkcjonariusza bądź żołnierza zawodowego.

Omawiana zasada *in dubio pro libertate* znajduje swoje odzwierciedlenie w art. 6 EKDPA wyrażającym zasadę proporcjonalności. Ustalenie, w jakiej

relacji pozostaje interes obywateli do interesu publicznego i czy są one do pogodzenia, wymaga ich wyważenia i wyboru słusznej decyzji w sposób współmierny, przy czym w razie wątpliwości należy podjąć rozstrzygnięcie na korzyść strony ubiegającej się o daną decyzję administracyjną, aby sprostać wymogom dobrej administracji.

#### **Art. 7b – współdziałanie organów administracji publicznej**

Nowy art. 7b k.p.a. stanowi, że 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, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy.

W tym przepisie została skodyfikowana zasada współdziałania organów dla dobra postępowania, tj. obowiązek organów administracji publicznej do ścisłej i wyczerpującej stan faktyczny współpracy w toku danego postępowania administracyjnego. Zasada ta wydaje się oczywista, jednak nie była ona dotychczas wyrażona w rozdziale drugim (zasady ogólne) działu pierwszego Kodeksu postępowania administracyjnego.

W ramach uporządkowania i udoskonalenia przepisów ogólnych Kodeksu ustawodawca wprowadził art. 7b do najważniejszego źródła proceduralnego prawa administracyjnego, aby podkreślić wpływ dobrej, sprawnej i terminowej współpracy aparatu administracji w toku danego postępowania na dobro wszystkich uczestniczących w nim obywateli i osób prawnych.

Analogicznego postulatu dotyczącego usprawnienia współdziałania organów administracji publicznej nie ma w przepisach EKDPA, co nasuwa podejrzenie, że ta tematyka jest raczej relewantna dla administracji krajowej niż unijnej. Postulat ten nawiązuje w znacznej mierze do terminowego załatwienia sprawy przy wyczerpującym ustaleniu wszystkich okoliczności stanu faktycznego przez wszystkie uczestniczące w postępowaniu organy administracji publicznej. Ustawodawca uznał za potrzebne, aby taki postulat został wprowadzony do Kodeksu celem uniknięcia nieporozumień i dalszego udoskonalenia sprawności postępowania administracyjnego.

#### **Podsumowanie**

Rządowy projekt nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego, który w dużym stopniu bazuje na dwuletniej pracy zespołu eksperckiego pod przewodnictwem prof. Zbigniewa Kmiecika, wprowadza wręcz rewolucję – w dobrym znaczeniu tego pojęcia – gdyż kończy z nadmiernym formalizmem i niedobrymi nawykami w postępowaniu administracyjnym. Obywatel nie jest już petentem przed organami administracji publicznej, lecz pełnoprawnym partnerem, któremu przysługują prawa chronione przez europejskie państwo prawa. Dlatego obecną nowelizację, wprowadzającą omówione zmiany i ulepszenia do najważniejszej kodyfikacji postępowania administracyjnego w Polsce, można uznać za przełomową, gdyż zmienia postępowania administracyjne w kierunku „dobrej administracji” w myśl standardów unijnych.

# Spory administracyjne

Reprezentujemy klientów w postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych mających na celu ochronę interesu klientów w kontaktach z administracją publiczną – zarówno rządową, jak i samorządową.

Prowadzone przez nas sprawy obejmują m.in.:

- **postępowania i spory administracyjne w dziedzinie budownictwa:** dotyczące uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę, a także legalizacji tzw. samowoli budowlanej. Mamy doświadczenie w postępowaniach dotyczących lokalizacji inwestycji celu publicznego (m.in. na podstawie ustawy o specjalnych zasadach przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych, tzw. specustawy drogowej). Oceniamy także legalność i podstawy ewentualnego zaskarżenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego
- **postępowania i spory z organami ochrony środowiska:** Ministrem Środowiska, Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska, regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska i organami inspekcji ochrony środowiska dotyczące ustalania środowiskowych uwarunkowań realizacji poszczególnych przedsięwzięć; postępowania związane z wymierzaniem opłat podwyższonych za korzystanie ze środowiska, administracyjnych kar pieniężnych lub innych instrumentów odpowiedzialności administracyjnej
- **postępowania i spory w sektorze transportu kolejowego** dotyczące m.in. zapewnienia dostępu do infrastruktury kolejowej
- **postępowania i spory przed Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumenta** dotyczące m.in. uznania postanowień umów ubezpieczenia za klauzule niedozwolone
- **postępowania i spory koncesyjne** w sprawach dotyczących m.in. wydobywania kopalin czy badania legalności decyzji ustalających określone obowiązki wobec zakładów górniczych
- **postępowania i spory reprivatyzacyjne** zmierzające do stwierdzenia wadliwości decyzji administracyjnych w sprawach wyłączenia i nacjonalizacji nieruchomości, ustalenia, że nieruchomość nie podpadała pod reformę rolną, oraz uzyskania odszkodowania za utracone nieruchomości
- **postępowania i spory z zakresu działania Państwowej Inspekcji Pracy:** dotyczące m.in. decyzji administracyjnych wydawanych przez Państwową Inspekcję Pracy czy w zakresie legalności pracy i pobytu obywateli państw trzecich w Polsce
- **postępowania i spory z zakresu obrotu lekami:** dotyczące m.in. dopuszczenia do obrotu leków, w tym leków roślinnych, warunków sprzedaży hurtowej i detalicznej leków oraz promocji i marketingu leków, w tym refundowanych
- **postępowania i spory związane z obrotem środkami ochrony roślin:** dotyczące importu równoległego środków ochrony roślin
- **postępowania i spory z zakresu prawa energetycznego:** o kary pieniężne nakładane przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, związane z odmowami przyłączenia do sieci, postępowania koncesyjne i taryfowe i inne postępowania administracyjne toczące się przed Prezesem URE

- **wszelkiego rodzaju postępowania administracyjne i sądownoadministracyjne**, w których do właściwości organu administracyjnego należy rozstrzygnięcie o indywidualnych prawach osób i podmiotów prawnych.

W zależności od etapu, na którym sprawa trafia do kancelarii, zapewniamy reprezentację w sporach z organami egzekucyjnymi (w tym organami podatkowymi) prowadzącymi postępowania egzekucyjne w administracji lub postępowanie zabezpieczające.

Nie ograniczamy się do reprezentowania przedsiębiorców i osób fizycznych (stron i uczestników postępowania administracyjnego), możemy bowiem służyć także organom administracji publicznej lub państwowym jednostkom organizacyjnym:

- doradzaliśmy podmiotom publicznym w sprawach dotyczących obowiązku i zakresu udostępniania informacji publicznej, występowaliśmy także w sprawach dotyczących uzyskania informacji publicznej w imieniu podmiotów zainteresowanych ich uzyskaniem
- w zakresie zagadnień procesowych sporządzaliśmy opinie prawne dla podmiotów publicznych dotyczące m.in. zakresu zastosowania i interpretacji przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego
- mamy doświadczenie w prowadzeniu postępowań dotyczących naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

#### **Kontakt:**

dr Maciej Kielbowski, [maciej.kielbowski@wardynski.com.pl](mailto:maciej.kielbowski@wardynski.com.pl)

Tel.: 61 651 87 00

Jan Ciećwierz, [jan.ciecwierz@wardynski.com.pl](mailto:jan.ciecwierz@wardynski.com.pl)

Tel.: 22 437 82 00, 22 537 82 00

# O kancelarii

Kancelaria Wardyński i Wspólnicy została założona w 1988 roku. Czerpiemy z najlepszych tradycji kancelarii adwokackich w Polsce. Skupiamy się na biznesowych potrzebach naszych klientów, pomagając im znaleźć skuteczne i praktyczne rozwiązanie najtrudniejszych problemów prawnych.

Firma jest szczególnie ceniona przez klientów i konkurencję za swoje usługi w dziedzinie sporów, transakcji, własności intelektualnej, nieruchomości i reprivatyzacji.

Obecnie w firmie jest ponad 100 prawników świadczących obsługę prawną w języku polskim, angielskim, francuskim, niemieckim, hiszpańskim, rosyjskim, czeskim i koreańskim. Nasze biura znajdują się w Warszawie, Krakowie, Poznaniu i Wrocławiu.

Klientom doradzamy w następujących dziedzinach: bankowość i finansowanie projektów, compliance, dochodzenie trudnych wierzytelności, doradztwo dla klientów indywidualnych, fuzje i przejęcia, infrastruktura, instytucje finansowe, kontrakty w obrocie profesjonalnym, life science, nieruchomości i inwestycje budowlane, nowe technologie, obsługa klientów z sektora rolnictwa, obsługa korporacyjna, ochrona danych osobowych, ochrona zdrowia, outsourcing,

podatki, pomoc publiczna, postępowania sądowe i arbitrażowe, prawo energetyczne, prawo europejskie, prawo karne, prawo konkurencji, prawo lotnicze, prawo ochrony środowiska, prawo pracy, prawo sportowe, prawo upadłościowe, private equity, reprivatyzacja, restrukturyzacja, rynki kapitałowe, sprzedaż detaliczna i sieci sprzedaży, transport, ubezpieczenia, usługi płatnicze, własność intelektualna, zamówienia publiczne i partnerstwo publiczno-privatne.

Dzielimy się wiedzą i doświadczeniem za pośrednictwem portalu dla prawników i przedsiębiorców ([www.codozasady.pl](http://www.codozasady.pl)), firmowego Rocznika, a także publikacji z serii „Prawo w praktyce”. Jesteśmy też wydawcą pierwszej polskojęzycznej aplikacji o tematyce prawnej na urządzenia mobilne (Wardyński+). Aplikację można pobrać nieodpłatnie w App Store i Google Play.

[www.wardyński.com.pl](http://www.wardyński.com.pl)

[www.codozasady.pl](http://www.codozasady.pl)

Wardyński+



App Store



Google play

Wardyński i Wspólnicy

Al. Ujazdowskie 10

00-478 Warszawa

Tel.: 22 437 82 00, 22 537 82 00

Faks: 22 437 82 01, 22 537 82 01

E-mail: [warsaw@wardynski.com.pl](mailto:warsaw@wardynski.com.pl)

**WAR WSP  
DYNŃ ÓLN  
SKI+ ICY•**