

ZMIANY W KODEKSIE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Prowadzący: Maria Jakubik-Grzybowska

Rozstrzyganie wątpliwości na korzyść strony.

Ze względu na występujące problemy z interpretacją przepisów zarówno przez organy administracji publicznej jak i sądy, w celu zapobieżenia obniżania zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wprowadzono **zasadę przyjaznej interpretacji przepisów**. Zasada ta ma na celu ograniczenie ryzyka obciążenia strony skutkami niejasności przepisów, bo prawo powinno być sformułowane w taki sposób by ustalenie znaczenia przepisów nie powodowało trudności. Niejednoznaczność przepisów nie powinna rodzić negatywnych konsekwencji w szczególności dla stron postępowania administracyjnego, którego przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku lub odebranie uprawnienia. Zasada ta wyrażona **w art. 7a k.p.a** znajdzie zastosowanie w sytuacji, gdy można przyjąć więcej niż jeden wynik wykładni przepisów.

Organ – dokonując analizy i obiektywnej oceny możliwych procesów oraz wyników wykładni – stwierdza, że kilka wyników wykładni może być uznanych za prawidłowe. Prowadzą bowiem do nich równorzędne zasady oraz metodologicznie poprawny i logiczny proces wykładni przepisów. Zasada ta może być stosowana dopiero na ostatnim etapie procesu wykładni, ale nie czyni jej to dyrektywą nadrzędną w stosunku do innych zasad wykładni. Przeciwnie, pełni ona rolę uzupełniającą, gdyż jej zastosowanie wchodzi w grę dopiero wówczas, gdy zastosowanie innych zasad wykładni nie daje jednoznacznego rezultatu.

Dodatkowo wprowadzona zostanie zasada pewnego prawa tj. strona może oczekiwać określonych zachowań ugruntowanych utrwaloną praktyką ze względu na stan faktyczny i prawny. Organ nie powinien bez uzasadnionych przyczyn odstępować od utrwalonej praktyki nawet w sprawach mających charakter indywidualny.

Nakaz rozstrzygania niedających się usunąć wątpliwości faktycznych na korzyść strony

Realizując postulat przyjaznej administracji, projekt przewiduje także wyartykułowanie w k.p.a. nakazu rozstrzygania niedających się usunąć wątpliwości faktycznych na korzyść strony.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w projektowanym art. 81a § 1 k.p.a., jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, wątpliwości te powinny być rozstrzygane na korzyść strony.

Współdziałanie organów.

W przypadkach, w których załatwienie sprawy wymaga współdziałania kilku organów (zwłaszcza w sytuacjach, o których mowa w art. 106 k.p.a.), właściwe organy powinny dążyć do jak najefektywniejszej współpracy, mając na względzie interes społeczny, słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania.

- W ramach współdziałania organy powinny zatem dążyć do ograniczania nadmiernego formalizmu w relacjach między organami z korzyścią dla efektywności współpracy i sprawności postępowania. Zasada współdziałania organów administracji dla dobra postępowania będzie czynnikiem dyscyplinującym podmioty zaangażowane w załatwienie sprawy oraz dyrektywą interpretacyjną w toku stosowania takich przepisów, jak art. 52 lub art. 106 i art. 106a.
- Konkretyzację zasady wyrażonej w art. 8a stanowią projektowane przepisy art. 106a k.p.a., w którym przewidziano nową instytucję posiedzenia w trybie współdziałania organów (zob. pkt V poniżej).

Art. 106 k.p.a. Jeżeli przepis prawa 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.

Organ załatwiający sprawę, zwracając się do innego organu o zajęcie stanowiska, zawiadamia o tym stronę.

Usprawnienie współdziałania organów i posiedzenie w trybie współdziałania

- Projekt zmierza do usprawnienia współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym szczególnie dzięki nowej instytucji posiedzenia w trybie współdziałania
- Celem wprowadzenia instytucji posiedzenia w trybie współdziałania jest usprawnienie postępowań, w których organ prowadzący postępowanie wydaje rozstrzygnięcie po uzyskaniu stanowiska (opinii) innego organu. Brak stanowiska takiego organu w ustawowym czasie, a przez to brak możliwości wydania decyzji przez organ „główny” (załatwiający sprawę), może doprowadzić do sytuacji, w której oba te organy będą narażone za zarzut przewlekłego prowadzenia postępowania.
- Posiedzenie takie może mieć dodatkowo walor informacyjny, umożliwiając spotkanie wszystkich zaangażowanych w załatwienie danej sprawy podmiotów (w szczególności gdy w posiedzeniu weźmie udział również strona) oraz wymianę przez nie przydatnych w sprawie informacji. Rozwiązanie to może sprzyjać lepszej współpracy, poprzez umożliwienie, z jednej strony – bardziej aktywnego udziału stron w tej procedurze, a z drugiej – wypowiedzenia się organów i wyjaśnienia wszelkich wątpliwości, jakie mogą pojawić się przy współdziałaniu przy rozstrzygnięciu danej sprawy. Posiedzenie w trybie współdziałania poprzez wymianę argumentów i wyłożenie racji wszystkich uczestników postępowania pozwoliłoby w szerszym niż obecnie stopniu realizować zasady ogólne k.p.a., w tym zasadę zaufania do organów państwa. Będzie również przejawem realizacji nowej zasady, wyrażonej w projektowanym art. 8a k.p.a.
- Posiedzenie w trybie współdziałania organ prowadzący postępowanie może, co do zasady, przeprowadzić z urzędu, na wniosek strony lub na wniosek organu, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska.

Nowe narzędzia do walki z przewlekłością postępowania

Pojęcie „bezczynności” należy rozumieć jako niewydanie w terminie decyzji lub postanowienia, względnie aktu lub czynności.

Natomiast przez pojęcie „przewlekłego prowadzenia postępowania” należy rozumieć sytuację prowadzenia postępowania w sposób nieefektywny przez wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu bądź wykonywanie czynności pozornych, powodujących że formalnie organ nie jest bezczynny, ewentualnie mnożenie przez organ czynności dowodowych ponad potrzebę wynikającą z istoty sprawy.

Pojęcie „przewlekłość postępowania” obejmować będzie zatem opieszale, niesprawne inieskuteczne działanie organu, w sytuacji gdy sprawa mogła być załatwiona w terminie krótszym, jak również nieuzasadnione przedłużanie terminu załatwienia sprawy.

W treści projektowanego art. 37 § 1 k.p.a. wprowadzono definicje rozgraniczające pojęcia bezczynności i przewlekłości. Przez „bezczynność” rozumie się niezałatwienie sprawy w terminie wynikającym z przepisów prawa ani w terminie wyznaczonym dodatkowo zgodnie z art. 36 k.p.a. Natomiast stan „przewlekłości” występuje, gdy postępowanie prowadzone jest dłużej niż jest to konieczne do załatwienia sprawy.

W CELU ZAPEWNIENIA WIĘKSZEJ KLAROWNOŚCI I SPÓJNOŚCI REGULACJI K.P.A., A TAKŻE EFEKTYWNOŚCI ZASKARŻENIA BEZCZYNNOŚCI LUB PRZEWLEKŁOŚCI, PROJEKT PRZEWIDUJE:

- 1) ZDEFINIOWANIE WART. 37 K.P.A. POJĘĆ **BEZCZYNNOŚCI I PRZEWLEKŁOŚCI**,
- 2) WPROWADZENIE, W MIEJSCIE PRZEWIDZIANEGO OBECNIE ZAŻALENIA, ŚRODKA ZASKARŻENIA BEZCZYNNOŚCI I PRZEWLEKŁOŚCI W POSTACI **PONAGLENIA**; ZAŻALENIE JEST BOWIEM ŚRODKIEM WŁAŚCIWYM DO ZASKARŻANIA CZYNNOŚCI ORGANU (W SZCZEGÓLNOŚCI DOKONYWANYCH W FORMIE POSTANOWIEŃ), NIE ZAŚ ZACHOWAŃ MAJĄCYCH POSTAĆ ZANIECHANIA,
- 3) **USPRAWNIENIE PROCEDURY** ROZPOZNANIA PONAGLENIA,
- 4) WPROWADZENIE OBOWIĄZKU **POUCZENIA STRONY O MOŻLIWOŚCI WNIESIENIA PONAGLENIA**, W SYTUACJI, O KTÓREJ MOWA W ART. 36 § 1 K.P.A.,
- 5) **USUNIĘCIE WĄTPLIWOŚCI CO DO TERMINU, W JAKIM MOŻNA WNIEŚĆ SKARGĘ DO SĄDU** ADMINISTRACYJNEGO NA BEZCZYNNOŚĆ LUB PRZEWLEKŁE PROWADZENIE POSTĘPOWANIA.

Milczące załatwienie sprawy

Instytucja milczącego załatwienia sprawy w Kodeksie postępowania administracyjnego będzie miała charakter ramowy, podstawę prawną zaś do zastosowania tej instytucji do konkretnych spraw stanowił będzie **przepis prawa materialnego**. Instytucja milczącego załatwienia sprawy znajdzie zastosowanie tylko wtedy, gdy przepis prawa materialnego wyraźnie tak będzie stanowił. Ustawodawca zatem zdecyduje, do jakich kategorii spraw instytucja ta będzie mogła mieć zastosowanie, biorąc pod uwagę w szczególności liczbę spraw, stopień ich skomplikowania, standardowy czas ich załatwiania oraz ryzyko naruszenia interesu publicznego czy pewności obrotu w wyniku ewentualnego niezamierzonego przez organ milczącego załatwienia sprawy.

Proponuje się, aby podstawowym terminem na milczące załatwienie sprawy był termin miesiąca, z zastrzeżeniem możliwości wprowadzenia odmiennych terminów w przepisach szczególnych (art. 122a § 2 k.p.a.). Mogą one w szczególności w bardziej skomplikowanych sprawach wydłużać ten termin. Zgodnie z projektowanym art. 122c k.p.a., milczące załatwienie sprawy nastąpi w dniu następnym po dniu, w którym upływa termin przewidziany na wydanie decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie albo wniesienia sprzeciwu. W przypadku gdy organ przed upływem terminu załatwienia sprawy zawiadomi stronę obraku sprzeciwu, milczące załatwienie sprawy nastąpi jednak w dniu doręczenia zawiadomienia.

Poświadczenie dokumentów art. 76a

Jeżeli dokument znajduje się w aktach organu lub podmiotu, o którym mowa w art. 76 § 1 lub 2, wystarczy przedstawić urzędowo poświadczony przez ten organ lub podmiot odpis lub wyciąg z dokumentu. Organ administracji publicznej zażąda udzielenia odpisu lub wyciągu, jeżeli strona sama uzyskać ich nie może. Gdy organ uzna za konieczne przejrzanie oryginału dokumentu, może wystąpić o jego dostarczenie.

Zamiast oryginału dokumentu strona może złożyć odpis dokumentu, jeżeli jego zgodność z oryginałem została poświadczona przez notariusza albo przez występującego w sprawie pełnomocnika strony będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub doradcą podatkowym.

Upoważniony pracownik organu prowadzącego postępowanie, któremu został okazany oryginał dokumentu wraz z odpisem, na żądanie strony, poświadcza zgodność odpisu dokumentu z oryginałem. Poświadczenie obejmuje podpis pracownika, datę i oznaczenie miejsca sporządzenia poświadczenia, a na żądanie strony, również godzinę sporządzenia poświadczenia. Jeżeli dokument zawiera cechy szczególne (dopiski, poprawki lub uszkodzenia), należy stwierdzić to w poświadczeniu.

Zawarte w odpisie dokumentu poświadczenie zgodności z oryginałem przez występującego w sprawie pełnomocnika strony będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub doradcą podatkowym albo przez upoważnionego pracownika organu prowadzącego postępowanie ma charakter dokumentu urzędowego.

Mediacja

- Projekt zakłada wprowadzenie nowej instytucji w ramach postępowania administracyjnego, tj. mediacji. W przeciwieństwie do stosunków cywilnoprawnych, mediacje nie są obecnie przedmiotem odrębnej regulacji w stosunkach administracyjnych. Wprawdzie do mediacji odwołuje się przepis art. 47 ust. 2) ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie), ustanawiając organ gminy mediatorem w sprawie sporu o wysokość odszkodowania za szkodę między właścicielem lub posiadaczem gruntu a dzierżawcą lub zarządcą obwodu łowieckiego, niemniej jednak celem tej procedury nie jest doprowadzenie do rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej w rozumieniu art. 1 k.p.a., lecz sprawy o charakterze cywilnym odszkodowawczym.
- Art. 47 ust. 2 Prawa łowieckiego stanowi, że „w przypadku, gdy pomiędzy właścicielem lub posiadaczem gruntu a dzierżawcą lub zarządcą obwodu łowieckiego powstał spór o wysokość wynagrodzenia za szkody (...), strony mogą zwrócić się do właściwego ze względu na miejsce powstałej szkody organu gminy w celu mediacji dla polubownego rozstrzygnięcia sporu”.

Przepisy powinny stwarzać możliwość i prawną podstawę skorzystania z tej instytucji wcześniej, na etapie postępowania administracyjnego, m.in. właśnie po to, aby różnicę zapatrywań na sposób rozstrzygnięcia sprawy między stroną postępowania oraz organem administracji wyjaśnić w sposób polubowny już na etapie postępowania administracyjnego, a w konsekwencji zapobiec wszczynaniu postępowań sądowoadministracyjnych.

Inicjatywa przeprowadzenia w sprawie mediacji może nastąpić na wniosek strony albo z urzędu (art. 96b k.p.a.). Wystąpienie z inicjatywą poddania sprawy mediacji przez organ nie narusza zasady dobrowolności, bowiem strony będą miały prawo podjęcia decyzji o tym, czy chcą, aby mediacja w ogóle w sprawie została przeprowadzona,

Prowadzenie mediacji przez bezstronną osobę trzecią

Mediatorem może być osoba fizyczna, która posiada pełną zdolność do czynności prawnych, korzysta z pełni praw publicznych, w tym mediator wpisany na listę stałych mediatorów lub do wykazu instytucji i osób uprawnionych do przeprowadzenia postępowania mediacyjnego, prowadzonych przez prezesa sądu okręgowego. Podobnie zatem jak jest to w przypadku mediacji cywilnych, nie przewiduje się obowiązku wykazania się przez mediatora spełnieniem przewidzianych prawem kwalifikacji. Zadaniem mediatora w postępowaniu administracyjnym będzie przede wszystkim ułatwienie komunikacji między stronami postępowania administracyjnego albo między stronami a organem. Może to, w szczególności, wpłynąć na zwiększenie stopnia zaufania stron do organu administracji publicznej, na który niekorzystny wpływ może mieć nierównoprawność stron wpisaną w istotę stosunku administracyjnoprawnego. Mediator, jako swoistego rodzaju „mąż zaufania”, mógłby wesprzeć proces budowania dobrej relacji między stroną a organem.

Mediacja może zakończyć się na kilka sposobów. W szczególności: (1) może dojść do zawarcia ugody między stronami postępowania, (2) strona może wycofać albo zmodyfikować swój wniosek/żądanie, (3) strona może wycofać wniesiony środek odwoławczy lub zrezygnować z jego wniesienia, wreszcie (4) sprawa może zostać załatwiona w drodze decyzji administracyjnej, a sukces mediacji będzie oznaczał, że decyzja ta zostanie zaakceptowana przez strony i nie stanie się przedmiotem skargi do sądu administracyjnego.

Zawiadamianie stron

- Proponuje się wprowadzenie zmian dotyczących zawiadamiania stron przez organ o decyzji innych czynnościach w postępowaniach z udziałem znacznej liczby podmiotów.
- Art. 49 § 1 k.p.a. w aktualnym brzmieniu przewiduje możliwość zawiadomienia stron o decyzjach innych czynnościach organów administracji przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania w przypadkach wskazanych w przepisach szczególnych. W związku z poszerzeniem metod komunikacji elektronicznej organów administracji z obywatelami, projekt przewiduje, że zawiadomienie takie może nastąpić w szczególności przez udostępnienie go w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej. W pozostałym zakresie, treść i sposób stosowania obecnego art. 49 k.p.a. pozostaje bez zmian.
- W art. 49 § 2 k.p.a. wyjaśniono natomiast sposób liczenia skutku zawiadomienia w trybie art. 49 § 1 k.p.a. Dzień, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej, powinien zostać wskazany odpowiednio w treści tego obwieszczenia, ogłoszenia lub w Biuletynie Informacji Publicznej. Zawiadomienie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej.
- Dodatkowo proponuje się wprowadzenie rozwiązania, zgodnie z którym organ będzie mógł zawiadomić strony o decyzjach i innych czynnościach organów w wyżej wskazany sposób, gdy w postępowaniu brać będzie udział więcej niż 20 stron. W tym przypadku taka forma powiadamiania adresatów aktów i czynności organu nie będzie wymagać podstawy prawnej w odrębnym akcie rangi ustawowej (art. 49a k.p.a.).

Ostateczność decyzji

- Istotne znaczenie dla prawidłowego wykonywania decyzji administracyjnych ma także proponowana wart. 16 § 3 k.p.a. definicja decyzji prawomocnej tj. *Decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu, są prawomocne*. Kodeks postępowania administracyjnego zawiera definicję decyzji ostatecznej, nie ma w nim natomiast definicji decyzji prawomocnej. Powoduje to problemy w praktyce – organy administracji publicznej potwierdzają często fakt „prawomocności” decyzji administracyjnej, myląc ją z „ostatecznością”.
- Pojęcie „decyzji prawomocnej” znajduje się w art. 269 k.p.a. *Decyzje określone w innych przepisach prawnych jako prawomocne uważa się za ostateczne, chyba że z przepisów tych wynika, iż dotyczą one takiej decyzji, która została utrzymana w mocy w postępowaniu sądowym bądź też nie została zaskarżona w tym postępowaniu z powodu upływu terminu do wniesienia skargi*.
- Zgodnie z projektowaną regulacją decyzja jest prawomocna, jeżeli nie można jej zaskarżyć do sądu, niezależnie od przyczyn. W rozumieniu projektowanego art. 16 § 3 k.p.a. nie można zaskarżyć decyzji, gdy zakazuje tego przepis prawa, gdy upłynął termin do zaskarżenia decyzji czy z powodu już zrealizowanej sądowej kontroli (tj. jeżeli sąd odrzucił lub oddalił skargę albo umorzył postępowanie).
- Zgodnie z art. 269 k.p.a. decyzje określone w innych przepisach prawnych jako prawomocne uważa się za ostateczne, chyba że z przepisów tych wynika, że dotyczą one takiej decyzji, która została utrzymana w mocy w postępowaniu sądowym bądź nie została zaskarżona w tym postępowaniu z powodu upływu terminu do wniesienia skargi.

Celem wprowadzanych zmian jest:

- Usprawnienie postępowania administracyjnego, w tym skrócenie czasu jego trwania.
- Uproszczenia procedur.
- Wprowadzenia partnerskiego podejścia administracji do obywateli.



DZIĘKUJEMY ZA UDZIAŁ W SZKOLENIU

Prowadzący: Maria Jakubik-Grzybowska