



Warszawa, dnia 9 stycznia 2022 r.

Opinia

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

w przedmiocie rozwiązań prawnych zawartych w projekcie ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego (UD439).

I. Przedmiot opinii

Przedmiotem sporządzanego opracowania, jest ocena propozycji legislacyjnych zawartych w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego datowanym na dzień 22 września 2022 r. Projekt ten został ujęty w wykazie prac legislacyjnych Rządowego Centrum Legislacji pod numerem UD439. W dalszej części opinii określenie „Projekt” należy odnosić do wskazanego opracowania będącego przedmiotem oceny.

II. Ogólne informacje na temat opiniowanego Projektu oraz zawartych w nim propozycji

Przedłożony do opinii Projekt zawiera szereg propozycji legislacyjnych nowelizujących obecną ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.; dalej jako: „KPA”). W Projekcie, nowelizacją zostały objęte:

- w art. 1 pkt 1 Projektu – art. 21 KPA przez dodanie § 3;
- w art. 1 pkt 2 Projektu – art. 24 KPA przez dodanie § 5 oraz § 6;
- w art. 1 pkt 3 Projektu – art. 25 § 2 KPA przez zmianę brzmienia § 2;
- w art. 1 pkt 4 Projektu – art. 26 KPA przez zmianę brzmienia § 2 oraz dodanie § 2a oraz § 2b;



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

- w art. 1 pkt 5 Projektu – art. 30 KPA przez dodanie § 4b;
- w art. 1 pkt 7 Projektu – art. 67 KPA przez dodanie § 3 oraz § 4;
- w art. 1 pkt 8 Projektu – art. 73 § 1 KPA przez zmianę brzmienia § 1;
- w art. 1 pkt 9 Projektu – art. 74 § 2 KPA przez zmianę brzmienia § 2;
- w art. 1 pkt 10 Projektu – art. 89 KPA przez dodanie § 3;
- w art. 1 pkt 12 Projektu – art. 99 KPA przez dodanie § 2;
- w art. 1 pkt 13 Projektu – art. 105 KPA przez dodanie § 3;
- w art. 1 pkt 14 Projektu – art. 106 KPA przez dodanie § 1a;
- w art. 1 pkt 15 Projektu – art. 126 KPA przez zmianę brzmienia całości przepisu;
- w art. 1 pkt 16 Projektu – art. 138 KPA przez dodanie § 2c.

Ponadto projektodawca proponuje dodać nowe podstawowe jednostki redakcyjne w nowelizowanym KPA, tj:

- w art. 1 pkt 6 Projektu – dodanie art. 45a;
- w art. 1 pkt 11 Projektu – dodanie art. 97a;
- w art. 1 pkt 17 Projektu – dodanie art. 189¹.

Artykuł 2 Projektu zawiera przepisy przejściowe, które również zasługują na omówienie.

Projektodawca zakłada, zgodnie z art. 3 Projektu, że nowelizacja wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy.

III. Ogólna ocena projektu

Wielość zagadnień, które zostały objęte Projektem a także same propozycje co do poszczególnych elementów nie pozwalają na jednoznaczną ocenę całości proponowanej nowelizacji. Trzeba już na wstępie zaznaczyć, że niektóre z rozwiązań zasługują na aprobatę. Inne zaś stanowią istotne zagrożenie dla prawidłowego przebiegu postępowania administracyjnego. Ocenie zostaną poddane te propozycje, które w ocenie opiniującego są rozwiązaniami kontrowersyjnymi czy też niedopuszczalnymi lub też są



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

postulatami zasługującymi na aprobatę przy czym w ocenie opiniującego należy poprawić sposób redakcji tych propozycji. Nie będą przedmiotem omówienia te z projektowanych regulacji, co do których nie opiniujący nie zgłasza zastrzeżeń.

Ocena proponowanych rozwiązań, wymaga również ustalenia (zrekonstruowania) założeń, które zdaniem Projektodawcy, proponowane przepisy mają realizować oraz aksjologii, w świetle której należy się poruszać. Innymi słowy, ocena Projektu wymaga dokonania analizy nie tylko na płaszczyźnie formalnej (tj. oceny redakcji przepisów czy bezpośrednich skutków), ale kluczowa jest również ocena potencjalnego wpływu proponowanych rozwiązań na funkcjonujący system prawa (w tym przypadku system postępowań administracyjnych).

W tym zakresie należy odwołać się do uzasadnienia Projektu. Można tu stwierdzić, że założenia towarzyszące Projektodawcy przy opracowywaniu proponowanych rozwiązań sprowadzają się przede wszystkim do kilku elementów. Po pierwsze, jest to zapewnienie obiektywizmu przy rozpatrywaniu spraw indywidualnych. Po drugie, jest to zwiększenie sprawności w prowadzeniu postępowania administracyjnego oraz „efektywne wykorzystanie pozostających w dyspozycji administracji publicznej zasobów”. Kolejnym założeniem jest zwiększenie stabilności zapadłych już decyzji administracyjnych.

W wyniku podjętych działań, Projektodawca zamierza osiągnąć szereg celów. Po pierwsze, jest to zapewnienie możliwie najpełniejszej realizacji zasady prawdy obiektywnej (art. 7 KPA), która jest silnie związana z innymi zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego – zasadą zaufania do administracji publicznej (art. 8 KPA) czy też zasadą przekonywania (art. 11 KPA). Po drugie, zapewnienie w możliwie najszerszy sposób realizacji zasady szybkości postępowania administracyjnego (art. 12 KPA), której realizacja oddziałuje na urzeczywistnienie innych zasad (choćby wspomnianej wcześniej zasady zaufania).

Wypada zauważyć, że Projektodawca zidentyfikował istotne obszary procedury administracyjnej, które niewątpliwie wymagały uregulowania bądź doprecyzowania. Niemniej, nie można oprzeć się wrażeniu, że proponowane zmiany są inspirowane odpowiednimi rozwiązaniami obowiązującymi przede wszystkim w ustawach regulujących postępowanie sądowe. Chodzi tu mianowicie o ustawę z 17 listopada 1964



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.; dalej jako: „KPC”) oraz ustawę z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.; dalej jako: „PPSA”). Ponadto proponowane rozwiązania były inspirowane również przepisami ustawy z 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1375; dalej jako: „KPK”).

Taka inspiracja, a także wprowadzenie do KPA poszczególnych rozwiązań obowiązujących już w KPC lub PPSA nie jest samo w sobie błędne czy nieprawidłowe. Nie można jednak zapominać o różnym charakterze tych postępowań i proste kopiowanie istniejących rozwiązań może w pewnych przypadkach być wątpliwe, co zresztą będzie omówione w dalszej części niniejszej opinii.

Trzeba również w tym miejscu zauważyć, że Projektodawca dostrzega nie tylko problematykę merytorycznej treści prawa, ale również formalnej strony obowiązujących przepisów. W tym aspekcie w uzasadnieniu wskazano, że „wszelkie regulacje prawne, a w szczególności te rodzące obowiązki po stronie administracji publicznej w imię ochrony praw jednostki, cechować powinna jednoznaczność, precyzja i kompleksowość, tak by uniknąć luk czy wątpliwości interpretacyjnych...”. Już w tym miejscu trzeba niestety zasygnalizować, że pomimo deklarowania takich celów, projektodawca sam, w niektórych przypadkach ich nie przestrzega. Ma to również wpływ na końcową ocenę proponowanych rozwiązań.

IV. Zmiany z zakresu regulacji właściwości organu administracji publicznej (art. 1 ust. 1 Projektu).

W art. 1 ust. 1 Projektu, proponuje się dodanie w art. 21 KPA nowego paragrafu (§3), w brzmieniu „§ 3. Organ właściwy miejscowo w dniu wszczęcia postępowania pozostaje właściwy w sprawie do zakończenia postępowania ostateczną decyzją lub postanowieniem, chociażby podstawy właściwości zmieniły się w toku sprawy”.

Przepis ten wprowadza zasadę *perpetuatio fori*, która oznacza, że organ, o ile w chwili wszczęcia postępowania był właściwy miejscowo do rozpatrzenia danej sprawy, pozostaje takim do zakończenia postępowania, nawet jeśli w toku postępowania właściwość taka, na podstawie okoliczności faktycznych, miałyby się zmienić.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Zauważalny jest brak takiego rozwiązania na gruncie KPA, zwłaszcza w kontekście art. 19 KPA. Przepis ten zobowiązuje organ do przestrzegania swojej właściwości w toku całego postępowania, co może prowadzić do sytuacji, w której w toku postępowania, wskutek okoliczności faktycznych nastąpi zmiana właściwości organu. W takim przypadku dotychczas organ prowadzący postępowanie powinien je umorzyć i jak się wydaje zawiadomić organ, który stał się właściwy. Sytuacja taka niewątpliwie powoduje dłuższy czas oczekiwania strony na ukształtowanie jej uprawnień. Organy nie są w stanie zrealizować tu zasady szybkości postępowania.

Problem ten dostrzega się zarówno w literaturze jak i w orzecznictwie¹. W ocenie opiniującego, sama koncepcja jej wprowadzenia do KPA zasługuje na poparcie.

Konstrukcja projektowanego przepisu wydaje się być inspirowana przepisami regulującymi zasady postępowania przed sądami powszechnymi jak też administracyjnymi. Zgodnie z art. 15 § 1 KPC „Sąd właściwy w chwili wniesienia pozwu pozostaje właściwy aż do ukończenia postępowania, choćby podstawy właściwości zmieniły się w toku sprawy”. Natomiast w myśl art. 14 PPSA „Wojewódzki sąd administracyjny właściwy w chwili wniesienia skargi pozostaje właściwy aż do ukończenia postępowania, choćby podstawy właściwości zmieniły się w toku sprawy, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej”.

Jak już wspomniałem, sam pomysł uregulowania tej kwestii zasługuje na aprobatę. Opiniujący nie jest jednak przekonany, co do tego, czy proponowane rozwiązanie normatywne w tym aspekcie jest kompletne tudzież wystarczające. W ocenie opiniującego należy uwzględnić znaczące różnice pomiędzy procedurami sądowymi (w których taki rodzaj sformułowania przepisu wydaje się wystarczający), a procedurą administracyjną uregulowaną w KPA. Zaproponowane brzmienie art. 21 § 3 KPA, może bowiem rodzić pewne wątpliwości w perspektywie realizowanej kontroli sądowej.

¹ Zob. Wyrok NSA z 19.01.2015 r., I OSK 397/14, LEX 2086229; Postanowienie NSA z 15.05.2018 r., II OW 28/18, LEX 2525997; Postanowienie NSA z 23.03.2018 r., II GW 2/18, LEX 2495254. Zob. także: P. Wajda, *Komentarz do art. 19 [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, Legalis, nb.15; A. Wróbel, *Komentarz do art. 19 [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, M. Wilbrandt-Gotowicz, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, LEX; M. Sawicka, *Zasada przestrzegania z urzędu właściwości przez organy administracji publicznej*, Civitas et Lex 2014 nr 4, s. 24-25.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Mianowicie, zgodnie z tak projektowanym brzmieniem przepisu, właściwość organu nie będzie ulegała zmianie, jeżeli dany organ w chwili wszczęcia postępowania był organem właściwym, nawet jeśli w toku postępowania właściwość taka musiałaby zostać zmieniona wskutek np. zmiany okoliczności faktycznych. Przepis ten kreuje wobec tego fikcję zachowania właściwości organu. Stan taki ma jednak trwać do czasu zakończenia postępowania ostateczną decyzją lub postanowieniem.

Oznacza to, że z chwilą rozstrzygnięcia sprawy decyzją ostateczną (np. wydaniem decyzji przez organ drugiej instancji) ustanowiona takim przepisem fikcja ulega zakończeniu. Co jednak w przypadku, w którym sąd administracyjny uwzględniłby skargę na taką decyzję? Rozstrzygnięcie takie, powodujące zgodnie z art. 145 § 1 pkt 1 PPSA, uchylene decyzji prowadzi do sytuacji, w której organ ponownie będzie rozpatrywał taką sprawę. Powstaje tu zatem pytanie, jaki organ będzie właściwy do jej rozpatrzenia na skutek takiego wyroku?

Projektowane sformułowanie przepisu powoduje, że powstaje szerokie pole do interpretacji. Oczywiście, można sformułować wniosek, że w przypadku uchylenia takiej decyzji przez sąd, właściwy do rozstrzygnięcia sprawy pozostaje organ, który taką decyzję wydał. Niemniej, jednoznaczne zakreślenie przez Projektodawcę cezury czasowej, tj. momentu do którego trwa fikcja właściwości organu (do czasu zakończenia postępowania decyzją ostateczną) niewątpliwie rodzi potencjał do argumentacji przeciwnej. Mianowicie, skoro postępowanie takie zostało zakończone (wydana została decyzja ostateczna), to po uchyleniu decyzji przez sąd, konieczne będzie przekazanie sprawy do organu, który stał się właściwy na skutek zmiany okoliczności a nie do tego, który był w sprawie pierwotnie właściwy. W skrajnych przypadkach, mogłoby to oznaczać, że całość postępowania, poczynając od organu I instancji powinna zostać przeprowadzona przez organ, który stał się właściwy w toku pierwotnego postępowania, jeśli zmiana właściwości miejscowej pociągałaby również zmianę właściwości instancyjnej organu II instancji². To zaś powodowałoby, wbrew zamierzeniu

² Właściwość instancyjna z zasady jest bowiem pochodną właściwości organu I instancji. Skoro zaś doszłoby do zmiany właściwości organu I instancji, to pociągałoby to skutek w postaci określania właściwości organu odwoławczego. Na temat właściwości instancyjnej zob. Wyrok WSA w Rzeszowie z 5.06.2019 r., II SA/Rz 320/19, LEX 268328.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Projektodawcy, wydłużenie postępowania administracyjnego, skoro niezbędne byłoby ustalenie właściwości organu oraz przekazanie akt postępowania do takiego, właściwego organu.

Należy w tym miejscu podkreślić, że przedstawiona argumentacja, nie jest pozbawiona wad i niekoniecznie pogląd taki znalazłby poparcie w orzecznictwie. Niemniej, na gruncie niniejszej opinii opiniujący stawia sobie za cel analizę możliwych wariantów interpretacji nowotworzonych przepisów. A w związku z proponowaną redakcją interpretacja taka może być uprawdopodobniona, wraz ze wskazanymi skutkami.

Można zastanowić się, czy wskazane jest, aby w analizowanym przepisie znajdował się fragment „do zakończenia postępowania ostateczną decyzją lub postanowieniem”. Usunięcie tego sformułowania prowadziłoby do następującego brzmienia przepisu:

„§ 3. Organ właściwy miejscowo w dniu wszczęcia postępowania pozostaje właściwy w sprawie, chociażby podstawy właściwości zmieniły się w toku sprawy.”.

Taka redakcja przepisu nawiązuje do kategorii sprawy indywidualnej, która jest jednym z podstawowych pojęć kodeksowych warunkujących możliwość stosowania KPA (zob. art. 1 pkt 1 KPA). W uproszczeniu sprawa indywidualna odnosi się (jak zresztą samo określenie na to wskazuje) do silnie zindywidualizowanych okoliczności (tzw. podwójnej konkretności) w aspekcie podmiotowym i przedmiotowym. Chodzi tu mianowicie o fakt, że sprawa indywidualna odnosi się do konkretnej jednostki (jednostek), która znajduje się w określonej sytuacji faktycznej, w której organ rozstrzyga o prawach lub obowiązkach tej jednostki (jednostek) określonych prawem administracyjnym³. W ocenie opiniującego, takie sformułowanie pozwala na osiągnięcie celu jakim jest ustanowienie zasady *perpetuatio fori*, nie prowadząc jednocześnie do wątpliwości interpretacyjnych.

Trzeba również zauważyć, że zaprezentowana w niniejszej opinii propozycja brzmienia art. 21 § 3 KPA wydaje się znacznie bardziej zbliżona do istoty art. 18b § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r. poz. 1540

³ Zob. P. Gołaszewski, *Komentarz do art. 1 [w:] Kodeks postępowania...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis nb. 13.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

ze zm.), do której odwołuje się sam Projektodawca w uzasadnieniu Projektu. Autor projektu nowelizacji sam wskazuje, że postępowanie prowadzone na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej jest najbardziej zbliżone do procedury prowadzonej w oparciu o postanowienia KPA⁴. Treść art. 18b § 1 czy § 2 Ordynacji podatkowej nie zakłada fikcji właściwości do czasu rozstrzygnięcia sprawy ostateczną decyzją czy postanowieniem. W przepisach tych ustawodawca odnosi się tylko do postępowania i sprawy [indywidualnej objętej zakresem stosowania tej ustawy].

W efekcie, można stwierdzić, że proponowane w Projekcie rozwiązanie w tym zakresie, poprzez zawężenie czasowe stosowania swoistej fikcji właściwości tylko do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy będzie prowadziło raczej do komplikacji i zbędnego przedłużenia postępowania w przypadku uchylecia decyzji (postanowienia) w wyniku kontroli sądowej.

Drugim rozwiązaniem, które można postulować jest zastąpienie „ostateczności decyzji” jej prawomocnością. Prowadziłoby to do takiego stanu, w którym dana sprawa musiałaby zostać rozstrzygnięta decyzją lub postanowieniem ostatecznym i prawomocnym. W takim przypadku, uchylenie decyzji administracyjnej przez sąd administracyjny powodowałoby, że organ który był właściwy na początku postępowania w danej sprawie, nadal byłby zobligowany do prowadzenia postępowania po ewentualnej kontroli sądownoadministracyjnej.

V. Zmiany w przepisach dotyczących wyłączenia pracownika oraz wyłączenia organu (art. 1 pkt 2-4 Projektu).

Projektodawca proponuje dodać do obecnego brzmienia art. 24 KPA § 5 i § 6. Autor Projektu, na gruncie obecnego brzmienia KPA, identyfikuje problem odnoszący się do ważności (legalności) czynności dokonanych w postępowaniu przez pracownika podlegającego wyłączeniu przed jego wyłączeniem.

⁴ Uzasadnienie do Projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Druk UD439, s. 9.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

A) Ocena w zakresie art. 24 § 5

W proponowanym art. 24 § 5 KPA, Projekt przewiduje zasadę, że pozostają w mocy czynności dokonane w ramach postępowania, przez pracownika podlegającego wyłączeniu (chodzi o czynności dokonane przed ujawnieniem okoliczności stanowiących podstawę do wyłączenia). Wprowadzenie takiej zasady z pewnością będzie wpływało na realizację zasady szybkości postępowania administracyjnego.

Dla zapewnienia obiektywizmu w takim przypadku, zdanie drugie projektowanego przepisu ma umożliwić organowi podjęcie działań korygujących. Mianowicie, organ miałby możliwość ponowienia czynności podjętych przez takiego pracownika w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. W tym zakresie Projekt przewiduje, że czynności takie mogą polegać również na zmianie, uzupełnieniu lub uchyleniu wydanych w sprawie postanowień. Ewentualny zakres konieczności ponowienia takich czynności jest pozostawiony całkowicie ocenie organu administracji publicznej. Przyjmując jednak, zgodnie z zasadą ogólną prawdy obiektywnej ustanowionej w art. 7 KPA (podejmowanie czynności, które są niezbędne dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy mogą być podejmowane zarówno z urzędu jak i na wniosek stron), należy przyjąć, że czynności takie mogą być również podjęte przez organ jako reakcja na uzasadnione żądania stron postępowania.

Omawiany fragment projektowanego przepisu uważam za istotny. Będzie on bowiem stanowił samoistną podstawę pozwalającą organowi na ewentualne uchylenie wydanych postanowień, nawet tych, na które nie przysługuje zażalenie. Ma to szczególne znaczenie z tego względu, że zgodnie z art. 126 KPA do postanowień (wszystkich) należy stosować odpowiednio m. in. art. 110 KPA, który w § 1 (w związku z art. 126 KPA) przewiduje, że organ jest związany wydanym przez siebie postanowieniem od chwili doręczenia tego postanowienia stronie. Z tej okoliczności, w piśmiennictwie wywodzi się, że, o ile sam kodeks lub ustawy szczególne nie przewidują innego rozwiązania, organ nie może samoistnie, następczo zmienić lub uchylić wydanego postanowienia (w tym także postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie)⁵. Przykładem przepisu, który

⁵ Z.R. Kmieciak, *Problemy zaskarżalności postanowień organów administracji publicznej na drodze administracyjnej*, Kwartalnik Prawa Publicznego, 2007 nr 1-2, s. 87-88.

OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

umożliwia organowi uchylene lub zmianę wydanego przez siebie postanowienia jest art. 77 § 2 KPA, który odnosi się do postanowień w kwestii przeprowadzenia dowodu.

Rozwiązanie to w proponowanym kształcie nie jest jednak pozbawione wad, z którymi wiążą się pewne wątpliwości.

Po pierwsze, bardzo ogólnie zostały zakreślone przesłanki umożliwiające organowi ponowienie czynności podjętych przez wyłączonego pracownika. O ile, kwestia taka nie ma większego znaczenia co do samych działań faktycznych (czynności techniczno-procesowych⁶) podjętych w ramach postępowania, to problematyczne czy też wątpliwe może okazać się stosowanie tego rozwiązania, przynajmniej jeśli idzie o niektóre postanowienia. Przykładem może być tu postanowienie o dopuszczeniu organizacji społecznej do postępowania. Zdaniem opiniującego, nie jest wykluczone, że nowa osoba prowadząca postępowanie uzna, iż dopuszczenie danej organizacji społecznej do postępowania było nieuprawnione i zmieni postanowienie o dopuszczeniu tej organizacji do postępowania. Oczywiście, zgodnie z projektowanym art. 24 § 5 w zw. z art. 141 § 1 KPA w zw. z 31 § 2 KPA organizacji takiej przysługiwałoby zażalenie na takie zmienione postanowienie, niemniej, nawet chwilowe usunięcie takiej organizacji społecznej (zwłaszcza, że zażalenie nie wstrzymuje wykonania postanowienia), może być w niektórych przypadkach atrakcyjne dla organu. Opiniujący nie jest przekonany, czy takie postanowienie powinno podlegać projektowanej regulacji.

Inną wątpliwość budzi zagadnienie związane z postanowieniami, które zostały wydane przez wyłączonego pracownika, ale przysługiwało na nie zażalenie, a organ wyższego stopnia utrzymał takie postanowienie w mocy. Zgodnie z projektowanym przepisem art. 24 § 5, sytuacja taka byłaby możliwa. Przepis ten obejmuje bowiem wszystkie postanowienia, które zostały wydane w sprawie.

Niestety, taka zbyt ogólna regulacja rodzi możliwość nadużyć ze strony organów administracji publicznej.

W efekcie, o ile opiniujący podtrzymuje pozytywną ocenę proponowanego rozwiązania, to jednak wskazane powyżej uwagi, mogą prowadzić do wypaczenia sensu

⁶ Zob. w tym zakresie: G. Łaszczyca, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 37 i n.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

tego przepisu. Stąd też, w ocenie opiniującego należałoby wyłączyć z zakresu jego stosowania wybrane grupy postanowień.

B) Ocena w zakresie art. 24 § 6

Zgodnie z przedłożoną propozycją nowelizacji KPA, proponuje się aby do art. 24 KPA dodać także § 6. Projektowany przepis, również związany jest z zagadnieniem wyłączenia pracownika. Niemniej, o ile § 5 dotyczył czynności dokonanych przez pracownika jeszcze przed jego wyłączeniem, o tyle omawiany tu § 6 reguluje kwestie czynności dokonanych przez takiego pracownika już po jego wyłączeniu.

Co do zasady, pracownik, który został wyłączony, nie powinien dokonywać żadnych czynności w danym postępowaniu. Zasada ta nie jest jednak absolutna. Zgodnie z obowiązującym obecnie art. 24 § 4 KPA pracownik, który został już wyłączony, może podjąć w takim postępowaniu czynności „niecierpiące zwłoki ze względu na interes społeczny lub ważny interes stron”. Trafnie zatem wskazuje się w uzasadnieniu do opiniowanego Projektu, że skoro ustawodawca w § 4 przewiduje wyjątkowe rozwiązanie, to nie czyni takiego wyłączonego już pracownika „bezwzględnie i natychmiastowo niezdolnym do podejmowania jakichkolwiek czynności w postępowaniu”⁷.

Wydaje się jednak, że nie można wywodzić z tego zasady, sprowadzającej się do tego, iż czynności dokonane w postępowaniu przez wyłączonego już pracownika z naruszeniem art. 24 § 4 KPA, powinny pozostawać w mocy. Proponowany § 6 w rzeczywistości taką zasadę ustanawia, podczas gdy dokonywanie czynności w postępowaniu przez wyłączonego urzędnika powinno być możliwe tylko w wyjątkowych przypadkach. Wydaje mi się, że proponowane rozwiązanie może doprowadzić (czy wręcz doprowadzi) do sytuacji patologicznych. W przypadkach, w których sprawa indywidualna będzie dotyczyła zagadnienia, w którym podlegający wyłączeniu pracownik posiada znaczne doświadczenie, w zasadzie bez większej szkody może takie postępowanie prowadzić. Nawet bowiem jeśli będzie podlegał wyłączeniu, to

⁷ Uzasadnienie do Projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Druk UD439, s. 11.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

nie będzie realnych konsekwencji (sankcji) dla samego postępowania, które zniechęcą do systematycznego naruszania art. 24 § 1 - § 4 KPA. Pokusa taka, (a nawet ewentualny nacisk ze strony przełożonych) nie będzie miał pewnie znaczenia w organach administracji rządowej lub administracji samorządowej w większych miastach – gdzie istnieje relatywnie szeroki zasób kadrowy. Nie można jednak zapominać o mniejszych urzędach, w których zasoby ludzkie są bardzo niewielkie. To właśnie tam, może dojść do najbardziej patologicznych przypadków.

Wprowadzenie w art. 24 KPA projektowanego § 6 stanowi pewne możliwe (potencjalne) usprawnienie postępowania, niemniej odbywa się to kosztem obiektywizmu oraz praworządności. Oportunizm procesowy jest oczywiście dopuszczalny, ale nie można w tym aspekcie naruszać ustalonych granic i ogólnych zasad prawa. Wprowadzenie takiego rozwiązania, w ocenie opiniującego znacząco osłabia realizację nie tylko zasady praworządności czy obiektywizmu. Wpływa również negatywnie na zasadę zaufania – skoro pracownik uznawany za nieobiektywnego może w zasadzie prowadzić postępowanie, a dokonane przez niego czynności pozostają w mocy, to jaki obraz administracji będzie istniał w świadomości obywateli?

W ocenie opiniującego, dodanie rzeczowego § 6 do art. 24 KPA jest wysoce szkodliwe. Szkodliwość ta dotyczy nie tylko pewnego potencjalnego faktycznego funkcjonowania aparatu administracyjnego państwa, ale ma ona również wymiar prawny. Można bowiem zastanawiać się, jak dodanie § 6 ustanawiającego zasadę legalności czynności podjętych przez wyłączonego już pracownika, będzie wpływało na interpretację art. 145 § 1 pkt 3 KPA, który stanowi podstawę do wznowienia postępowania. Nie można tu wykluczyć, że przyjęcie zasady, czy też domniemania pozostawania czynności w mocy, nawet jeśli zostały dokonane przez wyłączonego pracownika, będzie dodatkowo zawężać możliwość wznowienia postępowania.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, w ocenie opiniującego projektowany art. 24 § 6 KPA nie powinien znaleźć się w systemie prawnym.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

C) Ocena w zakresie art. 25 § 2

Oceniany Projekt zakłada zmianę w treści art. 25 § 2 KPA. Zmiana ta jest jednak konsekwencją zmiany art. 24 KPA poprzez dodanie § 5 oraz § 6. Obecnie art. 25 § 2 KPA stanowi, że w zakresie wyłączenia organu odpowiednie zastosowanie znajduje art. 24 § 4 KPA. Projekt zakłada z kolei, że umiejscowione w art. 25 § 2 KPA odesłanie będzie szersze i będzie obejmowało także dodane § 5 i § 6. Aktualna pozostaje w tym obszarze ocena przedstawiona w punktach wcześniejszych, odnoszących się do projektowanych art. 24 § 5 i § 6 KPA.

D) Ocena w zakresie art. 26 § 2

Projekt przewiduje również zmianę w art. 26 § 2 KPA. Nowelizowany przepis art. 26 KPA reguluje zagadnienie wyznaczenia innego pracownika lub innego organu w przypadku wyłączenia czy to pracownika na podstawie art. 24 KPA czy też całego organu zgodnie z art. 25 KPA.

Proponowana przez Projektodawcę zmiana dotyczy przypadku wyłączenia organu. Obecnie, zgodnie z art. 26 § 2 KPA, w przypadku wyłączenia organu, sprawę załatwiająco do zasady organy wyższego stopnia. Jednocześnie ustawodawca zezwala aby organ wyższego stopnia, który staje się właściwy do załatwienia sprawy w związku z wyłączeniem organu, wyznaczył do załatwienia tej sprawy inny organ. Kluczowe jest, aby ten wyznaczony organ był organem podległym. W dalszej części, ustawodawca stanowi, że jeżeli wyłączenie organu następuje ze względu na interes majątkowy ministra lub prezesa samorządowego kolegium odwoławczego, organ właściwy do załatwienia sprawy wyznacza Prezes Rady Ministrów.

Projektodawca proponuje, aby w przepisie tym dodać sformułowanie „Przepis art. 20 stosuje się odpowiednio”. Zdanie to ma zostać umieszczone za zdaniem pierwszym obecnego przepisu, a przed zdaniem, w którym przepis odnosi się do kompetencji Prezesa Rady Ministrów. Przepis ten, w części następującej po wyliczeniu miałby następujące brzmienie: „Organ wyższego stopnia może do załatwienia sprawy wyznaczyć inny podległy sobie organ. **Przepis art. 20 stosuje się odpowiednio** [zdanie projektowane – przyp. JP]. W razie gdy osobą wymienioną w art. 25 § 1 pkt 2 jest minister albo prezes



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011
samorządowego kolegium odwoławczego, organ właściwy do załatwienia sprawy
wyznacza Prezes Rady Ministrów”.

Dotychczasowe brzmienie art. 26 § 2 KPA nie wskazywało w zasadzie żadnych dodatkowych wymogów w zakresie wyznaczenia organu mającego załatwić sprawę (właściwość delegacyjna). Jak wskazał NSA w jednym ze swoich orzeczeń „Przepis art. 26 § 2 kpa w przypadku wyłączenia organu pozwala organowi wyższego stopnia wyznaczyć do załatwienia sprawy inny podległy sobie organ. Przepis ten nie ogranicza takiej delegacji żadnymi dodatkowymi przesłankami”⁸. Oznacza to, że organ wyznaczony do załatwienia sprawy nie musi być organem właściwym rzeczowo w danej sprawie. O ile, postuluje się w literaturze, że organ wyższego stopnia wyznaczając organ właściwy do załatwienia sprawy powinien uwzględniać właściwość rzeczową, to stanowi to raczej wskazówkę aniżeli obowiązek ustawowy⁹.

Idea aby w analizowanym przepisie jednoznacznie nakazać ustalanie właściwości delegacyjnej w taki sposób, aby organ wyznaczony był organem właściwym rzeczowo zasługuje na aprobatę. Skoro bowiem dany organ na mocy przepisów o zakresie jego działania jest właściwy w danej kategorii spraw, to należy przyjąć, że dysponuje on kadrą urzędniczą znającą daną tematykę. Prowadzi to zatem, na co wskazuje Projektodawca, do zwiększenia bezpieczeństwa jednostki poprzez zapewnienie rzetelnego, merytorycznego rozpatrzenia sprawy¹⁰.

Należy jednak zauważyć dwa potencjalne problemy, które mogą zaistnieć z taką, zaproponowaną przez Projektodawcę, redakcją przepisu art. 26 § 2 KPA.

Po pierwsze, doświadczenie uczy, że inwencja ustawodawcy jest praktycznie nieograniczona, a przyjmowane rozwiązania nie zawsze rozsądne. Nie można wykluczyć w przyszłości sytuacji, w której struktura administracji publicznej zostanie tak przebudowana, że organ wyższego stopnia nie będzie mógł wyznaczyć innego organu, z uwagi na okoliczność braku organów, których właściwość rzeczowa odpowiadałaby właściwości rzeczowej organu wyłączonego. Wydaje się, że aktualnie sytuacja taka nie ma

⁸ Postanowienie NSA z 12.02.2008 r., sygn. I OW 100/07, LEX 537827.

⁹ Por. J. Borkowski, B. Adamiak, *Komentarz do art. 26*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022, Legalis, nb. 10.

¹⁰ Uzasadnienie..., s. 13.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

miejsca, ale jest to pewien potencjalny problem. W takim przypadku, organ wyższego stopnia powinien sprawę załatwić sam zgodnie z art. 26 § 2 pkt 1 KPA. Wydaje się, że tego rodzaju problem potencjalnie może pojawić się przede wszystkim w odniesieniu do organów administracji niezespólonej.

Drugi potencjalny problem, to interpretacja takiego zmienionego art. 26 § 2 KPA. Nie można bowiem wykluczyć, że wprowadzone zdanie będzie odczytywane jako nakaz dla każdego przypadku wyznaczenia organu do załatwienia sprawy. Co za tym idzie, nie można jednoznacznie przesądzić, że nakaz ten nie będzie również stosowany do tej części przepisu, która odnosi się do wyznaczenia organu właściwego przez Prezesa Rady Ministrów w sytuacji, w której osobą, o której mowa w art. 25 § 1 pkt 2 KPA byłby minister. W takiej sytuacji najprawdopodobniej nie jest możliwe wyznaczenie organu właściwego rzeczowo¹¹. Wobec tego, dla uniknięcia takiej interpretacji przepisu należałoby zmienić redakcję Projektu w tym zakresie. Można zaproponować, aby do art. 26 KPA wprowadzono § 2a oraz § 2b (to implikuje dalsze zmiany w zakresie proponowanej numeracji art. 1 pkt 4 lit. b Projektu). Fragment przepisu art. 26 mógłby zostać zredagowany następująco:

„§ 2. W przypadku wyłączenia organu sprawę załatwia:

- 1) w okolicznościach przewidzianych w art. 25 § 1 pkt 1 - organ wyższego stopnia nad organem załatwiającym sprawę;
 - 2) w okolicznościach przewidzianych w art. 25 § 1 pkt 2 - organ wyższego stopnia nad organem, w którym osoba wymieniona w tym przepisie zajmuje stanowisko kierownicze.
- § 2a. Organ wyższego stopnia może do załatwienia sprawy wyznaczyć inny podległy sobie organ. Przepis art. 20 stosuje się odpowiednio.

§ 2b. W razie gdy osobą wymienioną w art. 25 § 1 pkt 2 jest minister albo prezes samorządowego kolegium odwoławczego, organ właściwy do załatwienia sprawy wyznacza Prezes Rady Ministrów.”

¹¹ Por. trafne stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym stwierdzono, że w przypadku wyłączenia ministra, organ wyznaczony do załatwienia sprawy zawsze będzie działał poza swoją właściwością rzeczową. Wyrok NSA z 17.02.2010 r., sygn. II OSK 1816/09 (LEX 591993).



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Zmiana ma charakter techniczny, redakcyjny, ale w mojej ocenie zwiększa przejrzystość tekstu prawnego oraz usuwa potencjalne wątpliwości interpretacyjne.

E) Dodanie art. 26 § 2a

Projektodawca proponuje również dodanie do art. 26 KPA § 2a. Projektowana jednostka redakcyjna ustanawia obowiązki ciężące na organie podlegającym wyłączeniu na podstawie art. 25 § 1 KPA. W takim przypadku, Projektodawca proponuje, aby z chwilą ujawnienia okoliczności stanowiących podstawę do wyłączenia organu, organ ten, niezwłocznie przedstawił organowi właściwemu do załatwienia sprawy zgodnie z art. 26 § 2 KPA, „wraz z aktami sprawy wszystkie posiadane dokumenty lub inne materiały wskazujące na te okoliczności [tj. okoliczności stanowiące przyczynę wyłączenia]”.

Przepis ten zasługuje na aprobatę, niemniej pozostawia pewien niedosyt. Ustalając obowiązki organu wyłączonego, Projektodawca nie odnosi się do problemu poinformowania strony o fakcie zmiany właściwości organu w załatwieniu danej sprawy. Zdaniem opiniującego, zawiadomienie takie mogłoby stanowić kopię informacji przekazywanej przez organ wyłączony organowi właściwemu (art. 26 § 2 KPA). Ustanowienie takiego obowiązku pozwoliłoby zrealizować zasadę ogólną informowania strony, a w efekcie pomóc w budowaniu zaufania do organów administracji.

F) Dodanie art. 26 § 2b

Konsekwencją projektowanych zmian w odniesieniu do art. 26 KPA oraz dla osiągnięcia celów stawianych analizowanej nowelizacji w Projekcie zaproponowano dodanie art. 26 § 2b. Zgodnie z tym przepisem, organ właściwy do załatwienia sprawy w miejsce organu wyłączonego miałyby pozostawać właściwy w sprawie do czasu zakończenia postępowania w danej instancji (bez względu na to czy miałyby to być organ właściwy, o którym mowa w art. 26 § 2 KPA czy byłby to organ wyznaczony do załatwienia sprawy).

Jak wskazuje Projektodawca przepis ten ma zapewnić bezpieczeństwo prawne i stabilizację sytuacji procesowej w tych przypadkach, gdy po wyłączeniu organu, w toku



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

dalszego postępowania prowadzonego przez organ wskazany w art. 26 § 2 KPA lub wyznaczony zgodnie z tym przepisem dojdzie do zmiany okoliczności sprawy w zakresie podstaw do wyłączenia uprzednio właściwego organu lub też w miarę postępów postępowania wyjaśniającego dojdzie do zmiany ocen w tym zakresie”. Innymi słowy, przepis ten wprowadza zasadę *perpetuatio fori*, która miałaby obowiązywać nawet jeśli okazałoby się, że w rzeczywistości nie istniała przesłanka wyłączenia organu lub też przesłanka ta by ustała w toku postępowania.

Intencja, w ocenie opiniującego jest trafna, niemniej pojawiają się wątpliwości co do skutków, które przepis ten może wywołać. Otóż przypisanie właściwości organu delegowanego do zakończenia postępowania administracyjnego w danej instancji może rodzić pewne wątpliwości.

Warto bowiem rozpatrzyć sytuację, w której wyłączeniu podlegało samorządowe kolegium odwoławcze. W ramach właściwości delegacyjnej organem I instancji zostało wyznaczone inne samorządowe kolegium odwoławcze. W toku postępowania ustała jednak okoliczność powodująca konieczność wyłączenia właściwego miejscowo SKO. Problem pojawi się jeśli SKO działające w ramach właściwości delegacyjnej rozstrzygnie sprawę, a strona wniesie o ponowne jej rozpatrzenie. Zostanie tu zakończone postępowanie w danej instancji, a zgodnie z treścią projektowanego art. 26 § 2b sprawę ponownie będzie musiało rozpatrzyć już właściwe miejscowo SKO. W ocenie opiniującego sytuacja taka jest wysoce wątpliwa właśnie z perspektywy deklarowanej przez Projektodawcę woli realizacji zasady szybkości postępowania. Z chwilą wydania decyzji kończy się wszakże postępowanie w danej instancji.

Podobny problem zaistnieje także wówczas gdy organ wyższego stopnia wyda decyzję kasatoryjną (art. 138 § 2 KPA), a w toku trwania postępowania ustanie okoliczność przemawiająca za wyłączeniem organu właściwego miejscowo. W takim przypadku sprawa będzie musiała zostać rozpatrzona przez organ właściwy, który przecież nie miał wcześniej z nią nic wspólnego.

Wydaje się więc, że dla osiągnięcia celów samej nowelizacja Projektodawca powinien wprowadzić tu pewne ograniczenia. Możliwe byłoby tu wprowadzenie reguły,

OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

że w kontekście właściwości instancyjnej organy wyznaczone na podstawie art. 26 § 2 KPA powinny pozostawać właściwe do uzyskania przez decyzję przymiotu ostateczności.

VI. Zmiany w zakresie regulacji strony postępowania (art. 1 pkt 5 Projektu)

Projektodawca proponuje dodanie do art. 30 nowego § 4b. Przewiduje się w nim w istocie modyfikację dotychczasowego pojmowania strony postępowania. Mianowicie, w świetle Projektu, w sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych, możliwe byłoby, aby organ dopuścił do udziału w postępowaniu, w charakterze strony, pomiot mający wstąpić (w przyszłości) w prawa i obowiązki dotychczasowej strony postępowania. Dopuszczenie to byłoby możliwe za zgodą organu jeżeli wystąpiłaby o to strona, która wszczęła postępowanie, jeżeli następca prawny wyraziłby na to zgodę. Projektodawca zastrzega ponadto, że dopuszczenie tego podmiotu byłoby warunkowane dodatkowo okolicznością, że nie sprzeciwia się temu charakter i istota sprawy.

Już na wstępie analizy proponowanego przepisu, należy wskazać, że jest to, w ocenie opiniującego, jedna z najbardziej kontrowersyjnych propozycji w Projekcie.

W pierwszej kolejności trudno jest jednoznacznie wskazać na cel tej regulacji. W uzasadnieniu Projektu stwierdzono, że już w systemie prawa znajdują się przepisy, które zezwalają, aby organ przeniósł wydaną decyzję na rzecz innego podmiotu. Jako przykład podano decyzję o warunkach zabudowy (art. 63 ust. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.) czy też decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 72a ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. z 2022 r. poz. 1029 ze zm.).

Projektodawca wskazuje, że „racjonalne i logiczne wydaje się, by w sprawach, w których można „przenieść” decyzję na nowego adresata dopuścić następstwo procesowe już w toku postępowania zmierzającego do wydania takiej decyzji”¹².

¹² Uzasadnienie..., s. 15.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Zdaniem opiniującego nie sposób podzielić wnioskowania Projektodawcy w tym zakresie. Nie można oczywiście wykluczyć, że potencjalny następca prawny będzie zainteresowany w rozstrzygnięciu określonej sprawy, przy czym w dalszym ciągu opiniujący nie znajduje uzasadnienia dla umożliwiania mu udziału w postępowaniu administracyjnym. Trzeba pamiętać, że postępowanie administracyjne wymaga od organu ustalenia stanu faktycznego i zastosowania właściwych w danym przypadku norm prawnych. Udział potencjalnego następcy wydaje się niewiele zmienić w treści przyszłego rozstrzygnięcia, skoro organ prowadzący postępowanie i tak, co do zasady rozstrzyga w formie władczej i jednostronnej. To zadaniem organu, a nie stron postępowania, jest ustalenie stanu rzeczywistości, zastosowanie normy oraz ustalenie praw i obowiązków. Poza tym, nic nie stoi na przeszkodzie aby strona postępowania oraz potencjalny następca prawny współdziałały w zakresie podejmowania czynności w postępowaniu razem poprzez uprzednie dokonywanie ustaleń (jeśli byłoby to w interesie obu stron). Poza tym, „głównym” adresatem wydanego w sprawie rozstrzygnięcia (np. w zakresie udzielenia pozwolenia, ustalonych warunków środowiskowych itd.) na koniec postępowania będzie nadal wnioskodawca (chyba, że do następstwa prawnego dojdzie w toku postępowania).

Poza brakiem jasnego celu tego przepisu oraz przy bardzo wątpliwych korzyściach z jego dodania do KPA, nie można pominąć problemów, które będą wiązały się z jego stosowaniem.

Trzeba zwrócić tu uwagę, że obecnie, stroną postępowania administracyjnego jest podmiot posiadający w danej sprawie interes prawny. Wynika to z treści art. 28 KPA, który stanowi, że „stroną jest każdy czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”. Kluczową jest tu więc kategoria interesu prawnego, która doczekała się wielu analiz i jej znaczenie zostało w zasadzie trwale ukształtowane zarówno w literaturze jak i w orzecznictwie. Interes prawny stanowi interes jednostki, który rozpoznawany jest przez ustawodawcę – innymi słowy jest on uwzględniany w obowiązujących normach prawnych wyznaczając określoną pozycję jednostki wobec



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

administracji¹³. Interes ten, aby dany podmiot był uznany za stronę postępowania, powinien być indywidualny, konkretny, sprawdzalny obiektywnie oraz aktualny¹⁴ czy też osobisty, własny, indywidualny, konkretny i aktualny¹⁵. Jak widać, jedną z cech interesu prawnego, od którego zależy zaliczenie do katalogu stron postępowania administracyjnego jest aktualność tego interesu. Jak wskazuje się w orzecznictwie oznacza to, że „nie jest legitymowany do występowania w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony ten, kto uzasadnia swój interes prawny zdarzeniami i okolicznościami przewidywanymi, które według jego zamiarów wystąpią dopiero w przyszłości”¹⁶.

Wątpliwe jest również przypisanie „podmiotowi, który ma wstąpić” w miejsce strony – wnioskodawcy innych cech interesu prawnego. W przypadku potencjalnego następcy trudno jest mówić chociażby o możliwości obiektywnego sprawdzenia takiego interesu.

Wprowadzenie proponowanego rozwiązania spowoduje rozchwianie ustalonego już od wielu lat sposobu rozumienia, kluczowej dla prawa administracyjnego, kategorii jaką jest „interes prawny”. To zaś będzie przekładało się z pewnością na otwarcie dyskusji o samej stronie w rozumieniu art. 28 KPA (zarówno w zakresie samego interesu prawnego, jak również odnoszącej się do tego zagadnienia koncepcji obiektywnej lub subiektywnej). Truizmem jest twierdzenie, że prawo administracyjne w Polsce, na skutek działania ustawodawcy, coraz trudniej jest określać mianem systemu. Ostatnim spoiwem tego systemu wydaje się być dorobek orzecznictwa i doktryny w odniesieniu do podstawowych, fundamentalnych pojęć. Proponowane rozwiązanie w zakresie art. 30 § 4b może podważać właśnie jedną z tych kluczowych dla prawa administracyjnego instytucji. Dla jasności, należy zauważyć, że ustawodawca ma oczywiście prawo dokonywania zmian, które będą w tak istotnym stopniu ingerowały w utrwalone kategorie – jest to jego (tj. ustawodawcy) wola i kompetencja. Wydaje się jednak, że warto, aby przed przystąpieniem do takiego działania Projektodawca, a następnie ustawodawca,

¹³ R. Stankiewicz [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 162.

¹⁴ Zob. B. Adamiak, *Komentarz do art. 28* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, Legalis, nb. 7.

¹⁵ Zob. P. Gołaszewski, *Komentarz do art. 28* [w:] *Kodeks...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis, nb. 17.

¹⁶ Wyrok NSA z 16.10.2012 r., sygn. II OSK 1125/11, LEX 1234124.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

przemysłeli czy cel, który zamierzają przez taką zmianę osiągnąć jest na tyle istotny i warty ewentualnych skutków.

Pomijając problematykę możliwego wpływu projektowanego art. 30 § 4b na system prawa administracyjnego, należy zwrócić uwagę na ściśle prawne skutki oraz wątpliwości związane z tą propozycją.

W pierwszej kolejności, wypada zauważyć, że projektowany przepis jest dalece nieprecyzyjny. Jak bowiem interpretować sformułowanie, odnoszące się do podmiotu „mającego wstąpić na jej [tj. strony, która wniosła o wszczęcie postępowania – przyp. JP] miejsce”?

Kategorią tą można objąć zarówno potencjalnych, przyszłych spadkobiorców, jak również spółkę, która będzie przejmowała spółkę – stronę postępowania. W tym drugim przypadku chodzi przykładowo o połączenie przez przejęcie, o którym mowa w art. 492 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1467 ze zm.; dalej jako: „KSH”), które wiąże się z sukcesją uniwersalną (art. 494 § 1 i § 2 KSH).

Przy decyzjach środowiskowych lub decyzjach o warunkach zabudowy, jako podmiot „mający wstąpić na miejsce strony” może być także rozumiany potencjalny nabywca „projektu”. Trzeba bowiem mieć tu na względzie specyfikę rynku w procesach inwestycyjnych. Częstym zjawiskiem jest na tym rynku, że dany podmiot zabezpiecza tytuł do nieruchomości (zawiera umowę dzierżawy itp.) oraz uzyskuje niektóre z decyzji niezbędnych do prowadzenia procesu inwestycyjnego (np. decyzję o warunkach zabudowy, czy decyzję środowiskową, czasem nawet pozwolenie na budowę). Tak przygotowany projekt jest sprzedawany deweloperowi. W takim przypadku dokonuje się cesji praw wynikających z umów i dokonuje się przeniesienia poszczególnych decyzji na nowy podmiot. Powstaje tu pytanie, czy taką sytuację, również należałoby rozpatrywać jako objętą zakresem projektowanego art. 30 § 4b? W ocenie opiniującego, w przypadku zawarcia pomiędzy takimi podmiotami umowy przedwstępnej, możliwe byłoby uznanie, że potencjalny nabywca projektu również może zostać uznany za podmiot, który ma wstąpić w miejsce strony.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Co jednak stałoby się we wskazanych przypadkach, w sytuacjach, w których spółka przejmująca lub potencjalny nabywca wycofałoby się z przedsięwzięcia jeszcze w toku postępowania? Jaki byłby ich status? W jaki sposób potraktować dokumenty lub oświadczenia złożone przez te podmioty w czasie, w którym jeszcze podmioty te były stroną, chociaż nie posiadały aktualnego interesu prawnego?

Przepis ten rodzi dalsze wątpliwości. Kto będzie w zasadzie podmiotem uprawnionym z wydanej decyzji administracyjnej we wspomnianej wcześniej sytuacji nabycia „projektu” inwestycyjnego, jeśli następstwo nie nastąpiło w toku postępowania administracyjnego? Można tu wyobrazić sobie sytuację, w której stroną występującą o wydanie np. decyzji o warunkach zabudowy czy decyzji środowiskowej jest osoba fizyczna. Osoba ta zawarła umowę przedwstępną w zakresie sprzedaży projektu (w tym przeniesienia uzyskanych decyzji) z innym podmiotem, (który w świetle omawianej propozycji art. 30 § 4b mógłby uzyskać przymiot strony). Po wydaniu decyzji, a przed zawarciem umowy przyrzeczonej osoba taka zmarła. Czy wobec tego można uznać, że decyzja taka „przejdzie” *ex lege* na podmiot, z którym została zawarta umowa przedwstępna? Czy może będzie ona mogła bez przeszkód korzystać z takiej decyzji, skoro została uznana za stroną? Trzeba jednak zauważyć, że sam fakt bycia stroną, nie musi oznaczać, że korzysta się z uprawnień, jeśli nie było się wnioskodawcą? Czy w takim razie należałoby uznać, że status potencjalnego następcy prawnego powinien być równoważny statusowy wnioskodawcy w takim postępowaniu? Co jednak, jeśli na dalszym etapie postępowania wnioskodawca zdecyduje się na wycofanie wniosku, natomiast dopuszczony „potencjalny następca” będzie jednak zainteresowany dalszym procedowaniem sprawy?

Wskazane wątpliwości jednoznacznie przesądzają, że proponowane rozwiązanie jest wysoce dyskusyjne, a potencjalne skutki obowiązywania tego przepisu mogą mieć bardzo niekorzystny wpływ na dotychczasową praktykę postępowania – zamiast je ułatwić doprowadzi to do wielu utrudnień, wątpliwości i w efekcie do wydłużenia czasu rozstrzygnięcia spraw. Potencjalne korzyści, w ocenie opiniującego, zdecydowanie nie przeważają nad rzeczywistymi problemami, które pojawią się przy stosowaniu tego przepisu.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

W związku z tym w tym obszarze, opiniujący wyraża jednoznacznie negatywne stanowisko w odniesieniu do propozycji zawarcia w KPA proponowanego art. 30 § 4b.

VII. Zmiany w zakresie sporządzania protokołu oraz wglądu w akta sprawy (art. 1 pkt 7 i 8 Projektu).

A) Możliwość utrwalania czynności za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk albo obraz i dźwięk

Kolejną z wartych odnotowania zmian zaproponowanych w Projekcie są regulacje dotyczące kwestii odzwierciedlenia czynności dokonanych w postępowaniu, dla których to czynności obecnie wymaga się sporządzenia protokołu. Chodzi tu m. in. o czynności polegające na przesłuchaniu świadka, złożeniu podania w formie ustnej, ustanowienia pełnomocnictwa w formie ustnej, dokonania oględzin czy przeprowadzenia rozprawy. W art. 67 KPA proponuje się dodanie § 3 i § 4.

W świetle § 3 czynność postępowania, która wymaga sporządzenia protokołu może zostać utrwalona za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk albo obraz i dźwięk. W takim przypadku, protokół można ograniczyć do zapisu najbardziej istotnych oświadczeń osób biorących w niej udział. W dodawanym zaś § 4 Projektodawca przewiduje w istocie dwie normy. Po pierwsze, wskazuje, że zapis obrazu lub dźwięku staje się załącznikiem do protokołu. Po drugie, stanowi, że jeśli (zgodnie z dodawanym § 3) protokół z czynności ograniczono do zapisu najbardziej istotnych oświadczeń osób biorących udział w czynności, to obowiązkiem organu jest sporządzenie przekładu zapisu dźwięku, który również staje się załącznikiem do protokołu.

Możliwość zastosowania takich rozwiązań jest zależna od woli organu. W propozycji wskazuje się bowiem, że czynność postępowania „może być utrwalana” w taki sposób.

Proponowane rozwiązania należy przyjąć z aprobatą. Bieżące sporządzanie protokołu z czynności, które tego wymagają prowadzi nierzadko do przedłużania trwania samych czynności procesowych. Jednakże opiniujący ma pewne wątpliwości, co do pewnych szczegółów w tym zakresie.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Po pierwsze, Projektodawca nie przewidział możliwości wydania przepisów wykonawczych, które określałyby pewne minimum, co do stosowanego sprzętu, czy zasad przechowywania nagrań. Opiniujący ma pewne wątpliwości, czy można zastosować do utrwalenia przebiegu np. rozprawy administracyjnej telefon komórkowy burmistrza, czy też stary analogowy dyktafon? Wydaje się, że Projektodawca tworząc analizowaną propozycję, przyjmuje błędny punkt wyjścia, patrząc na postępowanie administracyjne z perspektywy dobrze wyposażonych urzędów obsługujących organy centralne oraz z perspektywy sądów, które dysponują określonymi środkami z budżetu państwa. Inaczej jest w urzędach administracji samorządowej w małych miejscowościach. Wydaje się, że Projektodawca nie uwzględni możliwych konsekwencji proponowanych przepisów właśnie tam, gdzie postępowania administracyjne są najczęściej prowadzone i dotyczą podstawowych interesów życiowych jednostek. Natomiast na podstawie proponowanego przepisu, nie ma przeszkód, żeby utrwalac przebieg czynności właśnie za pomocą telefonu komórkowego, który jest urządzeniem wrażliwym i zachodzi pewne prawdopodobieństwo utraty takich danych. Wydaje się więc, że właśnie z perspektywy bezpieczeństwa jednostek powinny zostać ustalone pewne minimalne standardy, których organy powinny przestrzegać wykorzystując takie rozwiązania. Innymi słowy, chodzi tu o możliwość wydania aktu wykonawczego, podobnego np. do wydawanego na podstawie art. 158 § 5 KPC Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 marca 2015 r. w sprawie zapisu dźwięku albo obrazu i dźwięku z przebiegu posiedzenia jawnego w postępowaniu cywilnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 359 ze zm.). Od razu należy zastrzec, że regulacja wykonawcza nie powinna być tak szczegółowa, jak przywołane rozporządzenie.

Przy tworzeniu normy kreującej delegację ustawową trzeba bowiem uwzględnić specyfikę postępowania administracyjnego, powszechność tego postępowania a także, przede wszystkim fakt, że w praktyce odbiorcami tych norm będą organy administracji publicznej różnych szczebli. Stąd też, tak jak wspomniano wyżej, chodzi raczej o wyznaczenie pewnego minimalnego standardu w zakresie stosowanego sprzętu oraz przechowywania nagrań. W ocenie opiniującego doregulowanie tej kwestii stanowić będzie korzyść przede wszystkim dla jednostek administrowanych, zwiększając ich bezpieczeństwo w toku postępowania.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Drugim elementem projektowanych norm, który rodzi wątpliwości, jest obowiązek organu do sporządzenia przekładu zapisu dźwięku, który staje się załącznikiem do protokołu. Obowiązek taki aktualizuje się wtedy, gdy w myśl § 3 sporządzany protokół został ograniczony do zapisu najbardziej istotnych oświadczeń osób biorących udział w czynności. Wydaje się, że rozwiązanie takie jest znakomitym pomysłem, który prowadzi do tego, że w zasadzie w postępowaniu administracyjnym, w omawianym aspekcie, nic się nie zmieni. Jak widać rację miał Giuseppe Tomasi, że „jeśli chcemy, by wszystko pozostało tak, jak jest, wszystko musi się zmienić”. Celem wprowadzenia możliwości utrwalenia niektórych czynności za pomocą obrazu lub dźwięku, jest przyspieszenie postępowania, jego odformalizowanie, jak też zwiększenie bezpieczeństwa prawnego jednostki. Pewną korzyścią z wykorzystania urządzeń rejestrujących dźwięk lub obraz jest również zmniejszenie „biurokracji” – braku obowiązku sporządzania przez urzędnika pełnego protokołu, a tylko zapisania najbardziej istotnych oświadczeń złożonych w toku dokonywania czynności. Pozwala to urzędnikowi zaoszczędzić czasu i przeznaczyć go na czynności w toku postępowania. Korzyść ta jest jednak pozorna, jeżeli w takiej sytuacji powstaje, zgodnie z projektowanym § 4, obowiązek sporządzenia w istocie stenogramu („przekładu zapisu dźwięku”). Czynność taka (tj. sporządzenie przekładu) będzie zapewne wykonywana przez urzędnika prowadzącego sprawę – a zatem w praktyce czas dokonania czynności i sporządzenia tradycyjnego protokołu będzie krótszy niż dokonanie czynności, sporządzenie ograniczonego protokołu a następnie stenogramu. Racjonalnie więc, biorąc pod uwagę swobodę organu w tej materii (wykorzystywanie urządzeń rejestrujących jest fakultatywne) organy nie będą masowo korzystały z proponowanego „ułatwienia”. Powstaje tu więc pytanie o sens wprowadzenia tej regulacji. W ocenie opiniującego, nie ma potrzeby aby sporządzać przekład zapisu dźwięku – nie ma przeszkód, aby strona mogła otrzymać nagranie na nośniku lub skorzystać z urządzeń, którymi dysponuje organ.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

B) Modyfikacja treści prawa do wglądu w akta sprawy

Konsekwencją omówionych wcześniej projektowanych zmian w art. 67 KPA, jest konieczność modyfikacji treści art. 73 § 1 KPA. Przepis ten jest jednym z gwarantów jednocześnie instrumentów realizacji zasady czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 § 1 KPA). Aktualnie art. 73 § 1 stanowi, że strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzaniu z nich notatek, kopii lub odpisów. Ponadto ustawodawca stanowi, że prawo wglądu w akta sprawy rozciąga się również na podmiot, który był stroną postępowania, również po jego zakończeniu.

W związku z tym, w Projekcie w art. 1 pkt 8 proponuje się, aby realizacja czynnego udziału strony w postępowaniu i prawo dostępu do akt sprawy obejmowało także prawo do otrzymania przez stronę z akt sprawy zapisu dźwięku albo obrazu i dźwięku, o ile organ zdecydował się na taką formę utrwalenia czynności w postępowaniu. Stanowi to naturalną konsekwencję proponowanych zmian w art. 67 KPA.

Niemniej, z ostrożnością należy podejść do dalszej części proponowanego brzmienia art. 73 § 1 KPA. Projektodawca proponuje bowiem rozwiązanie, w którym prawo do otrzymania z akt sprawy zapisu dźwięku albo obrazu i dźwięku przysługuje stronie „jeżeli nie sprzeciwia się temu ważny interes prywatny lub publiczny”. Ten fragment przepisu opiniujący uważa za zdecydowanie nieprawidłowy i niewłaściwy.

Trzeba w pierwszej kolejności zauważyć, że fragment ten, jest niewątpliwie bardzo nieudaną kalką rozwiązań występujących w procedurach sądowych. Zgodnie bowiem z art. 9 § 2 KPC strony i uczestnicy postępowania mają co do zasady prawo do otrzymania z akt sprawy zapis dźwięku albo obrazu i dźwięku (chyba, że protokół został sporządzony wyłącznie w formie pisemnej). Natomiast przywołany przepis przewiduje wyjątek, zgodnie z którym przewodniczący wydaje z akt zapis dźwięku, „jeżeli wydaniu zapisu obrazu i dźwięku sprzeciwia się ważny interes publiczny lub prywatny”. Podobna regulacja została ustanowiona w art. 147 § 4 KPK. Zgodnie z nim określone podmioty mogą uzyskać kopię zapisu obrazu i dźwięku z rozprawy. Jednak prezes sądu „z ważnych przyczyn, uzasadnionych ochroną interesu prywatnego osób biorących udział w rozprawie” może nie wyrazić zgody na sporządzenie dla takich podmiotów kopii zapisu obrazu.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Jak widać, proponowane w analizowanym Projekcie rozwiązanie jest bardzo zbliżone do rozwiązań istniejących w procedurach sądowych. Niemniej, w przypadku postępowań sądowych, strona postępowania lub uczestnik zawsze może otrzymać co najmniej kopię zapisu dźwięku. W proponowanym brzmieniu art. 73 § 1 KPA brak możliwości udostępnienia kopii zapisu odnosi się zarówno do zapisu samego dźwięku jak również zapisu dźwięku i obrazu. Uważam, że ograniczenie takie jest niezrozumiałe i pomimo deklaracji Projektodawcy raczej nie zwiększa bezpieczeństwa prawnego strony, a wręcz temu bezpieczeństwu zagraża – np. w sytuacji, w której nie został sporządzony jeszcze przekład zapisu dźwięku, a organ uznałby, że nie może ze względu na ważny interes prywatny udostępnić kopii nagrania, strona nie miałaby możliwości zapoznania się z treścią utrwalonej w ten sposób czynności. Warto bowiem zwrócić uwagę, że w treści proponowanego art. 73 § 1 KPA projektodawca nie przewiduje możliwości odsłuchania nagrań w ramach „wglądu w akta sprawy”. W takich przypadkach zostaje ograniczone jedno z podstawowych praw strony, jakim jest możliwość wglądu w akta sprawy w każdym stadium postępowania.

Swoją drogą warto zauważyć, że bardzo trudno wyobrazić sobie sytuację, w której udostępnienie zapisu dźwięku lub dźwięku i obrazu miałyby naruszać ważny interes prywatny. Trudno bowiem powoływać się tu na ochronę danych osobowych – te przecież w ramach jawności wewnętrznej postępowania są dla stron dostępne. O ile, można próbować wyobrazić sobie taką sytuację w postępowaniu karnym np. w sprawach o wykorzystywanie seksualne małoletnich, kiedy zapis obrazu i dźwięku z przesłuchania małoletniego – pokrzywdzonego miałby zostać udostępniony oskarżonemu, to wydaje się, że sytuacje takie nie występują w postępowaniu administracyjnym. Natomiast jeśli dowody dotyczą czy mają związek z informacjami niejawnymi, to zastosowanie znajduje tu art. 74 § 1 KPA.

W przekonaniu opiniującego ocena proponowanego przepisu art. 73 § 1 KPA w takim kształcie powinna być negatywna. Jeśli zaś uznać, że rozwiązanie takie byłoby rzeczywiście niezbędne, to opiniujący uważa, że ograniczenie (na wzór procedur sądowych) powinno dotyczyć tylko zapisu obrazu.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Pozostając w obszarze dostępu do akt sprawy, to Projekt zakłada również zmianę brzmienia art. 74 § 2 KPA, przy czym zmiana ta ma charakter techniczny i jest konsekwencją wprowadzenia możliwości rejestracji przebiegu czynności w drodze zapisu dźwięku albo obrazu i dźwięku.

VIII. Zmiana w zakresie przesłanek do zawieszenia postępowania (art. 1 pkt 11 i 12 Projektu)

Projektodawca proponuje dodanie nowej przesłanki umożliwiającej zawieszenie postępowania administracyjnego. Zgodnie z Projektem na podstawie dodawanego art. 97a organ miałby prawo zawiesić postępowanie z przyczyn innych niż określone obecnie w art. 97 § 1 KPA, jeśli pojawiłaby się „długotrwała, istotna i niezależna od organu prowadzącego sprawę przeszkoda uniemożliwiająca prowadzenie postępowania”. Podjęcie postępowania następowalby w sytuacji określonej w art. 97 § 2 KPA (gdy przyczyna taka by ustąpiła, organ powinien podjąć zawieszone postępowanie z urzędu lub na żądanie strony). Konsekwencją proponowanej zmiany jest również dodanie do art. 99 KPA nowego paragrafu (§ 2), zgodnie z którym, niezależnie od tego czy postępowanie zostało wszczęte na wniosek czy z urzędu, jeśli zostało zawieszona na podstawie nowego art. 97a KPA, organ powinien podjąć niezbędne kroki w celu usunięcia przeszkody do dalszego prowadzenia postępowania.

Projektodawca uzasadnia proponowane rozwiązanie tym, że obecne regulacje w zakresie zawieszenia postępowania (zwłaszcza art. 97 KPA) nie przewidują możliwości zawieszenia na przykład w sytuacji „istotnej choroby strony, niepozwalającej na samodzielne prowadzenie swoich spraw” czy też sytuacji, w której zachodzi „potrzeba zabezpieczenia przez organ dowodów na cele postępowania”¹⁷.

W propozycji tej ewidentnie przejawia się inspiracja Projektodawcy oparta o funkcjonujące w systemie prawa podobne rozwiązania występujące w procedurach sądowych (czego zresztą Projektodawca nie ukrywa¹⁸). Zgodnie bowiem z art. 22 § 1 KPK postępowanie karne może zostać zawieszona „jeżeli zachodzi długotrwała przeszkoda

¹⁷ Uzasadnienie..., s. 19.

¹⁸ Uzasadnienie..., s. 20.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

uniemożliwiająca prowadzenie postępowania, a w szczególności jeżeli nie można ująć oskarżonego albo nie może on brać udziału w postępowaniu z powodu choroby psychicznej lub innej ciężkiej choroby”.

O ile intencja może być tu dobra, to jednak, proponując tego rodzaju rozwiązanie, wzorowane na procedurze sądowej, Projektodawca dowodzi, że ma bardzo ograniczone pojęcie o istocie i roli postępowania administracyjnego, a co więcej, nie posiada praktycznego doświadczenia w zakresie sposobu działania organów administracji publicznej. Znowu można odnieść wrażenie, że Projektodawca patrzy na postępowanie przez pryzmat urzędu jakim jest Ministerstwo Sprawiedliwości obsługujące naczelny organ administracji.

Dla oceny tego rozwiązania, trzeba zdać sobie sprawę z tego, że postępowanie administracyjne jest postępowaniem powszechnym. Przez użycie określenia „powszechne” należy rozumieć tu okoliczność, że każdy człowiek żyjący w Rzeczypospolitej Polskiej, znajdujący się w typowej sytuacji, ma w swoim życiu niejednokrotnie do czynienia z postępowaniem administracyjnym. Nie każda osoba będzie miała doświadczenie postępowania sądowego – cywilnego czy karnego (w tym ostatnim przypadku najlepiej gdyby w ogóle nie było takiej potrzeby). Istotą postępowania administracyjnego jest możliwe szybkie ukształtowanie praw lub obowiązków jednostki. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że prawo administracyjne stanowi istotną ingerencję w życie jednostki w społeczeństwie i ogranicza jej wolność¹⁹. Przykładem niech będzie chociażby reglamentacja budowy w obrębie własnej działki. Pomimo deklarowanej w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP ochrony własności, to jednak możliwość korzystania z tej własności jest poddana reglamentacji prawnoadministracyjnej. Często, możliwość zabudowy nieruchomości jest warunkowana uzyskaniem pozwolenia, a zatem przeprowadzenia postępowania administracyjnego. Reglamentacją prawnoadministracyjną objęte są również prawa i obowiązki związane ściśle (osobiście) z jednostką – wydanie paszportu, możliwość uzyskania ochrony tymczasowej, zmiana imienia lub nazwiska, wydanie pozwolenia na broń itd.

¹⁹ J. Jagielski, R. Stankiewicz [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, s. 131 i n.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Z uwagi na fakt, że reglamentacja prawnoadministracyjna obejmuje bardzo szerokie spektrum życia codziennego, kluczowe jest, aby rozstrzygnię o prawach lub obowiązkach następowało możliwie szybko. Chodzi tu bowiem nierzadko o życiowe plany czy decyzje warunkujące podjęcie określonego rodzaju działalności, umożliwiające byt w danym miejscu itd. Z tego też względu, opiniujący uważa, że zasada szybkości postępowania ma o wiele bardziej doniosłe znaczenie w postępowaniu administracyjnym niż w procedurach sądowych. Dlatego też, instytucje prowadzące do opóźnienia rozstrzygnięcia w danej sprawie (np. zawieszenie postępowania) należy traktować jako wyjątek. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny „Zasadą jest zatem prowadzenie postępowania, a wyjątkiem przerwanie toku postępowania np. poprzez jego zawieszenie”²⁰. Powoduje to konieczność restrykcyjnej wykładni zarówno art. 97 § 1 KPA oraz art. 98 KPA²¹. Zawieszenie postępowania (czasem oczywiście potrzebne) powoduje jednak wyłom nie tylko w zasadzie szybkości postępowania, ale również w zasadzie jego ciągłości. Postępowanie to, jako pewien ciąg czynności zmierzających do określonego celu (rozpatrzenie sprawy), powinno mieć charakter ciągły, nieprzerwany – podczas gdy zawieszenie postępowania przejściowo przerywa bieg sprawy²².

Z tego też względu opiniujący ma bardzo duże wątpliwości czy proponowany przepis rzeczywiście powinien zostać wprowadzony do KPA. Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że zawieszenie postępowania w oparciu o projektowany art. 97a jest oparte w zasadzie na pojęciach niedookreślonych. Daje to organowi relatywnie dużą swobodę interpretacyjną. Wydaje się, że znając z doświadczenia specyfikę działalności organów administracji publicznej, można stwierdzić, iż regulacja ta będzie nadużywana i będzie stanowiła asumpt do znacznie częstszego zawieszania spraw niż ma to miejsce obecnie.

²⁰ Wyrok NSA z 29.05.2020 r., sygn. I OSK 605/19, LEX 3056308.

²¹ Zob. np. zawężającą interpretację w zakresie rozumienia kategorii „zagadnienie wstępne” jako przesłanki do zawieszenia postępowania: Wyr. NSA z 26.08.2022 r., sygn. I OSK 1116/21, LEX 3398905; zob. także Wyr. NSA z 17.01.2019 r., sygn. II OSK 1952/18, LEX 2629645; Wyr. NSA z 9.12.2013 r., sygn. II OSK 1651/12, LEX 1530609.

²² Zob. M. Kaczocho, *Wybrane aspekty zawieszenie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego na żądanie strony*, Przegląd Legislacyjny 2021 nr 1, s. 21. Zob. też: B. Adamiak, *Komentarz do art. 97* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, Legalis, nb. 1; zob. także K. Wojciechowska, *Komentarz do art. 97* [w:] *Kodeks postępowania...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis, nb. 1.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Projektodawca wskazuje, że przepis taki mógłby mieć zastosowanie np. wówczas gdy jedna ze stron postępowania jest ciężko chora i z tego powodu nie może samodzielnie prowadzić swoich spraw. Powstaje tu jednak pytanie, czy w sytuacji, kiedy strona taka nie jest wnioskodawcą, to czy jej stan zdrowia powinien rzutować na opóźnienie w rozstrzygnięciu o prawach lub obowiązkach innych jednostek? Istnieją przecież w obowiązujących regulacjach zarówno możliwości pozwalające na wzięcie udziału w postępowaniu przez pełnomocnika (jego ustanowienie jest bardzo odformalizowane i dostępne w zasadzie dla każdego) jak też możliwość weryfikacji ostatecznej decyzji. Mowa tu o wznowieniu postępowania z uwagi na okoliczność, że strona, bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu (art. 145 § 1 pkt 4 KPA). Gwarancja umożliwiająca wznowienie postępowania, jest o tyle istotna, że nie musi oznaczać uchylecia takiej, poddawanej weryfikacji decyzji – zgodnie z art. 146 § 2 KPA nie uchyla się decyzji jeżeli w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłączenie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej.

Nie można również pominąć faktu, że postępowanie administracyjne, pomimo rozwiniętych środków ochrony jednostki, nadal pozostaje postępowaniem inkwizycyjnym i gabinetowym. Niezależnie od tego czy jedna ze stron będzie aktywnie brała udział w postępowaniu czy nie, zadaniem organu jest ustalenie w całości, pełnego obrazu stanu faktycznego i zastosowanie prawa. Nie oznacza to oczywiście, że udział strony w ogóle może być ograniczony. W obszarze postępowania administracyjnego należy wyważyć dwie wartości, które mogą wchodzić ze sobą w konflikt. Z jednej strony chodzi o wspomniane wcześniej zasady szybkości i ciągłości postępowania – chroniące prawa jednostki do szybkiego rozstrzygnięcia w obszarze wolności objętym reglamentacją prawnoadministracyjną. Z drugiej zaś o możliwość zapewnienia udziału stronie w samym postępowaniu. To wyważenie obu wartości znajduje wyraz m. in. w obecnej regulacji dotyczącej zawieszenia postępowania zawartej w art. 97 § 1 KPA. Przepis ten bowiem w jasny sposób wskazuje, jakie sytuacje prowadzą do zawieszenia postępowania. Uważam również, że wprowadzenie przesłanki opartej na pojęciach niedookreślonych stanowi istotne zagrożenie dla szybkości rozstrzygnięcia.

OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Nie można jednak zupełnie pominąć zgłoszonej przez Projektodawcę w uzasadnieniu racji dotyczącej ochrony osób ciężko chorych. Projektodawca nie wskazał żadnych danych czy statystyk, świadczących o skali problemu. Jeśli zagadnienie to rzeczywiście jest identyfikowane w szerszej skali, to warto zastanowić się nad utworzeniem jednoznacznej przesłanki do zawieszenia postępowania w art. 97 § 1 KPA w związku z wystąpieniem takiej choroby u jednej ze stron. Jest to jednak, jak już wspomniałem, zagadnienie do dyskusji w oparciu o konkretne dane.

Dokonując oceny przedstawionego projektu, opiniujący uważa, że dodanie projektowanego art. 97a we wskazanym brzmieniu, jest nie tylko niepotrzebne ale również wysoce szkodliwe. W ocenie opiniującego, zwłaszcza przez zastosowanie pojęć niedookreślonych, będzie odnosiło to negatywny skutek z perspektywy szybkości rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach jednostek.

IX. Zmiany w zakresie umorzenia postępowania (art. 1 pkt 13 Projektu)

Projektodawca proponuje, aby w art. 105 KPA dodać § 3 w brzmieniu „Jeżeli przepis szczególny stanowi, że postępowanie umarza się z mocy prawa, organ administracji publicznej niezwłocznie zawiadamia strony o umorzeniu postępowania”.

Jak wynika z uzasadnienia, celem jest tu wyjaśnienie ujawniających się w praktyce rozbieżności w przypadku, w którym umorzenie danej kategorii postępowań następuje z mocy samego prawa²³. Jako przykład, który wywołał takie wątpliwości podaje się m. in. art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1491). Przepis ten został ustanowiony jako przepis przejściowy w związku z ustanowieniem terminu przedawniającego możliwość stwierdzenia nieważności decyzji bez względu na podstawę prawną. Na mocy art. 2 ust. 2 ustawodawca przesądził, że wszystkie dotychczas wszczęte postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, które zostały wszczęte po upływie trzydziestu lat od dnia doręczenia decyzji i niezakończone przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, umarza się z mocy prawa.

²³ Uzasadnienie..., s. 22.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Projektodawca proponuje dodanie przepisu, który jasno stanowiłby, że w przypadku rzadkiej sytuacji „umorzenia postępowania z mocy prawa” organ nie wydaje decyzji o umorzeniu postępowania, ale niezwłocznie zawiadamia strony o umorzeniu postępowania.

W tym zakresie, opiniujący zgadza się, że w przypadku umorzenia postępowania z mocy prawa, od chwili wywołania przez przepis ustawy takiego skutku, organ nie ma możliwości wydania decyzji administracyjnej na podstawie art. 105 § 1 KPA. Skoro bowiem postępowanie już zostało umorzone, to w jego ramach nie jest możliwe dokonanie jakiegokolwiek czynności²⁴.

Konsekwencj braku wydawania decyzji o umorzeniu postępowania w takich przypadkach wynika wprost z dwóch okoliczności – po pierwsze, z faktu umorzenia z mocy prawa (jest to więc wola ustawodawcy i norma nie wymaga konkretyzacji). Po drugie, z okoliczności, że art. 105 § 1 KPA stanowi o bezprzedmiotowości postępowania (odpadnięciu jednego z elementów konstytuujących indywidualną sprawę administracyjną), natomiast przy umorzeniu postępowania z mocy prawa najczęściej przedmiot sprawy nadal istnieje, ale z różnych względów ustawodawca przesądza, że dana kategoria spraw powinna zostać umorzona²⁵.

O ile pomysł wprowadzenia tego przepisu jest jak najbardziej trafny, to opiniujący ma jednak niewielkie zastrzeżenia co do jego sformułowania. Może ono bowiem powodować pewne wątpliwości przy jego stosowaniu. Trzeba przy tym uwzględnić, że w orzecznictwie pojawił się wyrok stwierdzający, że w przypadku, w którym ustawodawca ustanowił przepis umarzający daną kategorię postępowań z mocy prawa, to organ powinien wydać decyzję administracyjną na podstawie art. 105 § 1 KPA²⁶. O ile, stanowisko sądu w tym przypadku uważam za nietrafne, to nie można zbagatelizować stojących za nim argumentów – strona takiego postępowania powinna mieć przecież prawo do weryfikacji istotnych z punktu widzenia takiego skutku (tj. umorzenia z mocy

²⁴ Szerzej, w trafny sposób kwestie te omawia P. Gołaszewski, *Umorzenie postępowania administracyjnego z mocy prawa – uwagi na marginesie nowelizacji art. 156 i 158 Kodeksu postępowania administracyjnego*, Monitor Prawniczy 2022, nr 16, s. 845-846.

²⁵ P. Gołaszewski, *Umorzenie postępowania...*, s. 839 i n.

²⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 18.10.2021 r., sygn. I SAB/Wa 250/21 (LEX 3294529).



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

prawa) okoliczności – momentu doręczenia decyzji, która jest przedmiotem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności, przedmiotu sprawy (jeśli ustawodawca wprowadziłby przepis szczególny, nakazujący umorzenie postępowania z mocy prawa w określonej przedmiotowo kategorii spraw) itp²⁷.

O ile, w świetle wykładni przepisów, należy podtrzymać stanowisko o niedopuszczalności wydania decyzji umarzającej postępowanie w sytuacji, w której ustawodawca wprost wskazuje, że dane postępowania są umarzone z mocy prawa, o tyle argumenty sądu mogą oddziaływać na organy, aby takie decyzje wydawać pomimo tak sformułowanego, nowododawanego § 3. Mogą się tu kierować chęcią zapewnienia możliwości sądowej weryfikacji takich rozstrzygnięć. Mianowicie, Projektodawca nie wyłącza wprost obowiązku wydawania decyzji umarzającej, czy też nie wskazuje wprost niedopuszczalności wydania takiej decyzji w rozpatrywanej sytuacji. Zestawiając więc projektowany przepis (jako § 3) obok istniejących jednostek zawartych w art. 105 KPA, możliwe jest wyciągnięcie wniosku, że obowiązkiem organu w sytuacji umorzenia postępowania z mocy prawa, jest nie tylko wydanie decyzji umarzającej, ale również (oprócz tego) niezwłoczne zawiadomienie, które mogłoby nastąpić szybciej, jeszcze przed sformułowaniem decyzji. Interpretacja taka jest oczywiście błędna, niemniej wpisuje się w nadrzędny cel (istotę) postępowania administracyjnego, jaką jest ochrona jednostki, co zresztą zostało podkreślone w przywołanym orzeczeniu.

Wobec tego, w mojej ocenie można zaproponować następujące rozwiązanie. Po pierwsze, proponowany przepis powinien zostać umieszczony w odrębnej jednostce redakcyjnej (tj. w art. 105¹ KPA). Po drugie, należy rozważyć możliwość następującego zredagowania omawianego przepisu:

„Jeżeli przepis szczególny stanowi, że postępowanie umarza się z mocy prawa, organ administracji publicznej nie wydaje decyzji, o której mowa w art. 105 § 1. W takim przypadku organ ma obowiązek niezwłocznego zawiadomienia strony o umorzeniu

²⁷ Niebezpieczeństwo braku kontroli sądowej w takich przypadkach jest niewielkie. Jeśli bowiem obiektywnie dana kategoria postępowań nie jest objęta zakresem przepisu umarzającego postępowania z mocy prawa, to postępowanie dalej się toczy, a strona zawsze może wykorzystać instrument ponaglenia.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

postępowania. W zawiadomieniu należy wskazać podstawę prawną umorzenia postępowania z mocy prawa”.

Powyższa propozycja, może wydawać się swoistym *superfluum*, niemniej wydaje się ona bardziej przejrzysta i pozwala uniknąć wątpliwości interpretacyjnych. Ponadto wydaje się zasadne, aby organ w zawiadomieniu informował stronę o podstawach prawnych umorzenia postępowania z mocy prawa. Ułatwiłoby to jednostce weryfikację przyjętej przez organ perspektywy.

X. Zmiany w zakresie rozstrzygnięć organu wyższego stopnia (art. 1 pkt 16 Projektu)

Projektodawca proponuje, aby w art. 138 KPA dodać § 2c. Zgodnie z nim, jeśli w sprawie rozstrzygał organ podlegający wyłączeniu zgodnie z art. 25 KPA, to organ drugiego stopnia, rozpatrując sprawę wskutek odwołania, nie uchylałby decyzji w związku z takim naruszeniem, jeśli w wyniku „ponownego rozpatrzenia sprawy mogłaby zapaść wyłączenie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej”.

Projektodawca wprowadza tu oportunistyczny procesowy, polegający na tym, że naruszenie art. 25 KPA, (czyli wydanie decyzji przez organ podlegający wyłączeniu), nie musi oznaczać konieczności uchylecia decyzji administracyjnej, jeśli ta w swojej istocie zawiera prawidłowe rozstrzygnięcie.

Projektodawca w uzasadnieniu wskazuje, że takim unormowaniem przemawia szereg okoliczności. Po pierwsze, należy dążyć do ograniczenia wydawania decyzji kasatoryjnych (efektem dostrzeżenia takiej wady, rzeczywiście powinno być wydanie przez organ odwoławczy rozstrzygnięcia o uchyleniu decyzji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia). Po drugie, ustawodawca już obecnie stosuje podobne rozwiązanie chociażby w zakresie wznowienia postępowania. Zgodnie z art. 146 § 2 KPA, w wyniku wznowionego postępowania nie uchyla się decyzji, jeżeli w postępowaniu wznowieniowym miałyby zapaść decyzja odpowiadająca w swojej istocie decyzji dotychczasowej²⁸.

²⁸ Por. Uzasadnienie..., s. 24-25.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

W ocenie opiniującego, wprowadzenie proponowanego art. 138 § 2c jest obarczone istotnym ryzykiem i może być szkodliwe z punktu widzenia postrzegania władzy przez jednostki i budowania przez administrację zaufania do niej samej. Prawa nie można postrzegać tylko i wyłącznie przez pryzmat formalnego jego funkcjonowania, ale również przez pryzmat społecznej akceptacji tego prawa.

Wprowadzenie proponowanego art. 138 § 2c pozwalałoby bowiem, w zasadzie bez konsekwencji, wydawać decyzje administracyjne przez organy, które podlegają wyłączeniu w świetle art. 25 KPA. Oczywiście Projektodawca obejmuje zakresem dodawanego przepisu tylko takie sytuacje, w których wydana przez taki organ decyzja jest obiektywnie prawidłowa. Niemniej, z perspektywy społeczeństwa, utrzymanie takiej decyzji w obrocie, może budzić kontrowersje. Można tutaj wyobrazić sobie sytuację, w której prezydent miasta wydaje decyzję o warunkach zabudowy żonie prowadzącej przedsiębiorstwo budowlane. Urzędnicy oczywiście nie muszą wiedzieć, kto jest żoną piastuna organu (zwłaszcza gdy małżonkowie pozostali przy swoich nazwiskach). O ile, urzędnicy prowadzą taką sprawę prawidłowo, nie wiedząc nawet, że istnieją podstawy do wyłączenia organu, o tyle jeśli sprawą zainteresowałyby się media, to przekaz medialny powodowałby wśród społeczeństwa bardzo daleko idące wątpliwości oraz podejrzenia. Następnie jedna ze stron postępowania, składając odwołanie, w którym zarzucałaby m. in. naruszenie art. 25 KPA, otrzymałaby rozstrzygnięcie, w którym zgodnie z art. 138 § 2c KPA, w tej sytuacji zapadłaby decyzja o takiej samej treści, a zatem nie ma podstaw do uchylenia decyzji. Obraz administracji w oczach społeczeństwa w takim przypadku, może ulec drastycznemu pogorszeniu.

W proponowanym rozwiązaniu można dostrzec również niebezpieczeństwo polegające na tym, że organ, który powinien się wyłączyć załatwi daną sprawę obiektywnie prawidłowo, ale z różnych względów (np. nieformalnych instrukcji piastuna) szybciej, niż załatwia tego rodzaju sprawy. W takim przypadku, organ drugiej instancji również utrzyma w mocy decyzję. Efekt takiego procedowania będzie podważał zaufanie do administracji i samego państwa.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

O ile wskazane powyżej wątpliwości dotyczą sfery oceny administracji publicznej, a nie samego prawa, to jednak proponowane rozwiązanie powoduje również kontrowersje z punktu widzenia spójności systemu prawa.

Trzeba zwrócić tu uwagę, że zgodnie z art. 25 KPA w przypadkach w nim przewidzianych organ podlega wyłączeniu. Oznacza to, że wyłączenie takie następuje z mocy samego prawa²⁹. A zatem obiektywne istnienie okoliczności (nawet jeśli organ nie ma takiej wiedzy) powoduje wyłączenie – a zatem utratę kompetencji do załatwienia sprawy i jej delegację (do organu wyższego stopnia) lub konieczność wyznaczenia innego organu do załatwienia sprawy. A zatem, obiektywnie organ wyłączony na podstawie art. 25 KPA jest w zasadzie niezdolny do rozstrzygnięcia sprawy. Innymi słowy, należy domniemywać, że pojawienie się takiej sytuacji, prowadzi do braku bezstronności organu i w efekcie, *per se* nieprawidłowości wydanej decyzji. Natomiast wprowadzany art. 138 § 2c ustanawia niejako konwalidację decyzji wydawanej w zasadzie przez wyłączony organ. Projektodawca zwraca jednak uwagę, że przecież podobne rozwiązanie zostało przewidziane w związku z instytucją wznowienia postępowania. Podając jednak taki argument, nie wzięto pod uwagę okoliczności, że wznowienie postępowania stanowi instytucję nadzwyczajną (tryb nadzwyczajny). Jest ona uruchamiana tylko wobec decyzji już ostatecznej, a więc chronionej zasadą trwałości decyzji (art. 16 KPA). Powoduje to, że ich zmiana może następować tylko w wyraźnie przewidzianych sytuacjach, a decyzje takie są objęte domniemaniem prawidłowości³⁰. Zasada ta stanowi przejaw ogólnej, konstytucyjnej zasady pewności prawa, wpływającej przede wszystkim z art. 2 Konstytucji RP³¹. A zatem, fakt, że w wyniku zastosowania rozwiązań nadzwyczajnych wobec decyzji ostatecznej, ustawodawca w art. 146 § 2 KPA przewiduje, że nie uchyla się decyzji, jeśli w wyniku wznowienia postępowania miałyby zapaść tożsame rozstrzygnięcie, jest uzasadniony realizacją zasady trwałości decyzji.

²⁹ Zob. J. Borkowski, B. Adamiak, *Komentarz do art. 25* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, Legalis, nb. 7; K. Celińska-Grzegorzczak, *Komentarz do art. 25* [w:] *Kodeks postępowania...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis, nb. 5.

³⁰ K. Glibowski, *Komentarz do art. 16* [w:] *Kodeks postępowania...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis, nb. 5.

³¹ M. Kamiński, *Konstytucyjne podstawy domniemania ważności decyzji administracyjnej*, Państwo i Prawo 2007, z. 9, s. 60 i n.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Inaczej jest zaś w przypadku administracyjnego toku instancji. Istotą postępowania wszczętego odwołaniem jest ponowne rozpatrzenie całości sprawy. Wydana przez organ niższego stopnia decyzja nie korzysta z domniemania legalności – ta bowiem jest weryfikowana poprzez drugą pełną ocenę materiału dowodowego, poczynionych ustaleń oraz prawidłowości zastosowania przepisów prawa. Wydaje się więc, że porównywanie działań organu w administracyjnym toku instancji z działaniami podejmowanymi w wyniku zastosowania trybów nadzwyczajnych nie jest wystarczającym argumentem, przemawiającym na korzyść proponowanego w Projekcie art. 138 § 2c KPA.

XI. Przepis przejściowy (art. 2 Projektu)

W odniesieniu do przepisu przejściowego opiniujący nie ma zasadniczych zastrzeżeń poza kwestią techniczną.

Projektodawca proponuje, zgodnie z art. 2 ust. 1 Projektu aby do postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych ostateczną decyzją lub postanowieniem przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosować przepisy KPA w brzmieniu nadanym projektowaną nowelizacją. W tym obszarze opiniujący nie widzi przeciwskażeń.

Natomiast jeśli chodzi o przepis art. 126 KPA (wprowadzający zasadę, że nie przysługuje zażalenie na postanowienie o sprostowaniu lub wyjaśnieniu postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie – co uważam za rozsądne) Projektodawca proponuje aby stosować ten przepis tylko do postępowań wszczętych po wejściu w życie analizowanej nowelizacji. A zatem dla postępowań wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie nowelizacji należy stosować przepis art. 126 w brzmieniu dotychczasowym.

To co jednak budzi pewne zdumienie to fakt, że Projektodawca stanowi, iż do postępowań wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną (postanowieniem ostatecznym) należy również stosować art. 138 § 2c KPA w brzmieniu dotychczasowym. Jest to o tyle niezrozumiałe, że dotychczas art. 138 KPA nie miał jednostki redakcyjnej oznaczonej „§ 2c”. Wydaje się, że Projektodawcy chodziło tu o to, aby przepisowi tego nie stosować do postępowań będących w toku w dniu wejścia w życie nowelizacji. Wobec



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

tego wydaje się, że przepis przejściowy mógłby zostać inaczej sformułowany.

Przykładowo:

„Art. 2. 1. Do postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych ostateczną decyzją lub postanowieniem przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3.

2. Do postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych ostateczną decyzją lub postanowieniem przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy art. 126 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym.

3. Do postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych ostateczną decyzją lub postanowieniem przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy art. 138 § 2c nie stosuje się.

4. W postępowaniach administracyjnych wszczętych i niezakończonych ostateczną decyzją lub postanowieniem zachowują moc czynności dokonane zgodnie z przepisami ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym.”

W pozostałym zakresie opiniujący nie zgłasza uwag do proponowanego Projektu.

Opracował Dr Jacek Piecha

Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warszawski