



Komisja Krajowa  
80-855 Gdańsk, ul. Wały Piastowskie 24  
tel. 58/ 308-4480, fax /58 308-4219  
sekprez@solidarnosc.org.pl

L.dz. PBE/43545/1078/2016

Gdańsk, 8 sierpnia 2016 roku

**Pan**  
**Mariusz Haładyj**  
**Podsekretarz Stanu**  
**Ministerstwo Rozwoju**

*Szanowny Panie Ministrze,*

Działając z upoważnienia Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” przedstawiam opinię do *projektu ustawy o zmianie ustawy – kodeks postępowania administracyjnego*

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw zawiera szereg zmian, które w zamierzeniu projektodawcy powinny m.in. przyczynić się do usprawnienia postępowania administracyjnego oraz sądowno-administracyjnego, w tym skrócenia czasu ich trwania oraz do wprowadzenia bardziej partnerskiego podejścia administracji do obywateli.

1. Jednym z narzędzi prawnych wprowadzonych w projekcie jest nałożenie na organ obowiązku powiadamiania strony o przesłankach, które nie zostały na dzień przesłania informacji spełnione, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony (art. 104a k.p.a.). Obowiązek ten powinien być zrealizowany przed wydaniem decyzji w postępowaniu wszczętym na wniosek strony, w szczególności w ramach informowania o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Jak wskazuje w uzasadnieniu projektodawca, celem tej regulacji jest ułatwienie stronie podjęcia działań (skorygowanie treści wniosku lub uzupełnienie materiału dowodowego), co ostatecznie powinno prowadzić do uniknięcia sytuacji wydania rozstrzygnięcia niekorzystnego dla strony, gdy wydanie decyzji pozytywnej jest możliwe po dokonaniu przez stronę wskazanych przez organ czynności. Wprowadzenie tej instytucji ma zmierzać do takiego ukształtowania procedur administracyjnych by sprawa mogła być załatwiona pozytywnie gdy jest to możliwe, co zasługuje na pozytywną ocenę.

2. Jednak projektodawcy wydają się odejść od zasady wyrażonej w art. 104a k.p.a. w odniesieniu do nowo wprowadzanego postępowania uproszczonego, które ma przyspieszyć postępowanie administracyjne w zakresie określonych kategorii spraw, co do zasady nieskomplikowanych. Jako że zasadniczym celem instytucji postępowania uproszczonego ma być skrócenie trwania postępowania, planuje się aby maksymalny termin na załatwienie sprawy w tym postępowaniu wynosił 14 dni. W postępowaniu tym wprowadza się ograniczenie postępowania dowodowego poprzez wprowadzenie swoistej prekluzji oświadczeń i dowodów oraz wyłącza się stosowanie art. 81 k.p.a., który daje stronie możliwość wypowiedzenia się co do zebranych dowodów. Podkreślenia wymaga, iż zawarte w art. 81 k.p.a. rozwiązanie stanowi istotę postępowania administracyjnego. Postępowanie administracyjne, jako postępowanie inkwizycyjne jest dla strony ograniczone. Pozbawienie strony prawa odniesienia się do zebranego materiału dowodowego, w szczególności tego zebranego przez organ, uniemożliwiłoby stronie udział w postępowaniu oraz stanowiło naruszenie zasady wyrażonej w art. 7 k.p.a. Zasada szybkości postępowania nie może przeważać nad ogólną zasadą prawdy obiektywnej, nakładającą na organ obowiązek dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. Organ administracji publicznej nie może w toku prowadzonych czynności naruszyć żadnej zasady ogólnej, lecz musi użyć takich środków by wszystkie zasady zostały proporcjonalnie zrealizowane. Uzasadniony jest zatem wniosek, że analogicznymi wskazaniem powinien kierować się ustawodawca projektując procedurę administracyjną. Ze wskazanych przyczyn propozycję wyłączenia stosowania art. 81 k.p.a. w postępowaniu uproszczonym należy ocenić negatywnie. Nie negując celu przyspieszenia postępowania administracyjnego, jaki leży u podstawy wprowadzenia postępowania uproszczonego, za uzasadnione wydaje się utrzymanie w tym postępowaniu zasady wyrażonej w art. 81 k.p.a., aczkolwiek w zmienionej formie. Należy rozważyć wprowadzenie ustawowego terminu, np. 7 dni od dnia wpłynięcia wniosku, bez obowiązku powiadamiania strony, w którym strona może np. w terminie 3 dni zrealizować uprawnienie, o którym mowa w art. 81 k.p.a. Wskazane rozwiązanie z jednej strony umożliwiłoby pełny udział strony w postępowaniu, a z drugiej strony działałoby dyscyplinująco na organ, który zobligowany by był do dokonania ustaleń o których mowa w projektowanym art. 163c k.p.a. w terminie 7 dni. Ponadto, w związku z redakcją art. 104a k.p.a. i wyłączeniem stosowania art. 81 k.p.a., wątpliwości budzi to, czy przepis art. 104a k.p.a. będzie miał zastosowanie w postępowaniu uproszczonym, mimo braku wyłączenia wprost jego stosowania. W ocenie Związku, wyłączenie przywołanego przepisu byłoby ze szkodą dla oczekiwanych skutków nowelizacji, do których oprócz przyspieszenia trwania postępowania administracyjnego zaliczyć należy również zmniejszenie liczby odwołań, skarg do sądów administracyjnych oraz ponownych postępowań.

3. Związek negatywnie ocenia propozycję „spłaszczenia” struktury organów administracji, w ramach której zaskarżane są akty administracyjne. Na negatywną ocenę propozycji

wprowadzenia w określonych sprawach jednoinstancyjnego postępowania administracyjnego wpływa fakt, że należy liczyć się z tym, iż sądy administracyjne zostaną wtedy zarzucone skargami na decyzje organów administracyjnych. Oznacza to, iż sądy administracyjne będą zmuszone do rozpatrywania również tych spraw, które mogły się zakończyć na etapie postępowania odwoławczego w organie administracyjnym. Zmiana taka będzie kosztowna zarówno dla Skarbu Państwa, jak i dla strony. Jednoinstancyjne postępowania administracyjne może pozbawić stronę jednego ze środków odwoławczych, którego wniesienie co do zasady nie wiąże się z koniecznością poniesienia nakładów finansowych. W przeciwieństwie do odwołania do organu drugiej instancji, które nie wymaga uiszczenia wpisu, wniesienie skargi do sądu administracyjnego wymaga wniesienia stosownej opłaty. Wysokość opłaty reguluje rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Rozporządzenie przewiduje wniesienie opłat w formie wpisu stosunkowego lub stałego. Dodatkowe koszty dla strony, związane z wprowadzeniem jednoinstancyjności postępowania administracyjnego, będą również związane z koniecznością zaangażowania profesjonalnego pełnomocnika. Wymogu tego nie ma przy postępowaniu przed organem administracyjnym.

Ponadto, stosownie do art. 184 Konstytucji RP, Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Zgodnie z polskim modelem jurysdykcji sądowno-administracyjnej zadaniem sądownictwa administracyjnego jest jedynie kontrolowanie aktów administracji publicznej przez badanie ich zgodności z prawem. Przyznanie sądom administracyjnym kompetencji do merytorycznego rozpoznania doprowadziłaby do wyręczenia administracji publicznej w realizacji powierzonych zadań. Należy jednak mieć na uwadze, że - zgodnie z zasadą trójpodziału władz - sądownictwo administracyjne nie może doprowadzić do zastępowania administracji publicznej w wykonywaniu przez nią ustawowo określonych kompetencji, a tym samym wkroczyć w sferę władzy wykonawczej (vide: Haczkowska Monika (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz LexisNexis 2014). Nie wydaje się więc możliwe aby zniesienie drogi odwołania od decyzji do drugiej instancji organu administracyjnego mogło zostać wprowadzone bez naruszenia wskazanych zasad konstytucyjnych.

*z poważaniem*

SEKRETARZ  
KK NSZZ „Solidarność”  
*Ewa Zydorek*  
Ewa Zydorek