

Od: Jaworski Artur (DPA) <Artur.Jaworski@ms.gov.pl>
Wysłano: czwartek, 20 października 2022 15:11
Do: odbiorca-poczty@solidarnosc.org.pl
Temat: Konsultacje publiczne - ustawa o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego (UD 439)
Załączniki: rozdzielnik - konsultacje publiczne KPA.pdf; uzasadnienie KPA 22.09.2022.docx; OSR kpa 22.09.2022.docx; KPA - nowelizacja 22.09.2022 (1).docx

Szanowni Państwo,
w załączeniu przesyłam pismo Sekretarza Stanu Michała Wosia z dnia 18 października 2022 r. wraz z załącznikami.

Artur Jaworski
Główny Specjalista
Wydział Zagadnień Administracyjnych
Departament Prawa Administracyjnego
22 52-12-483
Artur.Jaworski@ms.gov.pl
gov.pl/sprawiedliwosc
Al. Ujazdowskie 11
00-950 Warszawa
tel: +48 22 52 12 888





MINISTER
SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, 18 października 2022 r.

DPA-I.455.5.2021

- według rozdzielnika -

Szanowni Państwo,

na podstawie § 36 w zw. z § 40 ust. 1 i § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (t. j. M.P. z 2022 r. poz. 348) uprzejmie informuję, że na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny został zamieszczony *projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego* (numer w wykazie prac legislacyjnych: UD 439) wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji.

Zwracam się z uprzejmą prośbą o zgłoszenie ewentualnych uwag do projektu w terminie 21 dni od daty udostępnienia ww. projektu. Nieprzedstawienie stanowiska w powyższym terminie pozwoli sobie uznać za brak uwag do ww. projektu.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia

Ministra Sprawiedliwości

Sekretarz Stanu

/podpisano elektronicznie/

Otrzymują:

1. Business Centre Club;
2. Centralny Instytut Analiz Polityczno-Prawnych;
3. Forum Związków Zawodowych;
4. Fundacja Court Watch Polska;
5. Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris;
6. Fundacji im. Stefana Batorego;
7. Fundacja Małych i Średnich Przedsiębiorstw;
8. Helsińska Fundacja Praw Człowieka;
9. Geodezyjna Izba Gospodarcza;
10. Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym;
11. Konfederacja Lewiatan;
12. Krajowa Izba Gospodarcza;
13. Krajowy Niezależny Związek Zawodowy „Ad rem”;
14. NSZZ „Solidarność”;
15. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych;
16. Ogólnopolskie Stowarzyszenie Referendarzy Sądowych;
17. Ogólnopolskie Stowarzyszenie Sędziów Sądów Administracyjnych;
18. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości;
19. Polski Związek Pracodawców Prawniczych;
20. Rada Dialogu Społecznego;
21. Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia”;
22. Stowarzyszenie Prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej;
23. Stowarzyszenie Referendarzy Sądowych LEX IUSTA;
24. Stowarzyszenie Referendarzy Sądowych Rzeczypospolitej;
25. Stowarzyszenie Sędziów „Themis”;
26. Unia Metropolii Polskich;
27. Zrzeszenie Prawników Polskich;
28. Związek Banków Polskich;
29. Związek Miast Polskich;
30. Związek Powiatów Polskich;
31. Związek Województw RP.

U S T A W A

z dnia 2022 r.

o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego

Art. 1. W ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, 1491, 2052) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 21 po § 2 dodaje się § 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.”;

2) w art. 24 po § 4 dodaje się § 5 i 6 w brzmieniu:

„§ 5. Czynności dokonane przez pracownika podlegającego wyłączeniu do czasu ujawnienia okoliczności, o których mowa w § 1 lub 3, oraz wyznaczenia innego pracownika do prowadzenia sprawy pozostają w mocy. W zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy organ może ponowić czynności podjęte przez wyłączonego pracownika, w tym zmienić, uzupełnić lub uchylić wydane w sprawie postanowienia. Przepis art. 141 stosuje się odpowiednio.

§ 6. Czynności dokonane przez wyłączonego pracownika z naruszeniem § 4 pozostają w mocy, jeżeli naruszenie to nie wpływa na rozstrzygnięcie sprawy lub ich ponowienie przez pracownika niepodlegającego wyłączeniu nie mogłoby prowadzić do odmiennych ustaleń. Przepis § 5 zdanie drugie i art. 141 stosuje się odpowiednio.”;

3) w art. 25 § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Przepisy art. 24 § 4-6 stosuje się odpowiednio.”;

4) w art. 26:

a) § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 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.

Organ wyższego stopnia może do załatwienia sprawy wyznaczyć inny podległy sobie organ. Przepis art. 20 stosuje się odpowiednio. 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.”,

b) po § 2 dodaje się § 2a i 2b, w brzmieniu:

„§ 2a. W razie ujawnienia okoliczności przewidzianych w art. 25 § 1, organ załatwiający sprawę niezwłocznie przedstawia wraz z aktami sprawy wszystkie posiadane dokumenty lub inne materiały wskazujące na te okoliczności organowi właściwemu zgodnie z § 2 pkt 1 i 2.

§ 2b. Organ, o którym mowa § 2 pkt 1 i 2, albo wyznaczony zgodnie z § 2, pozostaje właściwy w sprawie do czasu zakończenia postępowania w danej instancji.”;

5) w art. 30 po § 4a dodaje się § 4b w brzmieniu:

„§ 4b. W sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych na wniosek strony, która wystąpiła z żądaniem wszczęcia postępowania oraz za zgodą podmiotu mającego wstąpić na jej miejsce, organ może dopuścić ten podmiot do udziału w postępowaniu w charakterze strony, o ile nie sprzeciwia się temu charakter i istota sprawy.”;

6) po art. 45 dodaje się art. 45a w brzmieniu:

„Art. 45a. § 1. Na wniosek adresata doręczenie może być dokonane na wskazany przez niego adres skrytki pocztowej. W takim przypadku pismo przesłane za pośrednictwem operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe składa się w placówce pocztowej tego operatora, umieszczając zawiadomienie o tym w skrytce pocztowej adresata. Przepisy art. 44 § 2-4 stosuje się odpowiednio, z tym że zawiadomienie o pozostawieniu pisma w placówce pocztowej, wraz z informacją o możliwości jego odbioru, umieszcza się w skrytce pocztowej adresata.

§ 2. Adresat, który zgłosił wniosek o dokonywanie doręczeń na adres oznaczonej skrytki pocztowej, ma obowiązek zawiadomić organ administracji publicznej o każdej zmianie tego adresu. Przepis art. 41 § 2 stosuje się odpowiednio.”;

7) w art. 67 po § 2 dodaje się §3-4 w brzmieniu:

„§ 3. Każda czynność postępowania wymagająca sporządzenia protokołu może być utrwalana za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk albo obraz i dźwięk, o czym należy przed uruchomieniem urządzenia uprzedzić osoby uczestniczące w czynności. Protokół można w takim przypadku ograniczyć do zapisu najbardziej istotnych oświadczeń osób biorących w niej udział.

§ 4. Zapis obrazu lub dźwięku staje się załącznikiem do protokołu. W wypadku ograniczenia protokołu do zapisu najbardziej istotnych oświadczeń osób biorących udział w czynności sporządza się przekład zapisu dźwięku, który również staje się załącznikiem do protokołu."

8) w art. 73 § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Ponadto strona ma prawo otrzymywania z akt sprawy zapisu dźwięku albo obrazu i dźwięku, o ile został sporządzony i nie sprzeciwia się temu ważny interes prywatny lub publiczny. Prawo to przysługuje również po zakończeniu postępowania.”;

9) w art. 74 § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Odmowa umożliwienia stronie przeglądania akt sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii i odpisów, uwierzytelnienia takich kopii i odpisów lub wydania uwierzytelnionych odpisów lub otrzymania z akt sprawy zapisu dźwięku albo obrazu i dźwięku następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie.”;

10) w art. 89 po § 2 dodaje się § 3 w brzmieniu:

„§ 3. Jeżeli nie sprzeciwiają się temu strony, organ administracji publicznej może przeprowadzić rozprawę przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających jej przeprowadzenie za pomocą środków porozumiewania się na odległość poprzez jednoczesną transmisję obrazu i dźwięku.”;

11) po art. 97 dodaje się art. 97a w brzmieniu:

„Art. 97a. Organ administracji publicznej może zawiesić postępowanie jeżeli zachodzi inna niż określona w art. 97 § 1 długotrwała, istotna i niezależna od organu prowadzącego sprawę przeszkoda uniemożliwiająca prowadzenie postępowania. Przepis art. 97 § 2 stosuje się odpowiednio.”;

12) w art. 99 dotychczasową treść oznacza się jako § 1, po którym dodaje się § 2 w brzmieniu:

„§ 2. Niezależnie od sposobu wszczęcia postępowania, organ administracji publicznej poczyni niezbędne kroki w celu usunięcia przeszkody do dalszego

prowadzenia postępowania, jeśli zawiesił postępowanie z przyczyny określonej w art. 97a.”;

13) w art. 105 po § 2 dodaje się § 3 w brzmieniu:

„§ 3. Jeżeli przepis szczególny stanowi, że postępowanie umarza się z mocy prawa, organ administracji publicznej niezwłocznie zawiadamia strony o umorzeniu postępowania.”;

14) w art. 106 po § 1 dodaje się § 1a w brzmieniu:

„§ 1a. Organ załatwiający sprawę, zwracając się do innego organu o zajęcie stanowiska, przekazuje niezbędne odpisy dokumentów z akt sprawy. Odpisy dokumentów z akt mogą zostać sporządzone w formie dokumentu elektronicznego.”;

15) art. 126 otrzymuje brzmienie:

„Art. 126. § 1. Do postanowień stosuje się odpowiednio przepisy art. 105, art. 107 § 2-5 oraz art. 109-113, a do postanowień, od których przysługuje zażalenie, oraz do postanowień określonych w art. 134 - również art. 145-152 oraz art. 156-159, z tym że zamiast decyzji, o której mowa w art. 151 § 1 i art. 158 § 1, wydaje się postanowienie.

§ 2. Zażalenie nie służy na postanowienie w sprawie sprostowania i wyjaśnienia postanowień, od których nie przysługuje zażalenie.”;

16) w art. 138 po § 2b dodaje się § 2c w brzmieniu:

„§ 2c. Organ odwoławczy nie uchyla zaskarżonej decyzji wydanej z naruszeniem art. 25, jeżeli w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej.”;

17) po art. 189 dodaje się art. 189¹ w brzmieniu:

„Art. 189¹. Przepisy art. 184-189 stosuje się odpowiednio do ostatecznych postanowień kończących postępowanie lub rozstrzygających sprawę co do istoty.”.

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, za wyjątkiem art. 126 i art. 138 § 2c które stosuje się w brzmieniu dotychczasowym.

2. 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.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Opracowano pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym
Dyrektor Departamentu Prawa Europejskiego
Karol Rzęsiewicz
/podpisano elektronicznie/

<p>Nazwa projektu Projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Sprawiedliwości – ministerstwo wiodące</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Michał Woś - Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Karol Rzęsiewicz - Dyrektor, Departament Prawa Europejskiego, tel: (22) 52 12 518, mail: karol.rzesiewicz@ms.gov.pl</p>	<p>Data sporządzenia 22.09.2022</p> <p>Źródło: Inicjatywa własna</p> <p>Nr w wykazie prac</p>
--	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Wszelkie regulacje prawne, a w szczególności te rodzące obowiązki po stronie organów administracji publicznej w imię ochrony praw jednostki, cechować powinna jednoznaczność, precyzja i kompleksowość tak, by uniknąć luk czy wątpliwości interpretacyjnych zwłaszcza wówczas, gdy występujące w praktyce stosowanie odnośnych norm rozbieżności może godzić zarówno w bezpieczeństwo prawne adresatów podjętych decyzji, jak i interes publiczny wyrażający się w potrzebie ostatecznego i wiążącego ustalenia konsekwencji prawnych norm prawa administracyjnego. W celu urzeczywistnienia tych zasad projektodawca proponuje szereg zmian porządkujących i doprecyzowujących istniejące regulacje.

Zmiana właściwości organu w toku postępowania

Zmiana właściwości organu w toku wszczętego i prowadzonego postępowania nie została dotąd uregulowana w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, 695 i 1298) (dalej: k.p.a.). Wywołuje ona problemy w praktyce, zwłaszcza w postępowaniach z urzędu dotyczących określenia obowiązku albo cofnięcia uprawnienia.¹ Kilkukrotnie w czasie postępowania mogą wystąpić zmiany determinujące właściwość organu wynikające z okoliczności faktycznych lub prawnych. W efekcie organ właściwy musi stale potwierdzać swoją właściwość, co może prowadzić do przewlekania prowadzonego postępowania. Problem dotyczy głównie właściwości miejscowej, gdyż zmiana właściwości rzeczowej z reguły wynika ze zmian ustawowych.

Wyłączenie pracownika organu administracji publicznej lub organu administracji publicznej od załatwienia sprawy

Jednym z kluczowych standardów sprawiedliwości proceduralnej jest bezstronność i obiektywizm. Wynikają z tego między innymi przepisy o wyłączeniu pracownika lub organu. Obecnie k.p.a. nie precyzuje czy czynności podjęte przez pracownika przed stwierdzeniem istnienia okoliczności uzasadniających wyłączenie pozostają ważne i skuteczne. Może to prowadzić do wniosku, że wszystkie dotychczasowe czynności podjęte w sprawie stają się nieważne i postępowanie powinno się toczyć od początku. Tymczasem prowadzenie postępowania przez pracownika, organ lub członka organu kolegialnego, który podlega wyłączeniu nie zawsze jednak będzie miało wpływ na sposób załatwienia sprawy. Konieczne jest więc precyzyjne uregulowanie kwestii skuteczności dotychczasowych czynności.

Zgodnie z art. 26 § 2 k.p.a. w razie wyłączenia organu, kompetencję do załatwienia sprawy przejmuje organ wyższego stopnia, który może wyznaczyć do załatwienia sprawy podległy sobie organ. W literaturze postulowane jest, aby wyznaczenie organu nie naruszało ogólnych zasad właściwości rzeczowej².

Obecnie nie uregulowano czynności towarzyszących wyłączeniu organu w celu zapewnienia prawidłowego i sprawnego postępowania, ani poinformowania stron o fakcie wyłączenia lub braku podstaw do niego. Nie wiadomo co należy zrobić

¹ M. Jaśkowska, Kodeks postępowania administracyjnego w perspektywie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, /w:/ Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności, Łódź 2004, s. 162

² J. Borkowski, B. Adamiak /w:/ B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2019, s. 231

w razie błędnej oceny w zakresie podstaw wyłączenia. Podstawy wyłączenia organu mogą wystąpić lub zostać ujawnione na każdym etapie postępowania w miarę postępów w wyjaśnianiu sprawy. Z jednej strony wyłączenie organu jest jednostkowym zdarzeniem następującym z mocy prawa i ma charakter nieodwracalny, powodując utratę kompetencji do rozstrzygnięcia sprawy. Z drugiej strony organ musi być właściwy w dniu wydania decyzji, co oznacza, że jeśli w toku sprawy podstawy do wyłączenia organu przestaną być aktualne, organ ponownie będzie właściwy w sprawie.

Przeniesienie decyzji na inny podmiot

Obowiązujące przepisy dopuszczają, aby przenieść decyzję na rzecz innej osoby, niż na rzecz której decyzja została wydana. Powinno być to dopuszczalne, aby z woli strony, która o wydanie decyzji się ubiega, było możliwe następstwo procesowe już w toku postępowania. Jednak w przypadku niektórych postępowań administracyjnych jest to niemożliwe ze względu na ich charakter, na przykład w sprawach o wydanie dowodu osobistego lub paszportu.

Doręczenia na skrytki pocztowe

Nie istnieje podstawa prawna do doręczania przesyłek do skrytki pocztowej w postępowaniu administracyjnym. Utrudnia to dostęp do sądu osobom bezdomnym oraz osobom, które nie mogą odbierać przesyłek w miejscu zamieszkania. Doręczanie przesyłek do skrytki pocztowej jest możliwe w postępowaniu cywilnym i w karnym, nie wywołując przy tym problemów. Zasadnie wydaje się więc analogiczne dopuszczenie go w postępowaniu administracyjnym.

Zapis audio lub audio-wideo z czynności organu administracyjnego

W postępowaniu administracyjnym istnieją czynności techniczne, które nie wywołują określonych skutków prawnych. Czynności te często nie są uregulowane przepisami, tylko są pozostawione praktyce działań poszczególnych organów administracji. Jedną z takich czynności jest sporządzenie protokołu, dzięki któremu nie powinno być wątpliwości co do przebiegu postępowania. Obecnie nie może sporządzić zapisu przebiegu danej czynności przy użyciu urządzenia rejestrującego obraz lub dźwięk. Utrudnia to przeprowadzenie niektórych czynności, takich jak przesłuchanie świadka lub oględziny miejsca. Dlatego proponuje się wprowadzenie możliwości rejestrowania zapisu dźwięku albo obrazu i dźwięku, tak aby zwiększyć gwarancje procesowe uczestników.

Rozszerzenie podstaw obligatoryjnego zawieszenia postępowania administracyjnego

W czasie postępowania dochodzi w niektórych przypadkach do długotrwałych, ale przemijających przeszkód w jego prowadzeniu, nieobjętych art. 97 § 1 pkt 1-5 k.p.a. Może to być na przykład stan zdrowia strony jednoznacznie wskazujący na chorobę psychiczną, choć postępowanie w sprawie ubezwłasnowolnienia wciąż jest w toku albo konieczność znalezienia przez organ biegłego w niszowej dziedzinie. Oznacza to, że brakuje regulacji prawnej umożliwiającej zawieszenie w takim przypadku postępowania.

Umorzenia postępowań administracyjnych z mocy prawa

Istnieją wątpliwości dotyczące art. 2. ust. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Zgodnie z jednym stanowiskiem, zaprezentowanym w orzecznictwie³, organ ma obowiązek wydać decyzję, która będzie podlegać kontroli instancyjnej nawet w razie umorzenia postępowania z mocy prawa. Zgodnie z drugim stanowiskiem, w razie umorzenia z mocy prawa nie można wydać decyzji na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. z powodu konstytutywnego charakteru decyzji umarzającej. Nie istnieją regulacje zobowiązujące organ do stwierdzenia skutku, w postaci umorzenia z mocy prawa.

Przekazanie akt sprawy

Jeśli wydanie decyzji jest uzależnione od stanowiska innego organu, decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. Inicjatywę o zwrócenie się do innego organu ma organ załatwiający sprawę. Organ współdziałający musi znać okoliczności faktyczne sprawy w stopniu umożliwiającym zajęcie stanowiska. Podstawowym źródłem wiedzy jest dokumentacja przekazana przez organ załatwiający sprawę. Tymczasem brakuje przepisów regulujących obowiązek przekazania akt sprawy.

Zaskarżalność postanowienia w sprawie sprostowania lub wyjaśnienia niezaskarżalnych postanowień

Na wydane w toku postępowania postanowienie przysługuje zażalenie, kiedy k.p.a. tak stanowi. Prowadzi to do wyróżnienia postanowień samoistnie niezaskarżalnych, co ma zapewnić szybkość i sprawność postępowania. Aby

³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 października 2021 r., sygn. akt I SAB/Wa 250/21

chronić interes prawny strony, może ona jednak zaskarżyć postanowienie, na które nie służy zażalenie, w odwołaniu od decyzji. Jednym z postanowień, na które przysługuje zażalenie jest postanowienie o sprostowaniu i o wyjaśnieniu decyzji lub postanowienia. W efekcie dochodzi do sytuacji, gdy niemożliwe jest zażalenie na postanowienie dotyczące określonej kwestii procesowej, ale zaskarżalne jest postanowienie o sprostowaniu lub wyjaśnieniu tego postanowienia, co mija się z celem wyłączenia zaskarżalności części postanowień.

Ograniczenie orzeczeń o kasacyjnym charakterze (art. 138 § 2c k.p.a.)

Zgodnie z kierunkiem zmian wynikającym z ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935), której celem było między innymi ograniczenie rozstrzygnięć kasacyjnych, należy dążyć do ograniczania przypadków, gdy rozstrzygnięcie organu drugiej instancji nie prowadzi bezpośrednio do rozstrzygnięcia o istocie sprawy. Wydanie decyzji ostatecznej z naruszeniem art. 25 k.p.a. niekoniecznie oznacza wadliwość zawartego w decyzji rozstrzygnięcia, gdyż nie zawsze wada będzie miała wpływ na sposób załatwienia sprawy. Dlatego ponowne rozpatrzenie sprawy w pierwszej instancji powinno mieć miejsce tylko wówczas, gdy prawdopodobne jest, iż ponowne rozpatrzenie sprawy bez naruszeń doprowadzi do rozstrzygnięcia sprawy w inny sposób. Wydanie decyzji przez organ, który podlega wyłączeniu, nie prowadzi do uchylecia decyzji, jeśli nie miała wpływu na treść rozstrzygnięcia lub ich ponowienie przez pracownika niepodlegającego wyłączeniu nie mogłoby prowadzić do odmiennych ustaleń. Wymaga to jednak weryfikacji ustaleń w sprawie przez organ wolny od stronniczości.

Sprzeciw od postanowień kończących postępowanie

Do wzruszenia rozstrzygnięcia organu administracji może dojść w wyniku sprzeciwu, co stanowi wyjątek od zasady trwałości decyzji ostatecznych. Sprzeciw może być stosowany tylko wtedy, gdy taka możliwość wprost wynika z przepisów. Prokurator ma prawo do wniesienia sprzeciwu jedynie od decyzji ostatecznej, co uzależnia jego możliwości w sprawie od formy zakończenia postępowania, co pozbawia go możliwości realizacji niektórych ustawowych celów, do których został powołany. Tymczasem w doktrynie istnieje stanowisko, zgodnie z którym ochrona praworządności realizowana przez prokuratora powinna również służyć eliminowaniu z obrotu prawnego także dotkniętych kwalifikowanymi wadami postanowień ostatecznych⁴.

Rozprawa zdalna

W czasie stanu epidemicznego popularne stały się rozprawy odmiejscowione, zwane również zdalnymi, które często są bardziej dogodne zarówno dla uczestników postępowania, jak i dla pracowników organu administracji. Dzięki postępowi cyfryzacji, możliwe stało się wykorzystanie nowoczesnych technologii w organach administracji publicznej, a państwo powinno dostosować prawo do nowych, cyfrowych modeli działania.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Zmiana właściwości organu w toku postępowania (art. 21 § 3 k.p.a.)

Projekt przewiduje dodanie art. 21 § 3 k.p.a., zgodnie z którym organ właściwy miejscowo w dniu wszczęcia postępowania pozostanie właściwy do końca postępowania, nawet jeśli w toku sprawy zmieniają się podstawy właściwości miejscowej. Rozwiązanie jest wzorowane na art. 15 Kodeksu postępowania cywilnego, art. 14 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz art. 18b Ordynacji podatkowej.

Skuteczność czynności podjętych przed wyłączeniem pracownika od załatwienia sprawy (art. 24 § 5 i 6 k.p.a.)

Zgodnie z projektem, czynności dokonane przez pracownika podlegającego wyłączeniu na podstawie § 1 lub 3 pozostają w mocy, jeśli były wykonane przed ujawnieniem okoliczności uzasadniających wyłączenie oraz do czasu wyznaczenia innego pracownika. Organ będzie mógł jednak ponowić wykonane czynności. Jeśli czynności naruszają § 4, pozostaną w mocy, jeśli rozpoznanie sprawy przez innego pracownika nie mogłoby doprowadzić do innych ustaleń. Rozwiązanie wynika z tego, że wyłączenie następuje nie wcześniej niż w momencie uzasadniających je okoliczności, a więc do tego momentu czynności nie są podejmowane przez wyłączonego pracownika. Naruszenie przepisów o wyłączeniu pracownika może mieć różny wpływ na sposób załatwienia sprawy. Stosowanie prawa może mieć charakter uznaniowy, na przykład oparty na klauzulach generalnych, ale także sylogistyczny, więc możliwe są sytuacje, że inny pracownik, niepodlegający

⁴ J. Wegner, Art. 184. Prawo wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej. Przesłanki i warunki wniesienia [w:] W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, 2019

wyłaczeniu, musiałby podjąć taką samą decyzję jak pracownik wyłączony. Analogiczne regulacje będą dotyczyły wyłączenia organu.

Organ wyznaczony do załatwienia sprawy (art. 26 § 2 k.p.a.)

W art. 26 § 2 k.p.a. dodane zostanie odesłanie do art. 20 k.p.a. dzięki czemu wyznaczenie organu nie będzie naruszało właściwości rzeczowej.

Czynności towarzyszące wyłączeniu organu (art. 26 § 2a k.p.a.)

Zgodnie z projektowanym przepisem, organ załatwiający sprawę w razie wyłączenia niezwłocznie przekaże organowi wyższego rzędu akta sprawy wraz z wszystkimi posiadanymi dokumentami i materiałami wskazującymi na okoliczności wyłączenia. Będzie to czynność materialno-techniczna.

Konsekwencje zmiany podstaw wyłączenia organu w toku postępowania (art. 26 § 2b k.p.a.)

Organ wyznaczony w wyniku wyłączenia innego organu pozostanie właściwy do czasu zakończenia sprawy w danej instancji, nawet jeśli doszło do zmiany stanowiska co do podstaw wyłączenia. Ma to sprzyjać stabilności i sprawności postępowania.

Następstwo prawne będące skutkiem oświadczenia wnioskodawcy i osoby mającej wstąpić w jego miejsce (art. 30a k.p.a.)

Projekt zakłada, że na wniosek strony, która wystąpiła z żądaniem wszczęcia postępowania organ będzie mógł dopuścić inny podmiot do udziału w postępowaniu, jeśli podmiot ten wyrazi zgodę i nie sprzeciwia się temu charakter sprawy.. Przeniesienie decyzji na inny podmiot będzie dopuszczalne.

Doręczenia na skrytki pocztowe (art. 45a k.p.a.)

Możliwe będzie doręczanie przesyłek na skrytki pocztowe na wniosek adresata. Pismo będzie pozostawiane w placówce pocztowej operatora, a zawiadomienie o tym zostanie umieszczone w skrytce pocztowej adresata. Adresat będzie miał obowiązek zawiadomić organ administracji publicznej o każdej zmianie adresu skrytki pocztowej.

Zapis audio lub audio-wideo z czynności organu administracyjnego (art. 67 § 1 oraz 73 § 1c k.p.a.)

Organy administracji publicznej będą mogły fakultatywnie obok protokołu pisemnego utrwać przebieg czynności za pomocą urządzenia nagrywającego dźwięk lub obraz i dźwięk. W takim przypadku protokół pisemny będzie można ograniczyć do najważniejszych oświadczeń osób biorących udział w czynności. Przed uruchomieniem urządzenia, konieczne będzie poinformowanie o tym osób biorących udział w czynności. Strona będzie miała prawo do otrzymania zapisu dźwięku lub obrazu.

Rozszerzenie podstaw obligatoryjnego zawieszenia postępowania administracyjnego (art. 97 § 1 pkt 6 k.p.a.)

Projekt przewiduje dodanie art. 97 § 1 pkt 6 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej będzie mógł zawiesić postępowanie, jeśli wystąpi długotrwała przeszkoda uniemożliwiająca jego prowadzenie. Katalog przyczyn umożliwiających zawieszenie stanie się otwarty, podlegać będzie jednak kontroli organu wyższego stopnia, zgodnie z art. 101 § 3 k.p.a.

Umorzenia postępowań administracyjnych z mocy prawa (art. 105 § 3 k.p.a.)

Zgodnie z projektowaną regulacją, organ administracji publicznej będzie zobowiązany niezwłocznie zawiadomić strony o umorzeniu postępowania z mocy prawa, co ma usunąć wątpliwości dotyczące interpretacji umorzenia z mocy prawa.

Przekazanie akt sprawy (art. 106 § 1a k.p.a.)

Organ załatwiający sprawę będzie miał obowiązek przekazania akt sprawy organowi współdziałającemu bez wezwania z jego strony. Możliwe będzie przekazanie odpisów, by nie utrudniać przebiegu zasadniczego postępowania oraz biorąc pod uwagę, że przy jednym postępowaniu może współdziałać kilka organów jednocześnie.

Zaskarżalność postanowienia w sprawie sprostowania lub wyjaśnienia niezaskarżalnych postanowień (art. 126 k.p.a.)

Do art. 126 zostanie dodany § 2, zgodnie z którym zażalenie nie będzie przysługiwało na postanowienie w sprawie sprostowania i wyjaśnienia postanowienia, od którego nie przysuguje zażalenie.

Ograniczenie orzeczeń o kasacyjnym charakterze (art. 138 § 2c k.p.a.)

Dodany zostanie art. 138 § 2c k.p.a., zgodnie z którym decyzja wydana z naruszeniem art. 25 k.p.a. nie zostanie uchylona przez organ odwoławczy, jeśli powtórne rozpatrzenie mogłoby doprowadzić wyłącznie do wydania takiej samej w swej istocie decyzji.

Sprzeciw od postanowień kończących postępowanie (art. 189¹ k.p.a.)

Instytucja sprzeciwu zostanie rozszerzona na postanowienia kończące postępowanie lub rozstrzygające sprawę co do istoty. Termin do wniesienia sprzeciwu wynika z przepisów dotyczących trybów nadzwyczajnych. Sprzeciw nie jest dopuszczalny, gdy dowody okazały się fałszywe albo gdy decyzja została wydana w wyniku przestępstwa, ale upłynęło 10 lat od doręczenia decyzji. Sprzeciw od decyzji ministra może wnieść wyłącznie Prokurator Generalny. W postępowaniu wywołanym wniesieniem sprzeciwu od ostatecznego postanowienia prokurator będzie miał prawa strony.

Rozprawa zdalna (art. 89 § 3 k.p.a.)

Projektowana ustawa przewiduje możliwość rozprawy na odległość poprzez jednoczesną transmisję obrazu i dźwięku za pomocą odpowiednich urządzeń technicznych, jeśli strony się temu nie sprzeciwią. Rozwiązanie to będzie miało charakter fakultatywny – organ będzie mógł zaproponować je stronom, jeśli będzie miał ku temu możliwości techniczno-organizacyjne i nie wpłynie to negatywnie na prawa stron.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Projektowana regulacja ze względu na stopień jej szczegółowości nie była poddawana analizie prawno-porównawczej.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Obywatele RP	38 116 tys. (dane z listopada 2021)	GUS	Możliwość otrzymywania korespondencji w postępowaniu administracyjnym na adres skrytki pocztowej. Możliwość dołączenia do postępowania administracyjnego na wniosek strony, która wystąpiła z żądaniem wszczęcia postępowania. Brak możliwości zażalenia na postanowienie w sprawie sprostowania i wyjaśnienia postanowienia, od którego nie przysuguje zażalenie.

			Wprowadzenie możliwości rozpraw zdalnych przed organami administracji.
Organy administracji publicznej	ok. 26 700 (dane z lutego 2022)	GUS - tablice REGON nt. podmiotów gospodarki narodowej (administracja publiczna)	<p>Zmiana zasad właściwości miejscowej organu w postępowaniu administracyjnym</p> <p>Zmiana zasad wyłączenia pracownika lub organu.</p> <p>Możliwość wysyłania korespondencji w postępowaniu administracyjnym na adres skrytki pocztowej.</p> <p>Obowiązek niezwłocznego przekazania akt organowi wyższego rzędu w razie wyłączenia oraz organowi współdziałającemu.</p> <p>Możliwość sporządzenia zapisu audio lub wideo z czynności organu zamiast protokołu.</p> <p>Rozszerzenie podstaw obligatoryjnego zawieszenia postępowania administracyjnego</p> <p>Obowiązek zawiadomienia stron o umorzeniu postępowania z mocy prawa.</p> <p>Zakaz uchylania decyzji wydanych niezgodnie z art. 25 k.p.a. przez organ odwoławczy, jeśli powtórne rozpatrzenie mogłoby doprowadzić wyłącznie do wydania takiej samej w swej istocie decyzji.</p> <p>Wprowadzenie możliwości rozpraw zdalnych przed organami administracji.</p>
Prokuratury	11 prokuratur regionalnych 45 prokuratur okręgowych 357 prokuratur rejonowych	Ministerstwo Sprawiedliwości	<p>Rozszerzenie instytucji sprzeciwu na postanowienia kończące postępowanie lub rozstrzygające sprawę co do istoty.</p> <p>Nadanie praw strony prokuratorom w postępowaniu wywołanym wniesieniem sprzeciwu od ostatecznego postanowienia.</p>
Prokurator Generalny	1	Informacja ogólnodostępna	Możliwość wniesienia sprzeciwu od decyzji ministra kończącej

			postępowanie lub rozstrzygającej sprawę co do istoty.
--	--	--	---

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt ustawy zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Sprawiedliwości w zakładce „Projekty aktów prawnych”, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) i § 4 uchwały Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.). Opinie o proponowanych zmianach zebrane zostaną od przedstawicieli organów administracji publicznej oraz przedstawicieli stron postępowań administracyjnych, m.in organizacji pozarządowych, organizacji przedsiębiorców w trakcie konsultacji publicznych, których długość przewiduje się na 21 dni.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2022 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]												
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)	
Dochody ogółem													
budżet państwa													
JST													
Wydatki ogółem													
budżet państwa													
JST													
Saldo ogółem													
budżet państwa													
JST													
Źródła finansowania	Projektowana regulacja nie wywołała skutków finansowych dla budżetu państwa.												
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń													

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł,	duże przedsiębiorstwa							

ceny stałe z 2022 r.)	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe, w szczególności osoby niepełnosprawne i starsze							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Brak wpływu.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Przedmiotowy projekt nie określa zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, w związku z czym odstąpiono od analiz i oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, wskazanych w art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 1292, z późn. zm.).						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe, w szczególności osoby niepełnosprawne i starsze	Brak wpływu.						
Niemierzalne	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe, w szczególności osoby niepełnosprawne i starsze	Projekt przewiduje ułatwienie obywatelom kontaktu z organami administracji poprzez umożliwienie przesyłania korespondencji w postępowaniu administracyjnym na adres skrytki pocztowej oraz wprowadzenie możliwości rozpraw zdalnych. Projekt również umożliwia dołączenie do postępowania administracyjnego na wniosek strony, która wystąpiła z żądaniem wszczęcia postępowania, a jednocześnie znosi możliwość zażalenia na postanowienie w sprawie sprostowania i wyjaśnienia postanowienia, od którego nie przysługuje zażalenie.						
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń								
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu								
<input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy								
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).					<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy			

<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	<input checked="" type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności.	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy	
Komentarz: Projekt przewiduje wprowadzenie nowego dokumentu w formie zawiadomienia strony o umorzeniu postępowania z mocy prawa.		
9. Wpływ na rynek pracy		
Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na rynek pracy.		
10. Wpływ na pozostałe obszary		
<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny x sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe	<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe <input type="checkbox"/> inne:	x informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
Omówienie wpływu	Wpływ na sądy został omówiony w pkt 2 i 4 OSR. Projekt wpłynie na informatyzację poprzez wprowadzenie możliwości rozpraw zdalnych przed organami administracji.	
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego		
Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.		
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?		
Efekty wejścia w życie projektowanych rozwiązań będą natychmiastowe i nie wymagają pomiaru.		
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)		
Brak.		

Uzasadnienie

I. Cel i potrzeba regulacji

Jedną z kluczowych wartości w procesie stosowania norm prawa administracyjnego pozostaje niezmiennie obiektywizm i bezstronność prowadzących postępowanie administracyjne organów administracji publicznej i działających w ich imieniu pracowników. Jest to niezwykle istotne z uwagi na szczególną relację pomiędzy zaangażowanymi w sprawę administracyjną interesami indywidualnymi reprezentowanymi przez uczestników postępowania, a interesem publicznym z założenia chronionym w toku postępowania przez prowadzący je organ. Oparte o treść norm regulujących postępowanie administracyjne przeświadczenie jego uczestników, że zapadłe rozstrzygnięcie stanowi tylko wyraz obiektywnej oceny zaangażowanych w sprawę interesów oraz ich uzgodnienia w granicach obowiązującego prawa jest warunkiem *sine qua non* społecznej akceptacji zapadłych w wyniku postępowania administracyjnego decyzji. Do rozwiązań prawnych, które mają zagwarantować przestrzeganie powyższych wartości należy unormowanie wyłączenia pracownika oraz organu administracji publicznej od załatwienia sprawy, w której - najogólniej rzecz ujmując - istnieją okoliczności uzasadniające wątpliwość co do bezstronności danego pracownika, czy też, za sprawą osoby sprawującej w nim funkcje kierowniczą, samego organu. Konieczność ścisłego przestrzegania reguł procesowych w tym zakresie podkreślano już na gruncie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341)¹.

Równie istotna pozostaje troska o sprawne prowadzenie postępowania oraz efektywne wykorzystanie pozostających w dyspozycji administracji publicznej zasobów (m.in. poprzez odformalizowanie postępowania, ograniczenie rozstrzygnięć o charakterze tylko kasacyjnym, skutkujących koniecznością odsunięcia w czasie finalnego załatwienia sprawy, stworzenie w granicach wyznaczonych przez ogólne zasady postępowania możliwości konwalidacji wadliwych czynności), a także stabilność zapadłych rozstrzygnięć, które powinny podlegać

¹ E. Iserzon, Postępowanie administracyjne. Komentarz. Orzecznictwo. Okólniki, Kraków 1937, s. 20.

wzruszeniu jedynie w tych przypadkach, gdy zgodnie z powszechnie przyjętą w literaturze przedmiotu i orzecznictwie sądowym teorią gradacji wad decyzji administracyjnej, w inny sposób niż poprzez uchylanie zapadłej decyzji (lub postanowienia) nie można osiągnąć nadrzędnego celu postępowania administracyjnego, jakim jest rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej zgodnie z zasadą praworządności. Całej dotychczasowej regulacji postępowania administracyjnego towarzyszy dążność do zachowania właściwego standardu ochrony praw jednostki, interesu publicznego i obiektywnie rozumianej praworządności, w tym możliwości eliminowania decyzji wadliwych, a jednocześnie uczynienia z postępowania administracyjnego skutecznego narzędzia kształtowania stosunków społecznych. W demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej niezbędne jest zachowanie równowagi pomiędzy możliwością wzruszenia decyzji wadliwych z jednej strony, a stabilizacją ukształtowanych przez nie stosunków społeczno-gospodarczych z drugiej.

Wreszcie, wszelkie regulacje prawne, a w szczególności te rodzące obowiązki po stronie organów administracji publicznej w imię ochrony praw jednostki, cechować powinna jednoznaczność, precyzja i kompleksowość tak, by uniknąć luk czy wątpliwości interpretacyjnych zwłaszcza wówczas, gdy występujące w praktyce stosowanie odnośnych norm rozbieżności może godzić zarówno w bezpieczeństwo prawne adresatów podjętych decyzji, jak i interes publiczny wyrażający się w potrzebie ostatecznego i wiążącego ustalenia konsekwencji prawnych norm prawa administracyjnego w danej sprawie indywidualnej (zawłaszcza wówczas, gdy takie rozstrzygnięcie warunkuje dalsze działania, w tym związane z działaniami inwestycyjnymi i procesami gospodarczymi).

W imię powyższych wartości i dążeń niniejszy projekt zakłada doprecyzowanie regulacji dotyczących zdolności organu do prowadzenia postępowania administracyjnego w konkretnej sprawie indywidualnej, współkształtowanej przez przepisy normujące przypadki i procedurę wyłączenia samego organu lub jego pracownika od załatwienia sprawy. Intencją projektodawców jest wzmocnienie gwarancji bezstronności organu poprzez usunięcie niejasności w interpretowaniu i stosowaniu przepisów o wyłączeniu pracownika lub organu administracji publicznej, w szczególności określenie czynności towarzyszących wyłączeniu, jego skutków dla toku postępowania i dotychczas dokonanych w nim czynności, konsekwencji zmian okoliczności w tym zakresie oraz procesowych następstw naruszenia przepisów o wyłączeniu i możliwości ich eliminowania.

Projekt zakłada również, od dawna postulowane w literaturze przedmiotu, uregulowanie kwestii zmiany właściwości miejscowej organu w toku postępowania. W projekcie proponuje się także modyfikację przepisów dotyczących podstaw zawieszenia postępowania administracyjnego, współdziałania organów w toku postępowania, zaskarżalność niektórych postanowień oraz rozszerzenie przypadków tzw. sukcesji procesowej.

Ponadto projektodawca proponuje usprawnienia toku postępowania administracyjnego w postaci nagrywania czynności organu w formie zapisu audio lub audio-wideo oraz umożliwienia dokonywania doręczeń na adres skrytki pocztowej. Szczególnie to drugie rozwiązanie będzie miało istotne znaczenie dla pozycji stron w postępowaniu administracyjnym. Zwiększeniu gwarancji procesowych stron służyć ma również rozszerzenie instytucji sprzeciwu także na postanowienia kończące postępowanie lub rozstrzygające sprawę co do istoty. Dotychczas w takich przypadkach sprzeciw był niedopuszczalny.

II. Zakres projektowanych zmian

1. Zmiana właściwości organu w toku postępowania (art. 21 § 3 k.p.a.)

Problematyka ewentualnej zmiany właściwości organu w toku wszczętego i prowadzonego postępowania nie została dotychczas uregulowana w k.p.a. Stanowi to źródło problemów praktycznych oraz wpływać może na sprawność działania organów, zwłaszcza w postępowaniach prowadzonych z urzędu a dotyczących określenia obowiązku albo cofnięcia uprawnienia. Doprecyzowanie regulacji w tym zakresie postulowane już było od dawna w literaturze przedmiotu².

W braku odrębnej regulacji aktualnie przyjmuje się, że zgodnie z art. 19 k.p.a. wszelkie zmiany okoliczności faktycznych lub prawnych determinujących właściwość organu, tj. jego zdolność do rozpoznania i rozstrzygnięcia konkretnej sprawy indywidualnej, następujące w toku postępowania muszą zostać przez organ uwzględnione, a więc, że zmiany te - o ile nastąpiły przed wydaniem decyzji w danej instancji - prowadzą do zmiany właściwości organu

² M. Jaśkowska, Kodeks postępowania administracyjnego w perspektywie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, /w:/ Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności, Łódź 2004, s. 162

i w konsekwencji do obowiązku przekazania sprawy na podstawie art. 65 § 1 k.p.a. organowi aktualnie właściwemu w sprawie. Zmiany takie mogą następować nawet kilkakrotnie w czasie postępowania. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest nie tylko wymóg, aby organ właściwy w chwili wszczęcia postępowania każdorazowo potwierdzał swoją właściwość na dzień wydania decyzji, ale przede wszystkim, potencjalna możliwość swoistego przewlekania, czy utrudniania prowadzonego postępowania przez zainteresowaną jak najdłuższym rozpatrywaniem sprawy stroną, zwłaszcza wówczas, gdy postępowanie prowadzone jest z urzędu i dotyczy określenia obowiązków strony, a okoliczność, od której zależna jest właściwość organu poddaje się działaniom samej strony (np. miejsce jej zamieszkania, czy siedziby). W sposób szczególny problem ten dotyczy właściwości miejscowej, w mniejszym stopniu właściwości rzeczowej, której zmiana w toku postępowania najczęściej jest skutkiem zmian ustawowych, co uzasadnia, by w takim przypadku rozstrzygnięcie co do wpływu zmian na postępowania w toku pozostawić woli ustawodawcy i regulacji odnośnych przepisów przejściowych. Stąd postulować należy ograniczenie proponowanych zmian jedynie do właściwości miejscowej organu, przyjmując w tym względzie rozwiązanie na wzór art. 15 Kodeksu postępowania cywilnego³, art. 14 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴, czy wreszcie, najbardziej zbliżonej do k.p.a. regulacji, to jest art. 18b Ordynacji podatkowej⁵.

2. Wyłączenie pracownika organu administracji publicznej lub organu administracji publicznej od załatwienia sprawy (art. 24, 25, 26 k.p.a.)

Jak już wyżej wskazano, kwestia zapewnienia bezstronności i obiektywizmu w toku postępowania administracyjnego, gwarantowanych m.in. przez przepisy o wyłączeniu pracownika lub organu, pozostaje jednym z kluczowych warunków realizacji w postępowaniu administracyjnym standardów sprawiedliwości proceduralnej. Precyzja w określeniu zakresu zastosowania i normowania tej regulacji uzasadniona jest także przez wzgląd na wagę ewentualnych naruszeń przepisów o wyłączaniu dla postępowania i skuteczności podjętych w nim rozstrzygnięć. Z uwagi na powyższe, w ocenie projektodawców dotychczasowe

³ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm., dalej jako: kp.c.

⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2022 r. poz. 329., dalej jako: p.p.s.a

⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm., dalej jako: o.p.

uregulowanie tej materii wymaga doprecyzowania, uszczegółowienia oraz poszerzenia w następujących obszarach.

a) skuteczność czynności podjętych przed wyłączeniem pracownika od załatwienia sprawy; dalszy bieg postępowania po wyłączeniu pracownika; konsekwencje przekroczenia dopuszczalnych granic działania przez wyłączonego pracownika (art. 24 § 5 i 6 k.p.a.)

Pozostaje poza sporem, że z chwilą wyłączenia od załatwienia sprawy pracownik organu administracji publicznej dotychczas prowadzącego postępowanie traci co do zasady zdolność do podejmowania kolejnych czynności procesowych w sprawie. Zgodnie z dotychczasową regulacją jedyny wyjątek w tym zakresie obejmuje „czynności niecierpiące zwłoki ze względu na interes społeczny lub ważny interes stron”. Skutek ten, tj. wyłączenie od podejmowania czynności w sprawie, następuje od daty stwierdzenia w toczącym się postępowaniu okoliczności uzasadniających wyłączenie, co jest konsekwencją stwierdzenia istnienia dokładnie oznaczonych faktów, np. stosunek pokrewieństwa ze stroną, ale może być także skutkiem sformułowania określonych ocen, np. co do charakteru stosunku prawnego z jedną ze stron⁶. Dopiero wówczas można pracownika traktować jako wyłączonego⁷. Kodeks nie precyzuje jednak wprost, jak oceniać czynności podjęte przez pracownika przed tą chwilą, w szczególności, czy są to czynności ważne i w pełni skuteczne. Kwestia ta ma decydujące znaczenie dla dalszego biegu postępowania. Przecinając potencjalne spory w tym zakresie (które w skrajnej postaci prowadzić mogą do postawienia tezy, że na skutek wyłączenia „upadają” wszelkie dotychczasowe czynności w sprawie, a postępowanie powinno być prowadzone „od nowa”), należy wyraźnie uregulować zagadnienie skuteczności dotychczasowych czynności.

Zaproponowane w projekcie w tym względzie rozwiązanie jest podyktowane po pierwsze, przyjęciem wyżej wskazanego założenia, iż wyłączenie od załatwienia sprawy następuje z mocy prawa nie wcześniej niż z momentem ujawnienia w toku postępowania uzasadniających to okoliczności, a zatem czynności do tego momentu podjęte nie noszą znamion czynności podjętych „przez wyłączonego pracownika”, po drugie, skoro k.p.a.

⁶ J. Borkowski, B. Adamiak /w:/ B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2019, s. 201-204.

⁷ Tamże, s. 215.

dopuszcza, by wyłączony pracownik, pomimo stwierdzonych wątpliwości co do jego bezstronności podejmował czynności „niecierpiące zwłoki”, nie czyniąc go zatem bezwzględnie i natychmiastowo niezdolnym do podejmowania jakichkolwiek czynności w postępowaniu, to wnioskując *a maiori ad minus* przypisać należy pełną skuteczność i ważność czynnościom przedsięwziętym przed momentem wyłączenia od udziału w postępowaniu. Jednocześnie, mając na względzie szczególne sytuacje, gdy w toku dalszego postępowania zostanie skutecznie poddana w wątpliwość prawidłowość czynności dokonanych przez wyłączonego pracownika, a zatem w trosce o dokładne wyjaśnienie sprawy, stworzyć należy możliwość powtórzenia określonych czynności podjętych przez wyłączonego pracownika, w tym weryfikacji podjętych przez niego w toku postępowania postanowień. Oceny w tym zakresie formułował będzie właściwy organ działający poprzez nowo wyznaczonego w sprawie pracownika. O ile będzie to podyktowane koniecznością dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy będzie mógł on ponowić określone czynności procesowe. W przypadkach, gdy w toku dotychczasowego postępowania wydano postanowienia, nowelizacja tworzy możliwości ich zmiany, uzupełnienia lub uchylecia. Nastąpić będzie to mogło poprzez wydanie nowego postanowienia (odpowiednio postanowień) w sprawie. Jego zaskarżalność będzie się kształtowała analogicznie jak postanowienia podlegającego uchyleciu, uzupełnieniu lub zmianie, stąd odesłanie do przepisu art. 141 k.p.a.

W przedkładanym projekcie podjęto próbę doprecyzowania skutków wady procesowej polegającej na wzięciu udziału w załatwieniu sprawy przez pracownika lub organ podlegających wyłączeniu. Projektodawcy przyjęli przy tym, że ocena skutków działania w sprawie pracownika, członka organu kolegiального lub organu administracji publicznej, który podlega wyłączeniu stosownie do art. 24, 25 i 27 k.p.a. powinna być dokonywana z uwzględnieniem możliwego w okolicznościach danego przypadku wpływu tego typu wady procesowej na sposób załatwienia sprawy, zważywszy, że naruszenie przepisów o wyłączeniu pracownika lub organu może mieć potencjalnie duży wpływ na sposób załatwienia sprawy, w zależności od tego, czy stosowanie prawa przez organ w danym przypadku ma charakter czysto sylogistyczny (tzw. decyzje związane), czy też zakłada pewną swobodę ocen i wyborów (tzw. decyzje uznaniowe, czy też podejmowane na podstawie norm zawierających klauzule generalne⁸).

⁸ Z. Tobor, T. Pietrzykowski, *Bezstronność jako pojęcie prawne*, [w:] *Prawo a wartości. Księga jubileuszowa prof. Józefa Nowackiego*, Kraków 2003, s. 274 i nast.

Prowadzenie postępowania w sprawie przez pracownika, organ, lub członka organu kolegiального podlegających wyłączeniu od załatwienia sprawy stanowi niewątpliwie naruszenie przepisów postępowania, lecz nie musi w każdym przypadku prowadzić do na tyle istotnej wadliwości podejmowanych w sprawie działań, by negować skuteczność podjętych czynności, a przez to prawidłowość podjętego rozstrzygnięcia. Innymi słowy nie w każdym przypadku wada tego typu będzie miała wpływ na sposób załatwienia sprawy. Wniosek taki wypływa z samych przepisów k.p.a. w aktualnym brzmieniu. Z zestawienia art. 145 § 1 pkt 3 oraz art. 146 § 2 i art. 151 § 1 i 2 k.p.a. wynika bowiem, że nawet wada polegająca na wydaniu decyzji przez organ (pracownika, członka organu kolegiального) podlegający wyłączeniu nie doprowadzi do uchylecia decyzji wówczas, gdy nie miała wpływu na treść rozstrzygnięcia lub ich ponowienie przez pracownika niepodlegającego wyłączeniu nie mogłoby prowadzić do odmiennych ustaleń. Istotą zaproponowanego w art. 24 § 6 k.p.a. oraz w art. 138 § 2c rozwiązania jest uczynienie powyższej reguły bardziej uniwersalną, tak by nie odnosiła się jedynie do postępowania prowadzonego w trybie wznowienia postępowania.

Zaproponowane regulacje z mocy odesłania zawartego w art. 25 § 2 k.p.a. znajdują zastosowanie także w przypadku wyłączenia organu. W przypadku zaskarżenia decyzji wydanej z naruszeniem art. 25, ich konsekwencją jest proponowana zmiana art. 138 k.p.a. poprzez dodanie § 2c.

b) organ wyznaczony do załatwienia sprawy (art. 26 § 2 k.p.a.)

Zgodnie z dyspozycją art. 26 § 2 k.p.a., w razie wyłączenia organu, dochodzi do dewolucji kompetencji do załatwienia sprawy na organ wyższego stopnia. Kodeks dopuszcza, by organ ten wyznaczył do załatwienia sprawy inny podległy sobie organ. Praktyka orzecznicza dowodzi, że to ostatnie rozwiązanie, o ile jest możliwe z uwagi na strukturę danego segmentu administracji, stanowi regułę. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że przepis art. 26 § 2 k.p.a. nie ogranicza delegacji, o jakiej w nim mowa, żadnymi dodatkowymi kryteriami poza ogólnym wymogiem podrzędności organizacyjnej organu wskazywanego do załatwienia sprawy⁹. Jedynie zatem jako niewiążący postulat traktować można formułowane w literaturze wskazanie, by wyznaczenie organu, który ma załatwić sprawę nie następowało z naruszeniem ogólnych zasad naruszania właściwości rzeczowej (tamże). Projektodawcy, poprzez zawarcie

⁹ J. Borkowski, B. Adamiak, op. cit., s. 231

w art. 26 § 2 k.p.a. odesłania do odpowiednio stosowanego art. 20 k.p.a. proponują ten stan rzeczy zmienić. Zabieg taki, jak wyżej wskazano, ma wzmocnić gwarancje bezstronnego, ale i rzetelnego i wszechstronnego załatwienia sprawy oraz pozwolić na złagodzenie negatywnych konsekwencji błędnej oceny w zakresie istnienia podstaw do przejęcia sprawy przez inny organ.

c) czynności towarzyszące wyłączeniu organu (art. 26 § 2a k.p.a.)

Za ugruntowany uznać należy pogląd, że wyłączenie organu w razie ujawnienia okoliczności, o jakich mowa w art. 25 § 1 k.p.a. następuje z mocy prawa, a organ traci z tym momentem prawną możliwość załatwienia sprawy¹⁰. W dotychczasowej regulacji nie sprecyzowano jednak, jakie czynności towarzyszyć muszą wyłączeniu organu dla zapewnienia prawidłowego, i co równie istotne, sprawnego toku dalszego postępowania. W szczególności sporne pozostaje, czy wyłączeniu organu powinny towarzyszyć działania orzecznicze (postanowienia) organu wyłączonego bądź organu przejmującego jego kompetencje w danej sprawie, czy też przejęcie sprawy do rozpoznania przez organ wyższego stopnia pozostaje jedynie kwestią faktu¹¹. Nie jest także jasne jak zachować powinny się organy w razie błędnej oceny w zakresie podstaw do wyłączenia. Nie mniej istotne jest zagwarantowanie stronom odpowiedniej informacji o fakcie wyłączenia lub braku ku temu podstaw. Kwestie te dotychczas pozostawione były praktyce administracyjnej, co skutkowało brakiem jednolitości w działaniu poszczególnych organów i potencjalnymi niejasnościami. Ich uregulowanie wprost (podobnie jak w przypadku zamiany obejmującej art. 24 k.p.a.) wskazane jest także przez wzgląd na fakt, że przesłanki uzasadniające wyłączenie organu zakładają konieczność sformułowania ocen co do związku sprawy z interesami osoby zajmującej stanowisko kierownicze w organie, które często mogą zostać sformułowane dopiero w miarę postępów w wyjaśnianiu sprawy. Stąd podstawy wyłączenia organu mogą wystąpić w każdym stadium postępowania, podobnie jak mogą zostać ujawnione (ustalone) dopiero na pewnym etapie wyjaśniania sprawy w miarę ustalania przez organ jej stanu faktycznego. Mając powyższe na uwadze, wskazanym jest jednoznaczne uregulowanie czynności stanowiących

¹⁰ Tamże, s. 225

¹¹ Tamże, s. 230

bezpośredni skutek i zarazem potwierdzenie następującego z mocy prawa wyłączenia organu od załatwienia sprawy.

d) konsekwencje zmiany podstaw wyłączenia organu w toku postępowania (art. 26 § 2b k.p.a.)

Zmiana art 26 k.p.a. polegająca na dodaniu § 2b tego artykułu, motywowana jest potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa prawnego i stabilizacji sytuacji procesowej w tych przypadkach, gdy po wyłączeniu organu, w toku dalszego postępowania prowadzonego przez organ wskazany w art. 26 § 2 k.p.a. 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.

Na gruncie dotychczasowej regulacji nie jest jasne, jakie skutki wiążą się ze zmianą w toku postępowania okoliczności, z których wywiedziono podstawę do wyłączenia organu, np. zmianą obsady personalnej wyłączonego organu, utratą związku możliwego w sprawie rozstrzygnięcia ze sferą interesów majątkowych osoby pełniącej funkcję kierowniczą, np. wskutek zbycia przez nią określonych składników mienia, np. nieruchomości. Z jednej strony, argumentować można, iż wyłączenie organu, jako jednostkowe zdarzenie następujące z mocy samego prawa w razie wystąpienia w toku postępowania ściśle określonych okoliczności, ma charakter nieodwracalny w tym sensie, iż powoduje definitywną utratę kompetencji do rozpoznania i rozstrzygnięcia danej sprawy przez dotychczas właściwy organ niezależnie od przyszłych zmian okoliczności, które skutkowały dewolucją kompetencji na organ wyższego stopnia, o jakiej mowa w art. 26 § 2 k.p.a. Z drugiej strony, jeśli zważyć, iż zgodnie z art. 19 w zw. z art. 7 k.p.a. organ administracji publicznej musi co do zasady być właściwy w sprawie na dzień wydania decyzji, a wszelkie zmiany okoliczności faktycznych i prawnych rozpatrywanego przypadku powinny być uwzględnione, tak by podstawy faktyczne i prawne rozstrzygnięcia były aktualne na dzień jego wydania, bronić można tezy, że „odpadnięcie” podstaw wyłączenia będące skutkiem zmian stanu faktycznego sprawy skutkuje „powrotem” sprawy do organu pierwotnie właściwego w sprawie. By rozwiązać powyższe wątpliwości proponuje się przyjęcie regulacji dającej prymat stabilizacji ukształtowanych na skutek wyłączenia stosunków procesowych, chroniąc równocześnie sprawność prowadzonego postępowania.

Rozwiązaniem, o jakim mowa, proponuje się także objąć przypadki, gdy w toku postępowania doszło do weryfikacji stanowiska odnośnie podstaw wyłączenia organu, tak iż pierwotna ocena w tym względzie uznana została stosownie do aktualnych ustaleń faktycznych i sformułowanych ocen, za nietrafną. Także w tym przypadku proponuje się, by organ, który przejął sprawę do rozpoznania pozostał w niej właściwy do chwili zakończenia postępowania w danej instancji.

3. Następstwo prawne będące skutkiem oświadczenia wnioskodawcy i osoby mającej wstąpić w jego miejsce (art. 30 § 4b k.p.a.)

Przepisy szczególne dopuszczają niekiedy by organ, który wydał decyzję, za zgodą strony, na rzecz której decyzja została wydana, przeniósł tą decyzję na rzecz innej osoby (por. np. art. 63 ust. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 293 z późn. zm., czy też 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 2020 r. poz. 283 z późn. zm.). 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, oczywiście z woli strony, która o wydanie decyzji się ubiega i osoby, która chce w jej miejsce wstąpić.

W projektowanym art. 30 § 4b k.p.a. przewidziano, że na wniosek strony, która wystąpiła z żądaniem wszczęcia postępowania oraz za zgodą podmiotu mającego wstąpić do postępowania na jej miejsce, organ może dopuścić ten podmiot do udziału w postępowaniu w charakterze strony. Przewidziany w ten sposób kolejny względem regulacji art. 30 § 4 i 4a przypadek sukcesji procesowej zależy od woli organu prowadzącego postępowanie. Niedopuszczenie podmiotu wskazywanego jako następcą dotychczasowej strony zastrzeżone jest dla przypadków, gdy podmiot ten nie spełnia kodeksowych i pozakodeksowych przesłanek warunkujących uzyskanie przymiotu strony lub sam nie mógłby z braku niezbędnych ku temu przymiotów, wystąpić z żądaniem wszczęcia postępowania w danej sprawie.

Charakter niektórych postępowań administracyjnych sprzeciwia się możliwości następstwa procesowego. Szczególnie mowa tu o sprawach, w których od rozstrzygnięcia organu administracyjnego zależą indywidualne prawa lub obowiązki wnioskodawcy.

Typowymi przykładami takich spraw mogą być np. postępowanie o wydanie dowodu osobistego czy o wydanie paszportu. W takich sprawach organ powinien odmówić udziału podmiotu trzeciego w charakterze strony.

4. Doręczenia na skrytki pocztowe (art. 45a k.p.a.)

Aktualnie nie istnieje prawna podstawa do doręczania przesyłek w postępowaniu administracyjnym na adres skrytki pocztowej. Zgodnie z art. 42 § 1 k.p.a. pisma doręcza się osobom fizycznym w ich mieszkaniu lub miejscu pracy albo na adres do korespondencji wskazany w bazie adresów elektronicznych. Adresatem jest w tym przypadku osoba fizyczna, do której sąd kieruje pismo. Ponieważ normy k.p.a. nie zawierają szczegółowych postanowień regulujących zasady ustalania adresów stron, adresy te ustala się na podstawie wszelkich informacji możliwych do uzyskania przez organ. Do kategorii miejsc ujętych w art. 42 § 1 k.p.a. nie należą jednak skrytki pocztowe, co potwierdza również praktyka orzecznicza¹².

Zgodnie z proponowanym art. 45a § 1 na wniosek adresata doręczenie może być dokonane na wskazany przez niego adres skrytki pocztowej. W takim przypadku pismo przesłane za pośrednictwem operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe składa się w placówce pocztowej tego operatora, umieszczając zawiadomienie o tym w skrytce pocztowej adresata. Zawiadomienie sporządza placówka pocztowa operatora. Zawiadomienie o pozostawieniu pisma w placówce pocztowej, wraz z informacją o możliwości jego odbioru, umieszcza się w skrytce pocztowej adresata.

Adresat, który zgłosi wniosek o dokonywanie doręczeń na adres oznaczonej skrytki pocztowej, będzie miał obowiązek zawiadomić organ administracji publicznej o każdej zmianie tego adresu. W przeciwnym wypadku stosuje się przepisy o skutku doręczenia.

Doręczanie pism sądowych, na wniosek strony postępowania, na skrytkę pocztową - nowy, dotychczas nieuregulowany w przepisach postępowania administracyjnego sposób doręczenia - można potraktować jako ułatwiającą dostęp do sądu nie tylko osobom bezdomnym, ale także tym wszystkim, którzy z różnych przyczyn nie mogą odbierać

¹² Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 stycznia 2002 r., II SA/Łd 1108/01, Legalis.

korespondencji w miejscu zamieszkania, w miejscu siedziby czy w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej.

Instytucję doręczenia na adres skrytki pocztowej przewiduje m.in. art. 135 § 2 k.p.c., art. 132 § 1a k.p.k., czy art. 150a o.p. Stosowanie tego rozwiązania nie spowodowało problemów nawet w tak ważnych sprawach jak proces karny. Projektodawca przewiduje, że rozwiązanie to powinno przyczynić się do usprawnienia postępowania administracyjnego.

5. Zapis audio lub audio-wideo z czynności organu administracyjnego (art. 67 § 3 i 4, 73 § 1 oraz 74 § 2 k.p.a.)

Sformalizowany ciąg działań podejmowanych w postępowaniu administracyjnym przez prowadzący je organ obejmuje czynności typu orzeczniczego, jak również czynności faktyczne i materialno-techniczne, zwane także czynnościami procesowymi technicznymi¹³. Czynności techniczne nie są skierowane bezpośrednio na wywołanie określonych skutków prawnych, a jeśli już je powodują, to poprzez zaistniałe fakty. Przepisy obowiązującego prawa nie określają ich w sposób wyczerpujący, pozostawiając w pewnym zakresie dobór sposobów i technik realizacji zadań powierzonych organowi administracji jego wewnętrznym ustaleniom i praktyce.

Przykładem takich czynności technicznych jest sporządzenie protokołu. Zgodnie z art. 67 § 1 k.p.a. z każdej czynności postępowania mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy organ administracji publicznej sporządza zwięzły protokół. Od obowiązku tego można odstąpić, jeśli czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie. Omawiany przepis stanowi rozwinięcie zasady pisemności załatwiania spraw (przewidzianej w art. 14 § 1a k.p.a.). Utrwalanie czynności podejmowanych w toku postępowania jest istotne m.in. z tego względu, by nie było wątpliwości co do jego prawidłowego przebiegu. Zawarte w art. 67 § 2 wyliczenie czynności, z których sporządza się protokół, ma charakter przykładowy. Z przepisów k.p.a. bowiem wynika np. że fakt zawarcia ugody powinien być utrwalony w aktach sprawy w formie protokołu podpisanego przez osobę upoważnioną do sporządzenia ugody.

¹³ G. Łaszczycza, Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym, Warszawa 2011, s. 35 i n.

Okoliczności istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, w tym m.in. zeznania świadków, mają wartość dowodową, jeśli zostały przez organ administracji utrwalone w formie protokołu zgodnie z art. 67 i n. k.p.a. Okoliczności takie nie mogą być zatem uznane za udowodnione, jeżeli zostały utrwalone w aktach sprawy w postaci zwykłych adnotacji, dopuszczonych wprawdzie przez art. 72 k.p.a., ale tylko dla utrwalenia tych czynności organu, które – jakkolwiek mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania – nie zawierają jednak ustaleń istotnych, od których rozstrzygnięcie sprawy zależy lub może zależeć¹⁴. Niesporządzenie protokołu z innych czynności procesowych może nawet spowodować ich bezskuteczność¹⁵.

W obecnym stanie prawnym rejestracji dźwięku albo obrazu i dźwięku istnieje na gruncie procedury karnej oraz cywilnej, przez co zwiększone są gwarancje procesowe osób biorących udział w czynnościach. W procedurze administracyjnej nie jest dopuszczalne zastąpienie protokołu przez zapis przebiegu danej czynności dokonany przy użyciu urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk, np. kamery wideo, magnetofonu. W wielu sytuacjach procesowych przeprowadzenie czynności z wykorzystaniem urządzenia rejestrującego dźwięk albo obraz i dźwięk mogłoby ułatwić postępowanie administracyjne np. podczas przesłuchania świadka podczas rozprawy administracyjnej albo oględzin miejsca uwzględniono by więcej szczegółów czy reakcji uczestników. Co ważniejsze, w przypadku późniejszych rozbieżności, czy próby korygowania zeznań, zawsze będzie mogło nastąpić odwołanie do nagrania, które niezbycie dokumentować będzie depozycje składane w trakcie przesłuchania. Wskazać jednak należy, że projektodawca pozostawia uznaniu organu administracji publicznej, czy chce korzystać z dodatkowej formy dokumentowania czynności. Organ musi przy tym wziąć pod uwagę własne możliwości organizacyjno-techniczne oraz charakter konkretnej czynności, z której koniecznym jest sporządzenie protokołu. Zdaniem projektodawcy uregulowanie to przyczyni się do usprawnienia i przyspieszenia postępowania administracyjnego, a także zwiększenia pewności dla jego uczestników.

Jednocześnie w związku z obowiązywaniem zasady pisemności (art. 14 § 1a k.p.a.) wprowadzenie możliwości utrwalania przebiegu czynności procesowej za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk albo obraz i dźwięk nie oznacza rezygnacji z konieczności sporządzania protokołu z takiej czynności. Protokół można jednak w takim przypadku ograniczyć do zapisu

¹⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 4 czerwca 1982 r., I SA 258/82, ONSA 1982/1, poz. 54.

¹⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 grudnia 1981 r., SA/Kr 413/81, ONSA 1981/2, poz. 133.

najbardziej istotnych oświadczeń osób biorących w niej udział. Zapis obrazu lub dźwięku staje się wówczas załącznikiem do protokołu. W wypadku ograniczenia protokołu do zapisu najbardziej istotnych oświadczeń osób biorących udział w czynności sporządza się przekład zapisu dźwięku, który również staje się załącznikiem do protokołu.

6. Rozszerzenie podstaw obligatoryjnego zawieszenia postępowania administracyjnego (art. 97a k.p.a.)

Proponowana zmiana polega na dodaniu nowego art. 97a, przewidującego fakultatywną możliwość zawieszenia postępowania przez organ administracji publicznej, jeżeli zachodzi długotrwała i istotna, lecz niezależna od organu przeszkoda uniemożliwiająca prowadzenie postępowania.

Podstawowym celem powyższej zamiany jest wprowadzenie regulacji prawnej tworzącej podstawę zawieszenia postępowania w wypadkach, gdy wystąpią długotrwałe, choć z założenia przemijające, przeszkody w jego prowadzeniu, nieobjęte regulacją zawartą dotychczas w art. 97 § 1 k.p.a. Zwrócić należy bowiem uwagę, że w toku postępowania administracyjnego mogą zaistnieć sytuacje wykluczające możliwość jego dalszego prowadzenia, jednakże na gruncie obowiązującego obecnie art. 97 § 1 k.p.a., zawierającego zamknięty katalog przypadków, w których możliwe jest zawieszenie postępowania, brak jest podstaw do wydania przez organ prowadzący postanowienia w tym zakresie. Jako przykłady takich sytuacji wymienić można choćby istotną chorobę strony, niepozwalającą na samodzielne prowadzenie swoich spraw, a także potrzebę zabezpieczenia przez organ dowodów na cele postępowania. Odnosząc się do pierwszego z wymienionych przykładów wskazać należy, iż w praktyce może dojść do sytuacji, kiedy strona nie utraciła co prawda formalnie zdolności do czynności prawnych, np. w wyniku wydania przez sąd orzeczenia o ubezwłasnowolnieniu, jednakże stan zdrowia strony może jednoznacznie nie pozwalać na prawidłowe realizowanie uprawnień procesowych w postępowaniu administracyjnym, zaś postępowanie sądowe w przedmiocie ubezwłasnowolnienia może być dopiero w toku. Odnosząc się natomiast do potrzeby zabezpieczenia przez organ dowodów dla celów prowadzonego postępowania to wskazać należy, iż organ na gruncie postępowania administracyjnego obowiązany jest z urzędu do wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy, a w ramach tego do

przeprowadzenia w tym celu wszelkich niezbędnych dowodów, co w pewnych sytuacjach może napotkać czasowe trudności.

Biorąc powyższe pod uwagę, zasadne jest wprowadzenie otwartego katalogu przyczyn umożliwiających zawieszenie postępowania administracyjnego. Podkreślić należy przy tym, iż to do organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie należeć będzie ocena, jakie okoliczności uznać za powodujące długotrwałą przeszkodę uniemożliwiającą prowadzenie postępowania oraz stopnia ich wpływu na ewentualne rozstrzygnięcie. Uznanie organu w omawianym zakresie podlegać powinno jednak kontroli organu wyższego stopnia, w sytuacji złożenia przez stronę postępowania zażalenia na postanowienie w przedmiocie zawieszenia postępowania (art. 101 § 3 k.p.a.).

Porównawczo, wskazać należy, iż analogiczne regulacje prawne, zawierające otwarty katalog przyczyn pozwalających na zawieszenie postępowania, w przypadku wystąpienia długotrwałej przeszkody uniemożliwiającej prowadzenie postępowania funkcjonują już w innych aktach prawnych, czego przykładem może być art. 22 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. 2020 r. poz. 30).

Aby zagwarantować prawa stron do rozpoznania ich sprawy w odpowiednim terminie projektodawca proponuje wskazanie w art. 99 k.p.a., że w przypadku zawieszenia postępowania przez organ po zaistnieniu długotrwałej i istotnej przeszkody uniemożliwiającej prowadzenie postępowania organ zobligowany będzie do podejmowania wszelkich czynności zmierzających do podjęcia i dalszego prowadzenia postępowania.

7. Rozprawa odmiejscowiona (art. 89 § 3 k.p.a.)

Rozprawy odmiejscowione (inaczej zwane „zdalnymi”) upowszechniły się w ostatnim czasie, szczególnie na gruncie postępowań sądowych, w związku z wystąpieniem stanu epidemicznego. Rozwiązanie to posiada niewątpliwe zalety, do których zaliczyć należy m.in. racjonalizację wykorzystania czasu pracowników organu administracji publicznej oraz stron, oszczędność kosztów i przyspieszenie postępowania. Postępująca cyfryzacja pozwala na coraz szersze stosowanie nowoczesnych technologii w działalności organów administracji publicznej, w tym prowadzenie pewnych czynności organu przy użyciu urządzeń technicznych. Rola państwa jest dostosowywanie prawa do nowych, cyfrowych modeli działania.

Zwrócić należy uwagę, że projektowany przepis nie przewiduje bezwzględnego obowiązku przeprowadzenia rozprawy administracyjnej w formie zdalnej. Projektodawca pozostawia decyzję co do formy przeprowadzenia rozprawy administracyjnej organowi prowadzącemu postępowanie. To organ powinien ocenić czy posiada wystarczające zdolności techniczno-organizacyjne do przeprowadzenia rozprawy zdalnej i czy przeprowadzenie jej na odległość nie wpłynie negatywnie na prawa stron.

8. Umorzenia postępowań administracyjnych z mocy prawa (art. 105 § 3 k.p.a.)

Umorzenie postępowania administracyjnego jest instytucją procesową stanowiącą wyjątek od zasady merytorycznego rozpatrzenia sprawy¹⁶. Organ administracji państwowej umarza postępowanie z urzędu lub na wniosek strony, gdy stało się ono z jakiegokolwiek przyczyny bezprzedmiotowe, np. strona rezygnuje w toku postępowania z uzyskania pozwolenia na budowę domu lub z uzyskania koncesji na podjęcie działalności gospodarczej. Umorzenie postępowania może nastąpić zarówno w I, jak i w II instancji. Przesłanka umorzenia postępowania może zaistnieć zarówno w postępowaniu prowadzonym w trybie zwykłym w pierwszej lub w drugiej instancji, jak i w postępowaniach prowadzonych w trybach nadzwyczajnych, bez względu na to, czy zostały wszczęte z urzędu czy na wniosek¹⁷.

Umorzenie postępowania nie jest zależne ani od woli organu administracji, ani tym bardziej pozostawione do uznania organu prowadzącego postępowanie. Organ zobowiązany jest do umorzenia postępowania w przypadku stwierdzenia jego bezprzedmiotowości¹⁸.

Osobno trzeba wspomnieć o szczególnym przypadku umorzenia obligatoryjnego, mianowicie gdy umorzenie takie przewiduje – choćby w związku ze zmianą ustawodawstwa - wyraźny przepis ustawy. Na przykład ustawa z dnia 2 sierpnia 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych¹⁹ przewidywała, że postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie ustaw, o których mowa w art. 67 pkt 1 i 2 (czyli dotyczące ustawy z dnia 22 IV 1959 r. o remontach i odbudowie oraz o wykańczaniu budowy i nadbudowie budynków

¹⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 1998 r., I SA/Ka 177/97, niepubl.

¹⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 marca 2010 r., I OSK 769/09, LEX nr 575947.

¹⁸ M. Wolanin, *Bezprzedmiotowość a bezzasadność roszczenia o zwrot nieruchomości wywłaszczonej*, PS 2000, nr 7–8, s. 18.

¹⁹ Ustawa z dnia 2 sierpnia 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, Dz. U. nr 105, poz. 509.

oraz ustawy z dnia 10 IV 1974 r. - Prawo lokalowe), i nie zakończone do dnia wejścia w życie ustawy decyzją ostateczną podlega umorzeniu.

Problem dotyczący umarzania postępowań z mocy prawa zaistniał w ostatnim czasie w związku z wejściem w życie z dniem 16 września 2021 r. ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego²⁰. Zgodnie z art. 2 ust. 2 nowelizacji k.p.a. postępowania administracyjne w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia, wszczęte po upływie trzydziestu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji lub postanowienia i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem, umarza się z mocy prawa. Na tle stosowania przedmiotowego przepisu powstał szereg wątpliwości w zakresie tego czy stwierdzenie przez ustawodawcę, że dana kategoria postępowań powinna zostać umorzona „z mocy prawa” oznacza automatyczne zastosowanie przepisu art. 105 § 1 k.p.a.

Zgodnie z pierwszym stanowiskiem zaprezentowanym w orzecznictwie²¹, pomimo umorzenia postępowania z mocy prawa obowiązkiem organu jest wydanie stosownej decyzji, która podlegać będzie kontroli instancyjnej. Stanowisko to oparte jest na analogicznym stosowaniu art. 105 § 1 k.p.a.

Zgodnie z drugim poglądem, w przypadku umorzenia postępowania z mocy prawa, a zatem występującym również w kontekście w art. 2 ust. 2 nowelizacji k.p.a., nie zachodzi bezprzedmiotowość postępowania. Umorzenie na mocy tego przepisu ma charakter jednorazowy, tj. dochodzi do niego w dniu wejścia w życie stosownego przepisu i obejmuje postępowania będące w toku w tym dniu i spełniające przesłankę umorzenia z mocy prawa. Tym samym, nie można wydać decyzji na podstawie art. 105 § 1 k.p.a., stwierdzającej umorzenie postępowania z mocy prawa z uwagi na konstytutywny charakter decyzji umarzającej uregulowanej w art. 105 § 1 k.p.a. Przesłanka nakazująca umorzenie postępowania z mocy prawa charakteryzuje się znaczną odmiennością od tej zawartej w art. 105 § 1 k.p.a. Szczególnie widoczne jest to w kontekście właśnie art. 2 ust. 2 nowelizacji k.p.a., który nie dopuszcza stosowania przepisu art. 105 k.p.a. wprost.

²⁰ Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2021 r., poz. 1491, dalej: nowelizacja k.p.a.

²¹ M.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 października 2021 r., sygn. akt I SAB/Wa 250/21.

Żaden przepis prawa nie daje organowi administracji publicznej podstawy do stwierdzenia zaistnienia skutku, który wolą ustawodawcy nastąpił już z mocy prawa. Nie zamieszczono w przepisach k.p.a. podstawy prawnej do wydania decyzji deklaratoryjnej stwierdzającej umorzenie postępowania z mocy prawa. Zamieszczenie wyraźnego przepisu przesądzającego, że o umorzeniu postępowania organ zawiadamia pismem lub w inny sposób usunęłoby wszelkie wątpliwości w kwestii interpretacji w przedmiocie umarzania postępowań z mocy prawa również w przyszłości.

9. Uszczegółowienie czynności związanych ze współdziałaniem organów przy załatwieniu sprawy (art. 106 § 1a k.p.a.)

W przypadkach, gdy przepis szczególny uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. Inicjatywa w zakresie wystąpienia do właściwego organu (organów) o zajęcie stanowiska należy do organu załatwiającego sprawę. Występuje on z urzędu do organu współdziałającego ilekroć stan faktyczny rozpatrywanej sprawy z uwagi na przepis odrębny, formułujący wymóg wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie, wymaga by w sprawie wypowiedział się inny organ.

Organ współdziałający wypowiada się w zakresie wyznaczonym przepisem szczególnym co do meritum sprawy. Musi zatem znać okoliczności faktyczne danej sprawy w stopniu niezbędnym dla sformułowania swego stanowiska. Źródłem tej wiedzy mogą być własne czynności wyjaśniające organu współdziałającego (por. art 106 § 4 k.p.a.) oraz - przede wszystkim - informacje uzyskane od organu załatwiającego sprawę, a wynikające z zebranej dotychczas w sprawie dokumentacji. Wymaga to jej przekazania organowi współdziałającemu. Stąd też, dążąc do usprawnienia postępowania, proponuje się wprost sformułować obowiązek organu załatwiającego sprawę przekazania bez uprzedniego wezwania organowi współdziałającemu akt sprawy. Zważywszy, że przekazanie akt nie powinno utrudniać zasadniczego postępowania oraz uniemożliwiać współdziałania z innymi organami (procedura ta często angażuje równolegle kilka organów) dopuszcza się by przekazaniu podległy odpisy akt (w tym w formie elektronicznej). Przekazanie odpisów akt organowi współdziałającemu

ułatwi także ustalenia niezbędne dla zapewnienia prawidłowego biegu postępowania (np. co do stron, którym zapewnić należy udział w postępowaniu).

10. Zaskarżalność postanowienia w sprawie sprostowania lub wyjaśnienia niezaskarżalnych postanowień (art. 126 k.p.a.)

Dotychczasową regulację kwestii zaskarżalności niektórych postanowień cechuje pewna niekonsekwencja. Zgodnie z art. 141 § 1 k.p.a. na wydane w toku postępowania postanowienie służy stronie zażalenie, gdy kodeks tak stanowi. Przepis ten daje podstawę do wyróżnienia grupy samoistnie niezaskarżalnych postanowień przewidzianych, tak w samym k.p.a., jak i przepisach szczególnych. Ich niezaskarżalność tłumaczy się zwykle potrzebą zapewnienia sprawności i szybkości postępowania, które w razie prowadzenia „wpadkowego” postępowania zażaleniowego straciłoby wymaganą dynamikę. Jednocześnie interes prawny strony pozostaje chroniony, bowiem postanowienie, na które nie służy zażalenie, strona może zaskarżyć w odwołaniu od decyzji (por. art. 142 k.p.a.). Jednocześnie, z mocy art. 126 k.p.a. do postanowień (wszystkich) niezależnie od ich ewentualnej zaskarżalności stosuje się m.in. art. 111 - 113 k.p.a., wraz z przewidzianymi w tych przepisach instytucjami sprostowania i wyjaśnienia decyzji (odpowiednio postanowienia). Zgodnie z art. 113 § 3 k.p.a. na postanowienie w sprawie sprostowania i wyjaśnienia służy zażalenie. W konsekwencji ewentualne sprostowanie czy wyjaśnienie postanowień, na które odrębnie nie służy zażalenie następuje obecnie w drodze samoistnie zaskarżalnego postanowienia. Prowadzi to do - z perspektywy celu, dla realizacji którego wyłączono zaskarżalność części postanowień - paradoksalnej sytuacji, gdy samo postanowienie dot. określonej kwestii procesowej, czy wręcz odnoszące się do meritum sprawy, pozostaje niezaskarżalne, a zaskarżalne jest postanowienie akcesoryjne względem niego, w sprawie sprostowania, czy wyjaśnienia treści postanowienia. Zaproponowana modyfikacja odesłania zawartego w art. 126 k.p.a. ma ten stan rzeczy zmienić.

11. Ograniczenie orzeczeń o kasacyjnym charakterze (art. 138 § 2c k.p.a.)

Poprzednia istotna nowelizacja k.p.a., dokonana ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935) obrała za swój cel m.in. istotne ograniczenie rozstrzygnięć kasacyjnych (por.

uzasadnienie projektu - druk nr 1183 Sejmu VIII kadencji). Uchylenie decyzji nieostatecznej skutkujące koniecznością ponownego rozpatrzenia sprawy w reżimie postępowania pierwszej instancji powinno następować jedynie wówczas, gdy doszło do naruszeń prawa procesowego tego rodzaju, iż co najmniej prawdopodobne jest, że ponowne rozpatrzenie sprawy bez tych naruszeń doprowadzić może do rozstrzygnięcia o istocie sprawy w inny sposób niż dotychczas. Kontynuując ten kierunek zmian, podejmować należy próby dalszego ograniczania przypadków, gdy rozstrzygnięcie organu drugiej instancji nie prowadzi bezpośrednio do rozstrzygnięcia o istocie sprawy, oczywiście o ile jest to możliwe w granicach wyznaczonych przed ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego.

Wydanie decyzji nieostatecznej z naruszeniem art. 25 k.p.a., zarówno kwalifikowanym poprzez wydanie decyzji przez organ podlegający wyłączeniu, jak i niekwalifikowanym obejmującym inne przypadki naruszenia tej regulacji, stanowi niewątpliwie naruszenie przepisów postępowania, o jakim mowa w art. 138 § 2 k.p.a., lecz nie musi w każdym przypadku prowadzić do wadliwości zawartego w decyzji rozstrzygnięcia. Innymi słowy nie w każdym przypadku wada tego typu będzie miała wpływ na sposób załatwienia sprawy. Wniosek taki wynika z samych przepisów k.p.a. w aktualnym brzmieniu. Z zestawienia art. 145 § 1 pkt 3 oraz art. 146 § 2 i art. 151 § 1 i 2 k.p.a. wynika bowiem, że wada polegająca na wydaniu decyzji przez organ (pracownika, członka organu kolegialnego) podlegający wyłączeniu nie doprowadzi do uchylenia decyzji wówczas, gdy „w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapasć wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej”. Dojście do takiej konstatacji wymaga jednak każdorazowo zweryfikowania dotychczasowych ustaleń w sprawie, tym razem przez organ wolny od zarzutu stronniczości. Może to nastąpić nie tylko w ramach wznowionego postępowania ale także w toku postępowania odwoławczego. Celem zaproponowanych zmian jest sformułowanie *expressis verbis* reguły, zgodnie z którą organ odwoławczy nie uchyla decyzji wydanej z obrazą art. 25 k.p.a., w przypadku, gdy powtórne rozpatrzenie sprawy mogłoby doprowadzić do wydania wyłącznie decyzji odpowiadającej w swej istocie, a więc co do zasadniczego sposobu załatwienia sprawy, decyzji dotychczasowej. Hipoteza projektowanego art. 138 § 2c k.p.a. obejmuje tym samym przypadki, gdy naruszenie art. 25 k.p.a. nie wpłynęło na sposób załatwienia sprawy co do jej istoty.

12. Sprzeciw prokuratora od postanowień kończących postępowanie lub rozstrzygających sprawę co do istoty (art. 189¹ k.p.a.)

Istotną zmianą proponowaną przez projektodawcę jest rozszerzenie instytucji sprzeciwu prokuratora również na postanowienia kończące postępowanie lub rozstrzygające sprawę co do istoty.

W aktualnym stanie prawnym sprzeciw prokuratora dotyczyć może jedynie decyzji administracyjnej. Niedopuszczalne jest wniesienie sprzeciwu od postanowienia, zarówno takiego, na które służy zażalenie, jak i niezaskarżalnego. Co prawda w orzecznictwie pojawiały się zdania odmienne²², jednak wykładnia językowa przepisu art. 184 § 1 k.p.a. skłania ku interpretacji o całkowitej niedopuszczalności wniesienia sprzeciwu od postanowień administracyjnych. Na niemożność rozszerzającej interpretacji przepisów wprowadzających nadzwyczajne środki prawne, stanowiące wyjątek od zasady trwałości decyzji administracyjnych wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie NSA²³.

Sprzeciw jest szczególnym środkiem prawnym, użycie którego może prowadzić do wzruszenia ostatecznego rozstrzygnięcia organu administracji. Stanowi on jeden z wyjątków od wyrażonej w art. 16 k.p.a. zasady trwałości decyzji ostatecznych. Jako taki, środek ten winien być stosowany jedynie w przypadku, gdy wynika to wprost z przepisów prawa. Niemniej odgrywa on niezwykle istotną rolę w postępowaniu administracyjnym. Spełnia bowiem walory wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem i wyeliminowania sprzecznych z prawem decyzji dotąd niekwestionowanych, które stwarzają sytuacje niebezpieczne dla porządku prawnego, ale także powodują, że organy administracji publicznej poddane kontroli nie nabierają błędnego przekonania o ich działalności zgodnej z prawem.

Prokurator przyjmuje szczególną rolę w postępowaniu administracyjnym. W myśl art. 183 § 1 k.p.a. przysługuje mu prawo udziału w każdym stadium postępowania w celu zapewnienia, aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy było zgodne z prawem jak też uprawnienie do wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej (art. 184 § 1 k.p.a.). Przy tak

²² W wyroku z 15 kwietnia 2015 r., II SA/Go 46/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. stanął na stanowisku, iż: "wprawdzie przepis art. 126 k.p.a. nie przewiduje odpowiedniego stosowania art. 184 § 1 k.p.a. do postanowień, to nie oznacza to braku możliwości wniesienia przez prokuratora sprzeciwu także od ostatecznego postanowienia, jeżeli przepisy Kodeksu lub przepisy szczególne przewidują wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności postanowienia albo jego uchylenie lub zmianę".

²³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 października 1992 r., V SA 86/92, OSP 1994, Nr 2, poz. 23.

określonej roli i zadaniach prokuratury pozostaje w sprzeczności z zawężeniem możliwości złożenia sprzeciwu jedynie do ostatecznych decyzji. Prowadzi to do uzależnienia możliwości aktywnego działania prokuratora od formy zakończenia postępowania, całkowicie pozbawiając go możliwości ochrony praworządności oraz podejmowania czynności w odniesieniu do ostatecznych postanowień. W doktrynie od lat pojawiają się opinie, zgodnie z którymi prokuratorska ochrona praworządności nie może być sprowadzana do możliwości inicjowania tylko takich postępowań administracyjnych, które służą eliminacji z obiegu prawnego jedynie ostatecznych decyzji administracyjnych dotkniętych kwalifikowanymi wadami z pominięciem postanowień ostatecznych. Ochrona praworządności realizowana przez prokuratora powinna bowiem służyć eliminowaniu z obrotu prawnego także dotkniętych nimi postanowień ostatecznych²⁴. Zatem aktualne przepisy w tym zakresie nie mogą zostać uznane za wystarczające, skoro pozbawiają prokuratora możliwości realizowania ustawowych celów, dla których jest powołany.

Przepis art. 184 § 1 k.p.a., pozwalający na złożenie sprzeciwu od ostatecznej decyzji, nie uległ istotnym zmianom w stosunku do pierwotnego brzmienia, a zatem od 1960 roku. Tymczasem nastąpiła znaczna zmiana w obrębie instytucji trybów nadzwyczajnych wprowadzona nowelizacją przepisu art. 126 dokonana ustawą z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym²⁵. Od czasu wejścia przedmiotowej ustawy w życie w trybach nadzwyczajnych podważane mogą być również postanowienia zaskarżalne zażaleniem. Wspomnianej nowelizacji nie towarzyszyła jednak zmiana przepisu art. 184 § 1 k.p.a.

Podkreślić należy, że aktualnie wniesienie sprzeciwu nie jest możliwe w odniesieniu do każdej decyzji ostatecznej – warunkiem dopuszczalności wniesienia sprzeciwu jest istnienie okoliczności uzasadniających wznowienie postępowania (art. 145 i art. 145a k.p.a.), stwierdzenie nieważności decyzji (art. 156 k.p.a.) albo jej uchylenie lub zmianę (art. 154, art. 155, art. 161, art. 162 § 2, art. 163 k.p.a.). Termin do wniesienia sprzeciwu wynika z przepisów wskazanych w poszczególnych trybach nadzwyczajnych. Sprzeciw nie jest dopuszczalny m.in. wówczas, gdy dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe, albo gdy decyzja wydana została w wyniku przestępstwa, jednakże upłynęło dziesięć lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji (zob. art. 146 § 1

²⁴ J. Wegner, Art. 184. Prawo wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej. Przesłanki i warunki wniesienia [w:] W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, 2019.

²⁵ ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. nr 74 poz. 368 ze zm.

k.p.a.). Sprzeciw od decyzji wydanej przez ministra może wnieść wyłącznie Prokurator Generalny. Tożsame warunki będą dotyczyć postanowień. Ponadto w postępowaniu wywołanym wniesieniem sprzeciwu od ostatecznego postanowienia prokuratorowi służyć będą prawa strony.

III. Przepisy przejściowe i końcowe

Zasadą jest, że zmiany przepisów proceduralnych odnoszą swój skutek także wobec postępowań będących w toku. Jest to uzasadnione zwłaszcza w tych przypadkach, gdy nowe regulacje służyć mają doprecyzowaniu dotychczasowych rozwiązań, usprawnieniu toku postępowania, nie umniejszając jednocześnie praw jego uczestników. Tak też przyjęto w przedkładanym projekcie. Projektodawca przewidział również niezbędne wyjątki od powyższej reguły. Wydaje się, iż zmiana zasad zaskarżalności wydawanych w toku postępowania postanowień nie powinna odnosić się do postępowań w toku, gdyż mogłoby to powodować niepotrzebne problemy interpretacyjne i organizacyjne. Podobnie, do postępowań w toku nie powinien odnosić się przepis uniemożliwiający organowi drugiej instancji uchylene decyzji wydanej z naruszeniem art. 25 k.p.a., jeżeli w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej. Przepisy te co do zasady działają na niekorzyść stron postępowania, w związku z czym wydaje się, że nie powinny znaleźć zastosowania do spraw będących w toku.

Projektodawca zakłada, że ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Projektowana ustawa nie zawiera regulacji, które określałyby warunki wykonywania działalności gospodarczej. Uchwała nr 20 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednoczenia terminów wejście w życie niektórych aktów normatywnych (M.P. poz. 205) nie znajduje zatem zastosowania. Nie zachodzi zatem konieczność dostosowania terminów wejścia w życie projektowanej ustawy w obszarze objętym zakresem zastosowania powyższej uchwały do terminów w niej określonych.

Projekt ustawy nie zawiera norm technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego

systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. z 2002 r. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597), dlatego nie podlega notyfikacji ani obowiązkowi przedstawienia instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii.

Przedmiot projektowanych regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.