

Nowości w postępowaniu administracyjnym

Obywatel mocniejszy w starciu z urzędnikiem

Przyspieszenie postępowań administracyjnych, wprowadzenie ram dla „bardziej partnerskich relacji między administracją i obywatelami” oraz regulacja pieniężnych kar administracyjnych to trzy podstawowe cele obowiązującej od 1 czerwca br. nowelizacji *Kodeksu postępowania administracyjnego (kpa)*.

Magdalena Durzyńska

• Zasady ogólne

Jeśli chodzi o zasady ogólne, to ustawa z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – *Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw* (DzU poz. 935, dalej jako ustawa), w tym w szczególności *Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, dodaje do *kpa* formułę rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony (art. 81a *kpa*), zasadę **przyjaznej interpretacji prawa**, zasadę proporcjonalności, bezstronności czy równego traktowania stron. Wprowadzono ponadto zasadę współdziałania organów, wzmocnione zostały także zasady pogłębiania zaufania obywateli oraz ugodowego załatwiania spraw (art. 7a, art. 8 i 13 *kpa*). Ograniczono natomiast zasadę dwuinstancyjności postępowania (art. 15 *kpa*). Nowością jest też obowiązek informowania o niespełnionych przesłankach, zanim zostanie wydana decyzja odmowna (art. 79a *kpa*).

• Bezczynność, przewlekłość i ponaglenie

Zdefiniowano bezczynność i przewlekłość prowadzenia postępowania i unormowano procedurę jej skarżenia. Teraz, w miejsce określonego uprzednio w art. 37 *kpa* wymogu wniesienia zażalenia do organu wyższego stopnia bądź wezwania do usunięcia naruszenia prawa, strona może złożyć ponaglenie do organu. Zgodnie z art. 37 § 1 *kpa* stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli:

1. nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 (**bezczynność**);

2. postępowanie jest prowadzone dłużej, niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (**przewlekłość**).

W razie złożenia ponaglenia organ prowadzący postępowanie jest obowiązany przekazać je organowi wyższego stopnia bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie siedmiu dni, ma przy tym obowiązek ustosunkowania się do niego. Organ drugiego stopnia na rozpatrzenie ponaglenia ma siedem dni od dnia jego otrzymania. Tak jak robił to dotychczas sąd administracyjny, organ, do którego wpłynęło ponaglenie: wskazuje, czy organ rozpatrujący sprawę dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, stwierdza jednocześnie, czy miało ono miejsce z rażącym naruszeniem prawa; ponadto w przypadku stwierdzenia bezczynności lub przewlekłości zobowiązuje organ do załatwienia sprawy w określonym terminie oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych bezczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających w przyszłości tego typu zaniechaniu.

Art. 38 *kpa* stanowi natomiast, że **odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa podlega pracownik organu, jeżeli z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie** lub prowadził postępowanie dłużej, niż było to niezbędne do załatwie-

nia sprawy. Jednocześnie doprecyzowano terminy (art. 35 § 3 *kpa*). Jak dotychczas, o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie organ ma obowiązek zawiadomić strony, podać przyczyny zwłoki, wskazać nowy termin załatwienia sprawy, a dodatkowo **pouczyć o prawie do wniesienia ponaglenia** (art. 36 § 1 *kpa*).

Skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania można wnieść do sądu w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu (art. 53 § 2b *Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ppsa*). W innych sprawach – jak dotychczas – termin na złożenie skargi do sądu administracyjnego wynosi 30 dni, zmianą jest natomiast to, że termin ten uważa się za zachowany także wtedy, gdy przed jego upływem strona wniosła skargę wprost do sądu (art. 53 § 4 *pps*). Wcześniej było tak, że termin uznawano za zachowany, o ile w ciągu ustawowych 30 dni sąd przekazał skargę organowi. Teraz skarga będzie skuteczna, nawet gdy strona wniesie ją ostatniego dnia bezpośrednio do sądu.

• Poświadczanie dokumentów

Nowością jest **poświadczanie dokumentów za zgodność z oryginałem przez pracownika administracji**, przy czym musi to być „upoważniony pracownik organu prowadzącego postępowanie” (art. 76a § 2b *kpa*). Teraz, jeśli strona okaże oryginał i odpis oryginału dokumentu, pracownik na jej żądanie będzie musiał poświadczyc zgodność odpisu dokumentu z oryginałem. Poświadczenie musi zawierać podpis pracownika, datę

i oznaczenie miejsca sporządzenia poświadczenia, a na żądanie strony również godzinę sporządzenia poświadczenia. Jeżeli dokument zawiera cechy szczególne (dopiski, poprawki lub uszkodzenia), należy stwierdzić to w poświadczeniu. Poświadczony w ten sposób odpis dokumentu ma jego cechy.

Ja rozumiem, że chodzi o dokumenty niezbędne w toku tego konkretnego postępowania administracyjnego. To i tak będzie spory wysiłek, poświadczenie zgodności z oryginałem np. kilkunastu dokumentów aktu notarialnego to co najmniej 15 minut, chyba że ksero robione jest przy pracowniku i nie ma wątpliwości co do treści oryginału w porównaniu z odpisem. Podstawę prawną do upoważnienia pracownika w tym zakresie stanowi art. 268a *kpa*. Podobnie jako dokument urzędowy będzie traktowany odpis poświadczony przez profesjonalnego pełnomocnika (art. 76a § 3 *kpa*).

• Mediacja

W komentarzach do nowelizacji dużą wagę przypisuje się **mediacji** dopuszczalnej na każdym poziomie postępowania (Rozdział 5a, art. 96a i następne *kpa*). Jej celem ma być „wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz dokonanie ustaleń dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa, w tym przez wydanie decyzji lub zawarcie ugody”. Mediacja ma być dobrowolna (nie może być prowadzona bez zgody strony), jej koszty ma ponosić organ. Uczestnikami mediacji mogą być: organ prowadzący postępowanie oraz strona (lub strony) albo same strony postępowania.

Jakoś trudno mi sobie wyobrazić w praktyce mediację między stroną a organem, to tak jakby mediować rodzaj rozstrzygnięcia między sądem a stronami. Zobaczmy, jak będzie w praktyce. Podobnie resztą mediacje przewidują przepisy *ppsa*. Tu już mediator może mediować ze stroną postępowania administracyjnego i organem, który staje się stroną postępowania sądownoadministracyjnego. W postępowaniu administracyjnym, co oczywiste, organ nie jest stroną. Koszty mediacji na etapie sądowym ponoszą strony (art. 116d *ppsa*).

Nie wiem, czy mediacja sprawdzi się w postępowaniach tzw. geodezyjnych. Przypuszczam, że rolę mediatora na gruncie pełni geodeta przy rozgraniczeniu nieruchomości. Tu jednak nie mamy do czynienia z ugodą z *kpa*, tylko zupełnie inną ugodą (której moim zdaniem mediator nie będzie mógł zawrzeć), a jej koszty, jak przyjął NSA w przywoływanej nie raz uchwale, dzieli się na połowę z racji

art. 152 *kc* (zapisano w nim, że właściciele gruntów sąsiadujących obowiązani są do współdziałania przy rozgraniczeniu gruntów oraz przy utrzymywaniu stałych znaków granicznych; koszty rozgraniczenia oraz koszty urządzenia i utrzymywania stałych znaków granicznych ponoszą po połowie). Stąd przypuszczenie, że za ewentualnego mediatora w toku rozgraniczeniowego postępowania administracyjnego będą finalnie płacić strony, jako że w tym zakresie mamy *lex specialis*. Inne postępowania też nie bardzo nadają się na mediację, chyba że będzie chodzić np. o jakiś szczególny przypadek rozliczenia opłat od geodety. Ale np. w kwestii wprowadzenia zmian do ewidencji gruntów jakoś nie widzę dużej perspektywy czy pola działania dla mediatora, bo po prostu charakter spraw na to nie pozwala.

• Uгода i tryb współdziałania

Obok wprowadzenia mediacji **rozszerzono możliwość zawarcia ugody** – w szczególności rozszerzono zakres spraw, w których możliwe będzie jej zawarcie, oraz skorygowano jej formę i elementy (art. 117 *kpa*). Ugoda może być zawrzeć też przed mediatorem.

Uproszczone kwestię doręczeń, np. doręczenia podmiotom publicznym będą odbywały się drogą elektroniczną (art. 39² *kpa*); w sprawach zaś, w których w postępowaniu bierze udział więcej niż dwadzieścia stron, zawiadomienie stron o decyzjach i innych czynnościach organu administracji może nastąpić w formie publicznego obwieszczenia bądź w innej formie publicznego ogłoszenia (art. 49,

w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub przez udostępnienie zawiadomienia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej”.

Zmianie uległ również sposób liczenia terminów. Jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą (art. 57 § 4 *kpa*).

Nowelizacja **wprowadza posiedzenie w trybie współdziałania**. Ta nowa regulacja umożliwia szybkie zajęcie stanowiska, wyrażenie opinii lub zgody przez inny organ. Wzorem dla tej instytucji procesowej ma być rozprawa administracyjna (art. 106a *kpa*). Zmiana **doprecyzowuje też elementy składowe decyzji** (art. 107 § 1 *kpa*): „Decyzja zawiera:

- 1) oznaczenie organu administracji publicznej;
- 2) datę wydania;
- 3) oznaczenie strony lub stron;
- 4) powołanie podstawy prawnej;
- 5) rozstrzygnięcie;
- 6) uzasadnienie faktyczne i prawne;
- 7) pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania;
- 8) podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowany podpis elektroniczny;

Większość nowych przepisów *kpa* znajdzie zastosowanie wyłącznie do spraw wszczętych po wejściu w życie ustawy (po 1 czerwca 2017 r.). Wyjątek stanowią przepisy mediacji w postępowaniu administracyjnym, które będą mogły być stosowane także w postępowaniach wszczętych i niezakończonych przed tą datą.

49a i 49 b *kpa*). Zwracam też uwagę na nowe brzmienie art. 91a § 3 *kpa*: „Jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo, że oprócz wezwanych stron, uczestniczących w postępowaniu, mogą być jeszcze w sprawie inne strony, nieznane organowi administracji publicznej, należy ponadto o terminie, miejscu i przedmiocie rozprawy ogłosić w formie publicznego obwieszczenia,

9) w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego – pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały,

albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy”.

● Milczące załatwienie sprawy i postępowanie uproszczone

Do *kpa* – jako całkowitą nowość – wprowadzono milczące załatwienie sprawy (Rozdział 8a). Sprowadza się ono do uznania sprawy za załatwioną zgodnie z wnioskiem strony milcząco (czyli bez jakiegokolwiek reakcji organu). Póki co ustawa stanowi jednak, że w ten sposób sprawa może być załatwiona milcząco, „jeżeli przepis szczególny tak stanowi”, a przepisów takich, jako że to nowa instytucja, nie ma. Co do zasady milczącego załatwienia sprawy nie stosuje się w trybach nadzwyczajnych.

Jednocześnie w *kpa* przewidziano **postępowanie uproszczone** (Rozdział 14). Ma ono umożliwić szybsze załatwianie nieskomplikowanych spraw określonych kategorii, w których występuje tylko jedna strona. Załatwienie sprawy w postępowaniu uproszczonym powinno nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania (art. 35 § 3a *kpa*); może mieć tu miejsce milczące załatwienie (art. 163b § 3 *kpa*), a postępowanie dowodowe jest ograniczone tylko do dowodów zgłoszonych przez stronę.

● Kary administracyjne

Bardzo ważnym elementem *kpa* są regulacje dotyczące kar (Dział IV a). Nowelizacja określa główne **zasady nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych**. To zupełnie nowy dział w *kpa*, który będzie miał zastosowanie do kar pieniężnych w zakresie nieuregulowanym w przepisach szczególnych. Wreszcie określono termin przedawnienia nałożenia kary i dodatkowo termin przedawnienia wykonania kary (egzekucji). Kary pieniężne mają być przy tym **adekwatne** do zaistniałych przypadków naruszenia prawa. Kary administracyjne rozsiane są w różnych aktach prawnych, *kpa* wprowadza zasady ogólne, w zakresie w tych ustawach nieuregulowanym. Wprowadzono też miarkowanie kar poprzez danie sporej możliwości „uznania” dla organu – to oczywiście w przypadkach, w których inna ustawa nie przewiduje sztywnych zasad (np. witelki od 10 tys. do 50 tys. zł, a nie 500 zł kary za każdy dzień zwłoki).

W nowym rozdziale ustawa **wprowadza też europejską współpracę administracyjną** – tj. przepisy regulujące

udzielanie niezbędnej pomocy organom innych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz organom administracji UE (Dział VIIIa).

Gdy mowa o uproszczeniu i przyspieszeniu: w sprawach, gdzie orzeka w I instancji organ, nad którym nie ma organu wyższego rzędu, będzie można złożyć skargę do sądu bez przeprowadzenia tzw. II instancji. Innymi słowy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy z art. 127 § 3 *kpa* będzie fakultatywny (art. 52 § 2 i § 3 *ppsa*), chyba że inna strona tego postępowania zwróciła się do organu z takim wnioskiem (art. 54a *ppsa*).

● Decyzje kasatoryjne

Nowością są też rozwiązania dotyczące **decyzji kasatoryjnych** wydawanych przez organ II instancji. Przede wszystkim wprowadzono możliwość zażądania przez stronę wydania przez organ II instancji decyzji rozstrzygającej sprawę co do istoty, zamiast tzw. decyzji uchylającej i przekazującej sprawę do ponownego rozpatrzenia. Strona będzie mogła zapobiec przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania (polecam nową treść art. 136 *kpa*). Organ II instancji oprócz błędów proceduralnych będzie musiał wskazać też wytyczne merytoryczne do załatwienia sprawy (art. 138 § 2a *kpa*). Druga kwestia to przyspieszona procedura skarżenia decyzji kasatoryjnych wydawanych w trybie art. 138 § 2 *kpa*. Teraz od tego rodzaju decyzji skarga do sądu nie przysługuje. Przewidziano natomiast prawo złożenia sprzeciwu. Istotne zmiany dotyczą zatem także procedury sądowno-administracyjnej. W *ppsa* pojawił się odrębny tryb postępowania dotyczący decyzji kasatoryjnych (art. 3 § 2a *ppsa*, Rozdział 3a *ppsa*).

Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej wnosi się do sądu za pośrednictwem organu, którego decyzja jest jego przedmiotem, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia skarżącemu decyzji. Termin uważa się za zachowany także wtedy, gdy przed jego upływem strona wniosła sprzeciw wprost do sądu. Na przekazanie akt ze sprzeciwem organ ma 14 dni, może też sam uwzględnić sprzeciw w terminie 14 dni od dnia jego otrzymania, uchylając zaskarżoną decyzję i wydając nową na podstawie art. 138 § 1 albo 4 *kpa*. Niezastosowanie się do tych obowiązków grozi grzywną (art. 64c *ppsa*).

Na rozpoznanie sprzeciwu sąd ma z kolei 30 dni (art. 64d *ppsa*) i co do zasady robi to na posiedzeniu niejawnym. Badaniu podlega tylko istnienie przesłanek do wydania decyzji w trybie art. 138 § 2 *kpa*, nie bada się sprawy merytorycznie (art. 64e *ppsa*). Jeżeli sąd uwzględni sprzeciw, to uchyla decyzję w całości, przy

czym jeżeli stwierdzi naruszenie art. 138 § 2 *kpa*, może z urzędu albo na wniosek strony wymierzyć organowi grzywnę (art. 151a *ppsa*). Mamy zatem kolejną nowość. Nadużywanie uchylania decyzji do ponownego rozpoznania może skutkować sankcją pieniężną dla organu. Od takiego wyroku nie przysługuje środek odwoławczy, z tym że na ewentualne postanowienie w przedmiocie grzywny przysługuje zażalenie do NSA. Z kolei na oddalenie sprzeciwu służy skarga do NSA, który ma 30 dni na jej rozpoznanie (art. 182a *ppsa*).

● Prawomocność i wykonalność decyzji

Ustawa wprowadziła też termin **prawomocności decyzji administracyjnej**. Jest ona prawomocna, gdy nie można zaskarżyć jej do sądu (art. 16 § 3 *kpa*). W trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może też zrzec się prawa do jego wniesienia. W takiej sytuacji decyzja staje się ostateczna i prawomocna z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania (art. 127a *kpa*). Jak się wydaje, oznacza to, że zrzeczenie się prawa do odwołania stanowi jednocześnie oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do sądu.

W kwestii wykonalności: 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 (art. 130 § 4 *kpa*). Przypominam, że zasada ta nie dotyczy *lex specialis*, jakim jest art. 9 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Zapisano tam, że w sprawach, o których mowa w przepisach działu III (Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości) wykonanie decyzji następuje po upływie 14 dni od dnia, w którym upłynął bezskutecznie trzydziestodniowy termin do wniesienia skargi na decyzję do sądu administracyjnego. W przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego w tych sprawach organ, który wydał decyzję, wstrzymuje z urzędu jej wykonanie, w drodze postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie.

Większość przepisów znowelizowanej ustawy znajdzie zastosowanie wyłącznie do spraw wszczętych po jej wejściu w życie. Wyjątek stanowią przepisy mediacji w postępowaniu administracyjnym, które będą mogły być stosowane także w postępowaniach wszczętych i niezakończonych przed tą datą.

Magdalena Durzyńska

sędzia WSA w Warszawie (I Wyzd.),
doktor nauk prawnych, pracowała
w Departamencie Katastru GUGiK