



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
RM-10-160-16

**Druk nr 1183**  
Warszawa, 28 grudnia 2016 r.

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

**- o zmianie ustawy - Kodeks  
postępowania administracyjnego oraz  
niektórych innych ustaw z projektami  
aktów wykonawczych.**

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Rozwoju i Finansów.

Z poważaniem

(-) Beata Szydło

## U S T A W A

z dnia

### **o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw<sup>1)</sup>**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, 868, 996 i 1579) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 1. Kodeks postępowania administracyjnego normuje:

- 1) postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco;
- 2) postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1;
- 3) postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt 2;
- 4) postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń;
- 5) nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych i udzielanie ulg w ich wykonaniu.”;

2) po art. 7 dodaje się art. 7a w brzmieniu:

„Art. 7a. § 1. Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na

---

<sup>1)</sup> Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawę z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, ustawę z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, ustawę z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe, ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ustawę z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, ustawę z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz ustawę z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych.

korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ.

§ 2. Przepisu § 1 nie stosuje się:

- 1) jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego;
  - 2) w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.”;
- 3) art. 8 otrzymuje brzmienie:

„Art. 8. § 1. Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania.

§ 2. Organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym.”;

- 4) po art. 8 dodaje się art. 8a w brzmieniu:

„Art. 8a. W toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy.”;

- 5) art. 13 otrzymuje brzmienie:

„Art. 13. § 1. Organy administracji publicznej w sprawach, których charakter na to pozwala, dążą do polubownego rozstrzygania kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania w należących do ich właściwości sprawach, w szczególności przez podejmowanie czynności:

- 1) skłaniających strony do zawarcia ugody, w sprawach, w których uczestniczą strony o spornych interesach;
- 2) niezbędnych do przeprowadzenia mediacji.

§ 2. Organy administracji publicznej podejmują wszystkie uzasadnione na danym etapie postępowania czynności umożliwiające przeprowadzenie mediacji lub zawarcie ugody, a w szczególności udzielają wyjaśnień o możliwościach i korzyściach polubownego załatwienia sprawy.”;

- 6) art. 15 otrzymuje brzmienie:  
„Art. 15. Postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.”;
- 7) w art. 16 po § 2 dodaje się § 3 w brzmieniu:  
„§ 3. Decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu, są prawomocne.”;
- 8) w art. 35:
- a) po § 3 dodaje się § 3a w brzmieniu:  
„§ 3a. Załatwienie sprawy w postępowaniu uproszczonym powinno nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania.”;
- b) § 4 i § 5 otrzymują brzmienie:  
„§ 4. Przepisy szczególne mogą określać inne terminy niż określone w § 3 i 3a.  
§ 5. Do terminów określonych w przepisach poprzedzających nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu.”;
- 9) w art. 36 § 1 otrzymuje brzmienie:  
„§ 1. O każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.”;
- 10) art. 37 i art. 38 otrzymują brzmienie:  
„Art. 37. § 1. Stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, gdy:  
1) nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 (bezczyność);  
2) postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość).  
§ 2. Ponaglenie zawiera uzasadnienie.  
§ 3. Ponaglenie wnosi się:  
1) do organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie;  
2) do organu prowadzącego postępowanie – jeżeli nie ma organu wyższego stopnia.

§ 4. Organ prowadzący postępowanie jest obowiązany przekazać ponaglenie organowi wyższego stopnia bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania. Organ przekazuje ponaglenie wraz z niezbędnymi odpisami akt sprawy. Odpisy mogą zostać sporządzone w formie dokumentu elektronicznego. Przekazując ponaglenie, organ jest obowiązany ustosunkować się do niego.

§ 5. Organ, o którym mowa w § 3, rozpatruje ponaglenie w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania.

§ 6. Organ rozpatrujący ponaglenie wydaje postanowienie, w którym:

- 1) wskazuje, czy organ rozpatrujący sprawę dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, stwierdzając jednocześnie, czy miało ono miejsce z rażącym naruszeniem prawa;
- 2) w przypadku stwierdzenia beczynności lub przewlekłości:
  - a) zobowiązuje ten organ do załatwienia sprawy, wyznaczając termin na jej załatwienie, jeżeli postępowanie jest niezakończony oraz
  - b) zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości w przyszłości.

§ 7. Organ rozpatrujący ponaglenie może z urzędu zmienić postanowienie, o którym mowa w § 6 pkt 2, wyznaczając dłuższy termin zakończenia postępowania, jeżeli wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody, wymagające odpowiednio dłuższego postępowania, nieznanne w momencie wyznaczania terminu.

§ 8. W przypadku, o którym mowa w § 3 pkt 2, przepisów § 4, 6 i 7 nie stosuje się. W przypadku stwierdzenia beczynności lub przewlekłości organ prowadzący postępowanie niezwłocznie załatwia sprawę oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości w przyszłości.

Art. 38. Pracownik organu administracji publicznej podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa, jeżeli z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub prowadził postępowanie dłużej niż było to niezbędne do załatwienia sprawy.”;

11) w art. 39<sup>1</sup> po § 1a dodaje się § 1aa w brzmieniu:

„§ 1aa. W przypadku gdy stroną lub innym uczestnikiem postępowania jest podmiot publiczny zobowiązany do udostępniania i obsługi elektronicznej skrzynki podawczej na podstawie art. 16 ust. 1a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2014 r. poz. 1114 oraz z 2016 r. poz. 352 i 1579) doręczenia dokonuje się na elektroniczną skrzynkę podawczą tego podmiotu. Przepisów § 1, 1a i 1b–1d nie stosuje się.”;

12) art. 49 otrzymuje brzmienie:

„Art. 49. § 1. Jeżeli przepis szczególny tak stanowi, zawiadomienie stron o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej może nastąpić w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub przez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej.

§ 2. Dzień, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej wskazuje się 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, publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej.”;

13) po art. 49 dodaje się art. 49a i art. 49b w brzmieniu:

„Art. 49a. Poza przypadkami, o których mowa w art. 49, organ może dokonywać zawiadomienia o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej w formie, o której mowa w art. 49 § 1, jeżeli w postępowaniu bierze udział więcej niż dwadzieścia stron. Jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, zawiadomienie jest w takim przypadku skuteczne wobec stron, które zostały na piśmie uprzedzone o zamiarze zawiadamiania ich w określony sposób. Do zawiadomienia stosuje się przepis art. 49 § 2.

Art. 49b. § 1. W przypadku zawiadomienia strony zgodnie z art. 49 § 1 lub art. 49a o decyzji lub postanowieniu, które podlega zaskarżeniu, na wniosek strony, organ, który wydał decyzję lub postanowienie, niezwłocznie, nie później niż w terminie trzech dni od dnia otrzymania wniosku, udostępnia stronie odpis decyzji lub postanowienia w sposób

i w formie określonych we wniosku, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje organ, nie umożliwiają udostępnienia w taki sposób lub w takiej formie.

§ 2. Jeżeli decyzja lub postanowienie, o których mowa w § 1, nie mogą być udostępnione stronie w sposób lub w formie określonych we wniosku, organ powiadamia o tym stronę i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie odpis decyzji lub postanowienia może być niezwłocznie udostępniony.”;

14) w art. 57:

a) po § 3 dodaje się § 3a w brzmieniu:

„§ 3a. Terminy określone w latach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim roku, który odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim roku nie było – w dniu poprzedzającym bezpośrednio ten dzień.”,

b) § 4 otrzymuje brzmienie:

„§ 4. Jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą.”;

15) w art. 64 § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.”;

16) w art. 76a:

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

„§ 2b. 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.”,

b) § 3 otrzymuje brzmienie:

„§ 3. 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.”;

17) po art. 79 dodaje się art. 79a w brzmieniu:

„Art. 79a. § 1. W postępowaniu wszczętym na żądanie strony, informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, organ administracji publicznej jest obowiązany do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Przepisy art. 10 § 2 i 3 stosuje się.

§ 2. W terminie wyznaczonym na wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, strona może przedłożyć dodatkowe dowody celem wykazania spełnienia przesłanek, o których mowa w § 1.”;

18) po art. 81 dodaje się art. 81a w brzmieniu:

„Art. 81a. § 1. 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 są rozstrzygane na korzyść strony.

§ 2. Przepisu § 1 nie stosuje się:

- 1) jeżeli w sprawie uczestniczą strony o spornych interesach lub wynik postępowania ma bezpośredni wpływ na interesy osób trzecich;
- 2) jeżeli przepisy odrębne wymagają od strony wykazania określonych faktów;
- 3) jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego;
- 4) w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.”;

19) w art. 83 po § 3 dodaje się § 4 w brzmieniu:

„§ 4. Mediator nie może być przesłuchany w charakterze świadka co do faktów, o których dowiedział się w związku z prowadzeniem mediacji, chyba że uczestnicy mediacji zwolnią go z obowiązku zachowania tajemnicy mediacji.”;

20) w art. 91 § 3 otrzymuje brzmienie:

„§ 3. Jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo, że oprócz wezwanych stron, uczestniczących w postępowaniu, mogą być jeszcze w sprawie inne strony, nieznanе organowi administracji publicznej, należy ponadto o terminie, miejscu i przedmiocie rozprawy ogłosić w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego



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

21) w dziale II po rozdziale 5 dodaje się rozdział 5a w brzmieniu:

#### „Rozdział 5a

#### Mediacja

Art. 96a. § 1. W toku postępowania może być przeprowadzona mediacja, jeżeli pozwala na to charakter sprawy.

§ 2. Mediacja jest dobrowolna.

§ 3. Celem mediacji jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz przyjęcie ustaleń dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa, w tym przez wydanie decyzji lub zawarcie ugody.

§ 4. Uczestnikami mediacji mogą być organ prowadzący postępowanie, strona lub strony tego postępowania.

Art. 96b. § 1. Organ administracji publicznej, z urzędu lub na wniosek strony, zawiadamia strony oraz organ, o którym mowa w art. 106 § 1, w przypadku gdy ten organ nie zajął stanowiska, o możliwości przeprowadzenia mediacji.

§ 2. We wniosku strona może wskazać mediatora.

§ 3. W zawiadomieniu o możliwości przeprowadzenia mediacji organ administracji publicznej zwraca się do stron o:

- 1) wyrażenie zgody na przeprowadzenie mediacji,
  - 2) wybranie przez uczestników mediacji mediatora
- w terminie czternastu dni od dnia doręczenia zawiadomienia.

§ 4. Zawiadomienie o możliwości przeprowadzenia mediacji zawiera pouczenie o zasadach prowadzenia mediacji oraz o zasadach ponoszenia jej kosztów.

Art. 96c. Mediacji nie przeprowadza się w przypadku niewyrażenia zgody na przeprowadzenie mediacji w terminie, o którym mowa w art. 96b § 3.

Art. 96d. § 1. Jeżeli uczestnicy mediacji wyrazili zgodę na przeprowadzenie mediacji, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o skierowaniu sprawy do mediacji. Postanowienie doręcza się stronom oraz organowi, o którym mowa w art. 106 § 1.

§ 2. W postanowieniu o skierowaniu sprawy do mediacji wskazuje się mediatora wybranego przez uczestników mediacji, a jeżeli uczestnicy mediacji nie wybrali mediatora, wskazuje się mediatora wybranego przez organ administracji publicznej, który posiada odpowiednią wiedzę i umiejętności w zakresie prowadzenia mediacji w sprawach danego rodzaju.

Art. 96e. § 1. Organ administracji publicznej, kierując sprawę do mediacji, odracza rozpatrzenie sprawy na okres do dwóch miesięcy.

§ 2. Na zgodny wniosek uczestników mediacji lub z innych ważnych powodów termin określony w § 1 może zostać przedłużony, nie dłużej jednak niż o miesiąc.

§ 3. W przypadku nieosiągnięcia celów mediacji określonych w art. 96a § 3 w terminie, o którym mowa w § 1 albo 2, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o zakończeniu mediacji i załatwia sprawę.

Art. 96f. § 1. Mediatorem może być osoba fizyczna, która posiada pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z pełni praw publicznych, w szczególności mediator wpisany na listę stałych mediatorów lub do wykazu instytucji i osób uprawnionych do prowadzenia postępowania mediacyjnego, prowadzonych przez prezesa sądu okręgowego.

§ 2. Mediatorem nie może być pracownik organu administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w sprawie.

Art. 96g. § 1. Mediator powinien zachować bezstronność przy prowadzeniu mediacji i niezwłocznie ujawnić okoliczności, które mogłyby wzbudzić wątpliwość co do jego bezstronności, w tym odpowiednio okoliczności, o których mowa w art. 24 § 1 i 2.

§ 2. Mediator odmawia przeprowadzenia mediacji w przypadku wątpliwości co do jego bezstronności i niezwłocznie zawiadamia o tym uczestników mediacji oraz organ administracji publicznej, jeżeli nie jest on uczestnikiem mediacji.

Art. 96h. Organ administracji publicznej niezwłocznie przekazuje mediatorowi dane kontaktowe uczestników mediacji oraz ich pełnomocników, w szczególności numery telefonów i adresy poczty elektronicznej, jeżeli je posiada.

Art. 96i. Mediator zapoznaje się z aktami sprawy i ma prawo wykonywania z nich notatek, kopii lub odpisów, chyba że uczestnik mediacji w terminie siedmiu dni od dnia ogłoszenia lub doręczenia postanowienia o skierowaniu sprawy do mediacji nie wyrazi zgody na zapoznanie się mediatora z aktami.

Art. 96j. § 1. Mediacja nie jest jawna.

§ 2. Mediator, uczestnicy mediacji i inne osoby biorące udział w mediacji są obowiązani zachować w tajemnicy wszelkie informacje, o których dowiedzieli się w związku z prowadzeniem mediacji, chyba że uczestnicy mediacji postanowią inaczej.

§ 3. Propozycje ugodowe, ujawnione informacje lub złożone oświadczenia w toku mediacji nie mogą być wykorzystywane po jej zakończeniu, z wyjątkiem ustaleń zawartych w protokole z przebiegu mediacji.

Art. 96k. Mediator prowadzi mediację, dążąc do polubownego rozwiązania sporu, w tym przez wspieranie uczestników mediacji w formułowaniu przez nich propozycji ugodowych.

Art. 96l. § 1. Mediator ma prawo do wynagrodzenia i zwrotu wydatków związanych z przeprowadzeniem mediacji, chyba że wyraził zgodę na prowadzenie mediacji bez wynagrodzenia.

§ 2. Koszty wynagrodzenia i zwrotu wydatków związanych z przeprowadzeniem mediacji pokrywa organ administracji publicznej, a w sprawach, w których może być zawarta ugoda – strony w równych częściach, chyba że postanowią one inaczej.

§ 3. Koszty mediacji są pokrywane niezwłocznie po jej zakończeniu.

Art. 96m. § 1. Mediator sporządza protokół z przebiegu mediacji.

§ 2. Protokół zawiera:

- 1) czas i miejsce przeprowadzenia mediacji;
- 2) imię i nazwisko (nazwę) oraz adresy (siedziby) uczestników mediacji;
- 3) imię i nazwisko oraz adres mediatora;
- 4) dokonane ustalenia co do sposobu załatwienia sprawy;
- 5) podpis mediatora oraz uczestników mediacji, a jeżeli którykolwiek z uczestników mediacji nie może podpisać protokołu, wzmiankę o przyczynie braku podpisu.

§ 3. Mediator niezwłocznie przedkłada protokół z przebiegu mediacji organowi administracji publicznej w celu włączenia go do akt sprawy i doręcza odpis tego protokołu uczestnikom mediacji.

Art. 96n. § 1. Jeżeli w wyniku mediacji zostaną poczynione ustalenia dotyczące załatwienia sprawy w granicach obowiązującego prawa, organ administracji publicznej załatwia sprawę zgodnie z tymi ustaleniami, zawartymi w protokole z przebiegu mediacji.

§ 2. Do akt postępowania nie włącza się dokumentów i innych materiałów, które nie znajdują się w aktach postępowania, ujawnionych w toku mediacji przez jej uczestników, jeżeli te dokumenty i materiały nie stanowią podstawy do załatwienia sprawy zgodnie z ustaleniami zawartymi w protokole z przebiegu mediacji.”;

22) w art. 106 § 6 otrzymuje brzmienie:

„§ 6. W przypadku niezajęcia stanowiska w terminie określonym w § 3 stosuje się przepisy art. 36–38, przy czym właściwy organ niezwłocznie informuje organ załatwiający sprawę o wniesieniu ponaglenia.”;

23) po art. 106 dodaje się art. 106a w brzmieniu:

„Art. 106a. § 1. Organ załatwiający sprawę może, z urzędu albo na wniosek strony lub organu, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, zwołać posiedzenie, jeżeli przyczyni się to do przyspieszenia zajęcia stanowiska (posiedzenie w trybie współdziałania).

§ 2. Organ załatwiający sprawę może zwołać posiedzenie w trybie współdziałania przed upływem terminu na zajęcie stanowiska, określonego w art. 106 § 3, a jeżeli przepis prawa przewiduje inny termin, przed upływem tego terminu, tylko na wniosek organu, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska.

§ 3. Organ załatwiający sprawę może wezwać strony na posiedzenie w trybie współdziałania. Przepisy art. 90–96 stosuje się odpowiednio.

§ 4. Zwołanie posiedzenia w trybie współdziałania nie zwalnia z obowiązku rozpatrzenia ponaglenia, o którym mowa w art. 106 § 6. Postanowienie, o którym mowa w art. 106 § 5, może zostać wpisane do protokołu posiedzenia w trybie współdziałania.”;

24) w art. 107 § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Decyzja zawiera:

- 1) oznaczenie organu administracji publicznej;
- 2) datę wydania;
- 3) oznaczenie strony lub stron;
- 4) powołanie podstawy prawnej;
- 5) rozstrzygnięcie;
- 6) uzasadnienie faktyczne i prawne;
- 7) pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania;

- 8) podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji lub, jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowany podpis elektroniczny;
  - 9) pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu lub skargi oraz o wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi, jeżeli mają one charakter stały albo o podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także o możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo o przyznanie prawa pomocy – w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego.”;
- 25) w art. 110 dotychczasową treść oznacza się jako § 1 i dodaje się § 2 w brzmieniu:
- „§ 2. Organ administracji publicznej, w przypadku milczącego załatwienia sprawy, jest związany wydanym w tym trybie rozstrzygnięciem od dnia następującego po dniu, w którym upływa termin przewidziany na wydanie decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie albo wniesienie sprzeciwu, o ile kodeks nie stanowi inaczej.”;
- 26) art. 114 otrzymuje brzmienie:
- „Art. 114. W sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne, strony mogą zawrzeć ugodę, jeżeli charakter sprawy na to pozwala i nie sprzeciwiają się temu przepisy szczególne.”;
- 27) w art. 116 § 1 otrzymuje brzmienie:
- „§ 1. Organ administracji publicznej odroczy wydanie decyzji i wyznaczy stronom termin do zawarcia ugody, jeżeli istnieją przesłanki do jej zawarcia, pouczając strony o trybie i skutkach zawarcia ugody.”;
- 28) art. 117 otrzymuje brzmienie:
- „Art. 117. § 1. Ugodę sporządza upoważniony pracownik organu w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego, na podstawie zgodnych oświadczeń stron. Jeżeli ugoda jest sporządzana w formie pisemnej, oświadczenia składa się przed upoważnionym pracownikiem organu.
- § 2. Ugoda zawiera:
- 1) oznaczenie organu administracji publicznej i stron postępowania;
  - 2) datę sporządzenia ugody;
  - 3) przedmiot i treść ugody;

- 4) podpisy stron oraz podpis pracownika upoważnionego do sporządzenia ugody w imieniu organu administracji publicznej właściwego do załatwienia sprawy z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego, a jeżeli ugoda została zawarta w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowane podpisy elektroniczne stron oraz pracownika organu upoważnionego do sporządzenia ugody.

§ 3. Przed podpisaniem ugody pracownik organu administracji publicznej upoważniony do jej sporządzenia odczytuje stronom jej treść, chyba że ugoda została sporządzona w formie dokumentu elektronicznego. Ugodę włącza się do akt sprawy.”;

- 29) po art. 121 dodaje się art. 121a w brzmieniu:

„Art. 121a. Do ugody zawartej przed mediatorem przepisy art. 117–121 stosuje się odpowiednio.”;

- 30) w dziale II po rozdziale 8 dodaje się rozdział 8a w brzmieniu:

#### „Rozdział 8a

##### Milczące załatwienie sprawy

Art. 122a. § 1. Sprawa może być załatwiona milcząco, jeżeli przepis szczególny tak stanowi.

§ 2. Sprawę uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony, jeżeli w terminie miesiąca od dnia doręczenia żądania strony właściwemu organowi administracji publicznej albo w innym terminie określonym w przepisach szczególnych organ ten:

- 1) nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (milczące zakończenie postępowania) albo
- 2) nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji (milcząca zgoda).

Art. 122b. Za dzień wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawach, o których mowa w art. 122a § 2 pkt 1, albo wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 122a § 2 pkt 2, uznaje się:

- 1) dzień nadania sprzeciwu, decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe albo

- 2) dzień doręczenia za pokwitowaniem sprzeciwu, decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przez pracowników organu administracji publicznej lub przez inne upoważnione osoby, albo
- 3) wprowadzenie sprzeciwu, decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie do systemu teleinformatycznego w przypadku, o którym mowa w art. 39<sup>1</sup>.

Art. 122c. § 1. Milczące załatwienie sprawy następuje w dniu następującym po dniu, w którym upływa termin przewidziany do wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu. W przypadku gdy organ przed upływem terminu załatwienia sprawy zawiadomi stronę o braku sprzeciwu, milczące załatwienie sprawy następuje w dniu doręczenia tego zawiadomienia.

§ 2. Jeżeli podanie zawierające żądanie, o którym mowa w art. 122a § 2, nie spełnia wymagań wskazanych w przepisach lub jest konieczne doprecyzowanie treści żądania, stosuje się przepisy art. 64. Termin, po którym następuje milczące załatwienie sprawy, biegnie od dnia uzupełnienia braków lub doprecyzowania treści żądania.

§ 3. Jeżeli w sprawie, która może być załatwiona milcząco, organ wyższego stopnia wydał decyzję na podstawie art. 138 § 2, termin, po którym następuje milczące załatwienie sprawy, biegnie od dnia doręczenia organowi pierwszej instancji akt sprawy wraz z tą decyzją.

Art. 122d. § 1. Do spraw załatwianych milcząco nie stosuje się przepisów art. 10 i art. 79a.

§ 2. Zawieszenie postępowania administracyjnego wstrzymuje bieg terminu, o którym mowa w art. 122a § 2.

Art. 122e. W aktach sprawy zamieszcza się adnotację o milczącym załatwieniu sprawy, wskazując treść rozstrzygnięcia oraz jego podstawę prawną.

Art. 122f. § 1. Na wniosek strony organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, wydaje zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy albo odmawia wydania takiego zaświadczenia.

§ 2. Na postanowienie, o którym mowa w § 1, przysługuje zażalenie.

§ 3. Zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy zawiera:

- 1) oznaczenie organu administracji publicznej i strony lub stron postępowania;
- 2) datę wydania zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy;
- 3) powołanie podstawy prawnej;

- 4) treść rozstrzygnięcia sprawy załatwionej milcząco;
- 5) datę milczącego załatwienia sprawy;
- 6) pouczenie o możliwości wniesienia zażalenia;
- 7) podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania zaświadczenia, a jeżeli zaświadczenie zostało wydane w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowany podpis elektroniczny.

§ 4. Zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy doręcza się wszystkim stronom w sprawie załatwionej milcząco.

§ 5. W zakresie nieuregulowanym w § 1–4 do zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy stosuje się przepisy działu VII.

Art. 122g. Do spraw załatwionych milcząco przepisy art. 145–163 stosuje się odpowiednio. Przyjmuje się, że skutek wydania decyzji ostatecznej powstał w terminie czternastu dni od upływu terminu wskazanego w art. 122c § 1.”;

- 31) po art. 127 dodaje się art. 127a w brzmieniu:

„Art. 127a. § 1. W trakcie biegu terminu na wniesienie odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję.

§ 2. Z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna.”;

- 32) w art. 130 § 4 otrzymuje brzmienie:

„§ 4. Decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, jeżeli jest zgodna z żądaniem wszystkich stron lub jeżeli wszystkie strony zrzekły się prawa do wniesienia odwołania zgodnie z przepisem art. 127a § 1.”;

- 33) w art. 136 dotychczasową treść oznacza się jako § 1 i dodaje się § 2–4 w brzmieniu:

„§ 2. Jeżeli decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, na zgodny wniosek wszystkich stron zawarty w odwołaniu, organ odwoławczy przeprowadza postępowanie wyjaśniające w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli przyczyni się to do przyspieszenia postępowania, organ odwoławczy może zlecić przeprowadzenie określonych czynności postępowania wyjaśniającego organowi, który wydał decyzję.



§ 3. Przepisy § 2 stosuje się także w przypadku, gdy jedna ze stron zawarła w odwołaniu wniosek o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy, a pozostałe strony wyraziły na to zgodę w terminie czternastu dni od dnia doręczenia im zawiadomienia o wniesieniu odwołania, zawierającego wniosek o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy.

§ 4. Przepisów § 2 i 3 nie stosuje się, jeżeli przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy byłoby nadmiernie utrudnione.”;

34) w art. 138 po § 2 dodaje się § 2a i § 2b w brzmieniu:

„§ 2a. Jeżeli organ pierwszej instancji dokonał w zaskarżonej decyzji błędnej wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, w decyzji, o której mowa w § 2, organ odwoławczy określa także wytyczne w zakresie wykładni tych przepisów prawa.

§ 2b. Przepisu § 2 nie stosuje się w przypadkach, o których mowa w art. 136 § 2 lub 3. Organ odwoławczy po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy wydaje decyzję, o której mowa w art. 138 § 1 albo 4.”;

35) w art. 151 po § 2 dodaje się § 3 w brzmieniu:

„§ 3. W sprawach, o których mowa w § 1, przepisów o milczącym załatwieniu sprawy nie stosuje się.”;

36) po art. 155 dodaje się art. 155a w brzmieniu:

„Art. 155a. W sprawach, o których mowa w art. 154 i art. 155, przepisów o milczącym załatwieniu sprawy nie stosuje się.”;

37) w art. 156 w § 1 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco;”;

38) w art. 158 § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Rozstrzygnięcie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji następuje w drodze decyzji. Przepisów o milczącym załatwieniu sprawy nie stosuje się.”;

39) po art. 162 dodaje się art. 162a w brzmieniu:

„Art. 162a. W sprawach, o których mowa w art. 161 i art. 162, przepisów o milczącym załatwieniu sprawy nie stosuje się.”;

40) w dziale II po rozdziale 13 dodaje się rozdział 14 w brzmieniu:

#### „Rozdział 14

##### Postępowanie uproszczone

Art. 163a. § 1. Organ administracji publicznej załatwia sprawę w postępowaniu uproszczonym, jeżeli przepis szczególny tak stanowi.

§ 2. Postępowanie uproszczone może dotyczyć interesu prawnego lub obowiązku tylko jednej strony, jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej. Przepisu art. 62 nie stosuje się.

§ 3. W sprawie rozpoznawanej w postępowaniu uproszczonym stosuje się przepisy rozdziału 8a, chyba że przepis szczególny wyłącza jej milczące załatwienie.

Art. 163b. § 1. W postępowaniu uproszczonym strona może wnieść podanie z wykorzystaniem urzędowego formularza, w którym wskazuje okoliczności mające znaczenie dla sprawy oraz przedstawia dowody wraz z żądaniem wszczęcia postępowania.

§ 2. Urzędowy formularz zawiera pouczenie o treści § 4 i 5.

§ 3. W przypadku wniesienia podania z wykorzystaniem formularza elektronicznego stosuje się przepis art. 63 § 3a.

§ 4. W sprawie wszczętej na skutek podania złożonego z wykorzystaniem urzędowego formularza nie jest dopuszczalne późniejsze zgłaszanie przez stronę nowych żądań.

§ 5. W przypadku złożenia przez stronę oświadczenia z wykorzystaniem urzędowego formularza nie jest dopuszczalne późniejsze powoływanie się przez nią na okoliczności pominięte w tym oświadczeniu, chyba że okoliczności te są istotne dla wyniku postępowania, a ich uwzględnienie nie doprowadzi do przedłużenia postępowania.

Art. 163c. Jeżeli uwzględnienie nowych okoliczności powołanych przez stronę w toku postępowania jest istotne dla wyniku tego postępowania, a ich uwzględnienie doprowadzi do jego przedłużenia, organ administracji publicznej w dalszym ciągu

proceeds the proceedings with the omission of provisions of this chapter, of which it informs the party within a period not longer than seven days.

Art. 163d. § 1. Postępowanie dowodowe jest ograniczone do dowodów zgłoszonych przez stronę, łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania, oraz dowodów możliwych do ustalenia na podstawie danych, którymi dysponuje organ prowadzący postępowanie.

§ 2. W sprawach rozpoznawanych w postępowaniu uproszczonym nie stosuje się przepisu art. 81.

Art. 163e. Uzasadnienie decyzji wydanej w postępowaniu uproszczonym może ograniczać się do:

- 1) wskazania faktów, które organ administracji publicznej uznał za udowodnione oraz
- 2) przytoczenia przepisów prawa stanowiących podstawę prawną decyzji.

Art. 163f. Postanowienia wydane w postępowaniu uproszczonym można zaskarżyć tylko w odwołaniu od decyzji, z wyjątkiem postanowień wydanych po wydaniu decyzji, postanowień o zawieszeniu lub o odmowie podjęcia zawieszzonego postępowania oraz postanowień, w odniesieniu do których możliwość ich zaskarżenia przewidują przepisy szczególne.”;

- 41) po dziale IV dodaje się dział IVa w brzmieniu:

#### „DZIAŁ IVa

Zasady nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg  
w jej wykonaniu

Art. 189a. § 1. W sprawach z zakresu nałożenia lub wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia ulg w jej wykonaniu stosuje się przepisy niniejszego działu.

§ 2. W przypadku uregulowania w przepisach odrębnych:

- 1) przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej,
  - 2) odstępiania od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia,
  - 3) terminów przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej,
  - 4) terminów przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej,
  - 5) odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej,
  - 6) udzielenia ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej
- przepisów niniejszego działu w tym zakresie nie stosuje się.

§ 3. W sprawach nakładania lub wymierzania przez organ administracji publicznej kar na podstawie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia, odpowiedzialności dyscyplinarnej, porządkowej lub z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, przepisów niniejszego działu nie stosuje się.

Art. 189b. Przez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji administracyjnej, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej.

Art. 189c. Jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony.

Art. 189d. Wymierzając administracyjną karę pieniężną, organ administracji publicznej bierze pod uwagę:

- 1) wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzebę ochrony życia lub zdrowia, ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czas trwania tego naruszenia;
- 2) częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszania zakazu tego samego rodzaju co niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być nałożona kara;
- 3) uprzednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe;
- 4) stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa;
- 5) działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa;
- 6) wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła;
- 7) w przypadku osoby fizycznej – warunki osobiste strony, wobec której administracyjna kara pieniężna jest nakładana.

Art. 189e. W przypadku gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, strona nie podlega ukaraniu.

Art.189f. § 1. Organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli:

- 1) waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa lub
- 2) za to samo zachowanie na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej albo kara za wykroczenie albo wykroczenie skarbowe albo strona została prawomocnie skazana za przestępstwo albo przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna.

§ 2. W przypadkach innych niż wymienione w § 1, jeżeli pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna, organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, może wyznaczyć stronie termin na przedstawienie dowodów potwierdzających:

- 1) usunięcie naruszenia prawa lub
- 2) powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, określając termin i sposób powiadomienia.

§ 3. Organ administracji publicznej w przypadkach, o których mowa w § 2, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli strona przedstawiła dowody, potwierdzające wykonanie postanowienia.

Art. 189g. § 1. Administracyjna kara pieniężna nie może zostać nałożona, jeżeli upłynęło pięć lat od naruszenia prawa albo od wystąpienia skutków naruszenia prawa.

§ 2. Przepisu § 1 nie stosuje się do spraw, w przypadku których przepisy odrębne przewidują termin, po upływie którego nie można wszcząć postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub stwierdzenia naruszenia prawa, w następstwie którego może być nałożona administracyjna kara pieniężna.

§ 3. Administracyjna kara pieniężna nie podlega egzekucji, jeżeli upłynęło pięć lat od dnia, w którym kara powinna być wykonana.

Art. 189h. § 1. Bieg terminu przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej przerywa ogłoszenie upadłości strony.

§ 2. Po przerwaniu biegu terminu przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej biegnie on na nowo od dnia następującego po dniu uprawomocnienia się postanowienia o zakończeniu lub umorzeniu postępowania upadłościowego.

§ 3. Jeżeli ogłoszenie upadłości strony nastąpiło przed rozpoczęciem biegu terminu przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, bieg tego terminu

rozpoczyna się od dnia następującego po dniu uprawomocnienia się postanowienia o zakończeniu lub umorzeniu postępowania upadłościowego.

§ 4. Bieg terminu przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu z dniem:

- 1) wniesienia środka zaskarżenia odpowiednio do sądu administracyjnego albo sądu powszechnego, albo wniesienia skargi kasacyjnej od prawomocnego orzeczenia w przedmiocie administracyjnej kary pieniężnej;
- 2) wniesienia żądania ustalenia przez sąd powszechny istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa;
- 3) doręczenia zarządzenia zabezpieczenia w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jeżeli przepisy odrębne przewidują możliwość zarządzenia zabezpieczenia.

§ 5. Termin przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej rozpoczyna się, a po zawieszeniu biegnie dalej, od dnia następującego po dniu:

- 1) uprawomocnienia się orzeczenia sądu administracyjnego albo sądu powszechnego właściwego do rozpoznania odwołania od decyzji dotyczącej nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, albo odmowy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania przez Sąd Najwyższy, oddalenia skargi kasacyjnej, albo uchylecia przez Sąd Najwyższy zaskarżonego wyroku i orzeczenia co do istoty sprawy;
- 2) uprawomocnienia się orzeczenia lub ogłoszenia prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego w sprawie ustalenia istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa;
- 3) zakończenia postępowania zabezpieczającego w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Art. 189i. § 1. Zaległą administracyjną karą pieniężną jest kara niezapłacona w terminie.

§ 2. Od zaległej administracyjnej kary pieniężnej nalicza się odsetki za zwłokę w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

Art. 189j. § 1. Bieg terminu przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej przerywa ogłoszenie upadłości strony.

§ 2. Po przerwaniu biegu terminu przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej biegnie on na nowo od dnia następującego po dniu uprawomocnienia się postanowienia o zakończeniu lub umorzeniu postępowania upadłościowego.

§ 3. Bieg terminu przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega przerwaniu z dniem:

- 1) zastosowania środka egzekucyjnego, o którym zobowiązany został zawiadomiony;
- 2) doręczenia zarządzenia zabezpieczenia w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

§ 4. Bieg terminu przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej rozpoczyna się, a po przerwaniu biegnie na nowo, od dnia następującego po dniu, w którym:

- 1) zastosowano środek egzekucyjny, o którym zobowiązany został zawiadomiony;
- 2) doręczono zarządzenie zabezpieczenia w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Art. 189k. § 1. Organ administracji publicznej, który nałożył administracyjną karę pieniężną, na wniosek strony, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem publicznym lub ważnym interesem strony, może udzielić ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej przez:

- 1) odroczenie terminu wykonania administracyjnej kary pieniężnej lub rozłożenie jej na raty;
- 2) odroczenie terminu wykonania zaległej administracyjnej kary pieniężnej lub rozłożenie jej na raty;
- 3) umorzenie administracyjnej kary pieniężnej w całości lub w części;
- 4) umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub w części.

§ 2. W przypadku umorzenia zaległej administracyjnej kary pieniężnej umorzeniu podlegają także odsetki za zwłokę w całości lub w takiej części, w jakiej została umorzona zaległa administracyjna kara pieniężna.

§ 3. Właściwy organ, na wniosek strony prowadzącej działalność gospodarczą, może udzielać określonych w § 1 ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej, które:

- 1) nie stanowią pomocy publicznej;
- 2) stanowią pomoc *de minimis* albo pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie – w zakresie i na zasadach określonych w bezpośrednio obowiązujących

przepisach prawa Unii Europejskiej dotyczących pomocy w ramach zasady *de minimis*;

- 3) stanowią pomoc publiczną:
- a) mającą na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi,
  - b) mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce,
  - c) zgodną z zasadami rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, której dopuszczalność została określona przez właściwe organy Unii Europejskiej, udzielaną na przeznaczenie inne niż wymienione w lit. a i b.

§ 4. W przypadku pomocy publicznej określonej w § 3 pkt 3 lit. a i b ulgi, o których mowa w § 3 pkt 2, mogą być udzielane, jeżeli w przepisach odrębnych zostały określone szczegółowe warunki udzielania tej pomocy, zapewniające jej zgodność z zasadami rynku wewnętrznego Unii Europejskiej.

§ 5. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, przeznaczenie pomocy, o której mowa w § 3 pkt 3 lit. c, udzielanej w formie ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej oraz szczegółowe warunki udzielania tych ulg, mając na uwadze dopuszczalność i warunki udzielania pomocy państwa określone przez właściwe organy Unii Europejskiej.”;

- 42) po dziale VIII dodaje się dział VIIIa w brzmieniu:

#### „DZIAŁ VIIIa

##### Europejska współpraca administracyjna

Art. 260a. § 1. Organy administracji publicznej udzielają niezbędnej pomocy organom innych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz organom administracji Unii Europejskiej, jeżeli przepisy prawa Unii Europejskiej tak stanowią i na zasadach określonych w tych przepisach.

§ 2. Organ administracji publicznej udziela pomocy z urzędu albo na wniosek. Pomoc ta obejmuje w szczególności udostępnianie informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych oraz wykonywanie czynności procesowych w ramach pomocy prawnej.

§ 3. Właściwość organów w przedmiocie udzielenia pomocy ustala się na podstawie przepisów kodeksu, jeżeli przepisy prawa Unii Europejskiej nie stanowią inaczej.



§ 4. Organ administracji publicznej udzielający pomocy zawiadamia o udzieleniu pomocy podmiot, którego pomoc dotyczy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Art. 260b. § 1. Wniosek o udzielenie pomocy podlega rozpatrzeniu, jeżeli zawiera uzasadnienie i został sporządzony w języku urzędowym Unii Europejskiej.

§ 2. Jeżeli wniosek zawiera braki formalne, należy wezwać organ wnioskujący do ich uzupełnienia w terminie czternastu dni od dnia doręczenia wezwania.

§ 3. Jeżeli wnioskodawca nie złoży w terminie brakujących dokumentów lub brak jest podstaw prawnych do udzielenia pomocy, wniosek o udzielenie pomocy nie podlega rozpatrzeniu i jest zwracany wnioskodawcy.

§ 4. Rozpatrzenie wniosku następuje w terminie wynikającym z przepisów prawa Unii Europejskiej, a jeżeli brak jest takiego terminu – bez zbędnej zwłoki.

Art. 260c. § 1. Organy administracji publicznej zwracają się o niezbędną pomoc do organów państw członkowskich Unii Europejskiej oraz organów administracji Unii Europejskiej, jeżeli przepisy prawa Unii Europejskiej tak stanowią i na zasadach określonych w tych przepisach.

§ 2. Wniosek o udzielenie pomocy zawiera uzasadnienie. Jeżeli wniosek jest kierowany do organów administracji Unii Europejskiej, sporządza się go w języku urzędowym Unii Europejskiej, a jeżeli jest kierowany do organów administracji innego państwa członkowskiego, tłumaczy się go na język uzgodniony przez zainteresowane organy.

Art. 260d. Informacje między organami administracji publicznej są przekazywane w szczególności drogą elektroniczną.

Art. 260e. Zasady ponoszenia kosztów udzielenia pomocy regulują przepisy prawa Unii Europejskiej. W przypadku braku takich przepisów organ administracji publicznej ponosi koszty swojego działania.

Art. 260f. Przepisy niniejszego działu stosuje się także w odniesieniu do organów państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz Konfederacji Szwajcarskiej, jeżeli przepisy prawa Unii Europejskiej znajdują zastosowanie do tych państw.

Art. 260g. Przepisów niniejszego działu nie stosuje się, jeżeli przepisy prawa Unii Europejskiej lub przepisy szczególne dotyczące europejskiej współpracy administracyjnej stanowią inaczej.”;

43) w art. 263 § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Do kosztów postępowania zalicza się koszty podróży i inne należności świadków i biegłych oraz stron w przypadkach przewidzianych w art. 56, koszty spowodowane oględzinami na miejscu, koszty doręczenia stronom pism urzędowych, a także koszty mediacji.”;

44) po art. 263 dodaje się art. 263a w brzmieniu:

„Art. 263a. Minister właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzenia, wysokość wynagrodzenia mediatora za prowadzenie postępowania mediacyjnego oraz wydatki mediatora podlegające zwrotowi, biorąc pod uwagę rodzaj sprawy oraz sprawny przebieg mediacji, a także niezbędne wydatki związane z prowadzeniem mediacji.”;

45) w art. 264 po § 1 dodaje się § 1a w brzmieniu:

„§ 1a. Jeżeli w sprawie została przeprowadzona mediacja, organ administracji publicznej, niezwłocznie po doręczeniu protokołu z przebiegu mediacji, wydaje postanowienie w sprawie ustalenia wysokości kosztów mediacji.”;

46) art. 268a otrzymuje brzmienie:

„Art. 268a. Organ administracji publicznej może upoważniać, w formie pisemnej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność z oryginałem odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań.”.

**Art. 2.** W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, 1579 i 1948) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 101 otrzymuje brzmienie:

„Art. 101. 1. Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się, jeżeli w sprawie orzekał już sąd administracyjny i skargę oddalił.

3. Skargę na uchwałę lub zarządzenie, o których mowa w ust. 1, można wnieść do sądu administracyjnego w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy na to wyrażą pisemną zgodę.

4. W sprawach, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio art. 94.”;
- 2) uchyla się art. 102a.

**Art. 3.** W ustawie z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1659) art. 2 otrzymuje brzmienie:

„Art. 2. W sprawach, o których mowa w art. 1 ust. 1, kolegia są organami właściwymi w szczególności do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, ponagleń, żądań wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji.”.

**Art. 4.** W ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2046) w art. 66 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

„2. W postępowaniach o ustalenie niepełnosprawności albo stopnia niepełnosprawności nie stosuje się przepisu art. 79a Kodeksu postępowania administracyjnego.”.

**Art. 5.** W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613, z późn. zm.<sup>2)</sup>) w art. 14b w § 6a pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) zmiany interpretacji indywidualnych w wyniku uwzględnienia skargi do sądu administracyjnego na podstawie art. 54 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, 846, 996, 1579, 1948 i 2103),”.

**Art. 6.** W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 486 i 1948) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) uchyla się art. 88a;
- 2) art. 90 otrzymuje brzmienie:

„Art. 90. 1. Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego.

2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się, jeżeli w sprawie orzekał już sąd administracyjny i skargę oddalił.”.

---

<sup>2)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2015 r. poz. 699, 978, 1197, 1269, 1311, 1649, 1923 i 1932 oraz z 2016 r. poz. 195, 615, 846, 1228, 1579, 1933, 1948 i 2024.

**Art. 7.** W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814, 1579 i 1948) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 87 otrzymuje brzmienie:

„Art. 87. 1. Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się, jeżeli w sprawie orzekał już sąd administracyjny i skargę oddalił.

3. Skargę na uchwałę, o której mowa w ust. 1, można wnieść do sądu administracyjnego w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców powiatu, którzy na to wyrażą pisemną zgodę.”;

2) uchyla się art. 90a.

**Art. 8.** W ustawie z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz. U. z 2014 r. poz. 1512, z późn. zm.<sup>3)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 124 po ust. 2 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Organy, o których mowa w ust. 1, wymierzając karę pieniężną, biorą pod uwagę:

1) stopień oraz czas trwania naruszenia obowiązków;

2) stopień zagrożenia wywołanego naruszeniem obowiązków.”;

2) w art. 126 po ust. 2 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Do kar, o których mowa w art. 123, nie stosuje się przepisów art. 189e oraz art. 189f § 2 i § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, 868, 996 i 1579).”.

**Art. 9.** W ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, 846, 996, 1579, 1948 i 2103) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 3 po § 2 dodaje się § 2a w brzmieniu:

„§ 2a. Sądy administracyjne orzekają także w sprawach sprzeciwów od decyzji wydanych na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.”;

---

<sup>3)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2015 r. poz. 1505 i 1893 oraz z 2016 r. poz. 266, 1343, 1579, 1948 i 2003.

2) art. 52 i art. 53 otrzymują brzmienie:

„Art. 52. § 1. Skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka.

§ 2. Przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub ponaglenie, przewidziany w ustawie.

§ 3. Jeżeli stronie przysługuje prawo do zwrócenia się do organu, który wydał decyzję z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, strona może wnieść skargę na tę decyzję bez skorzystania z tego prawa.

Art. 53. § 1. Skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie albo aktu, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4a.

§ 2. Jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi, skargę na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4, wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności. Sąd, po wniesieniu skargi, może uznać, że uchybienie tego terminu nastąpiło bez winy skarżącego i rozpoznać skargę.

§ 3. W przypadku innych aktów, jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi i nie stanowi inaczej, skargę można wnieść w każdym czasie.

§ 4. Skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu.

§ 5. W sprawach wskazanych w § 1 i 2 prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka mogą wnieść skargę w terminie sześciu miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej, a w pozostałych przypadkach w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie aktu lub podjęcia innej czynności uzasadniającej wniesienie skargi. Termin ten nie ma zastosowania w sprawach, o których mowa w § 4.

§ 6. Termin, o którym mowa w § 1 i 2, uważa się za zachowany także wtedy, gdy przed jego upływem strona wniosła skargę wprost do sądu administracyjnego. W takim wypadku sąd ten niezwłocznie przesyła skargę odpowiednio do organu, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie, wydał akt lub podjął inną czynność, będącą przedmiotem skargi.”;

3) w art. 54 § 3 otrzymuje brzmienie::

„§ 3. Organ, którego działanie, beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. W przypadku skargi na decyzję, uwzględniając ją w całości, organ uchyla zaskarżoną decyzję i wydaje decyzję, o której mowa w art. 138 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Uwzględniając skargę, organ stwierdza jednocześnie, czy działanie, beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa. Przepis § 2 stosuje się odpowiednio.”;

4) po art. 54 dodaje się art. 54a w brzmieniu:

„Art. 54a. § 1. Jeżeli przed przekazaniem sądowi skargi jednej ze stron postępowania administracyjnego, inna strona tego postępowania zwróciła się do organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, art. 54 § 2–4 nie stosuje się. Organ rozpoznaje tę skargę jak wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, o czym niezwłocznie zawiadamia stronę wnoszącą skargę.

§ 2. Jeżeli po przekazaniu sądowi skargi jednej ze stron postępowania administracyjnego, zgodnie z art. 54 § 2, do organu wpłynie podlegający rozpoznaniu wniosek innej strony o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, organ niezwłocznie zawiadamia o tym sąd. Sąd niezwłocznie przekazuje skargę wraz z aktami sprawy temu organowi. Przepis § 1 zdanie 2 stosuje się.”;

5) w art. 57 w § 1 uchyla się pkt 4;

6) w dziale III po rozdziale 3 dodaje się rozdział 3a w brzmieniu:

### „Rozdział 3a

#### Sprzeciw od decyzji

Art. 64a. Od decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw, zwany dalej „sprzeciwem od decyzji”.

Art. 64b. § 1. Do sprzeciwu od decyzji stosuje się odpowiednio przepisy o skardze, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej.

§ 2. Sprzeciw od decyzji powinien czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, żądanie jej uchylenia oraz oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję.

§ 3. W postępowaniu wszczętym sprzeciwem od decyzji przepisu art. 33 nie stosuje się.

Art. 64c. § 1. Sprzeciw od decyzji wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia skarżącemu decyzji.

§ 2. Sprzeciw od decyzji wnosi się za pośrednictwem organu, którego decyzja jest przedmiotem sprzeciwu.

§ 3. Termin, o którym mowa w § 2, uważa się za zachowany także wtedy, gdy przed jego upływem strona wniosła sprzeciw wprost do sądu administracyjnego. W takim przypadku sąd niezwłocznie wzywa organ, który wydał zaskarżoną decyzję, do przekazania sądowi kompletnych i uporządkowanych akt sprawy.

§ 4. Organ, o którym mowa w § 2, przekazuje sprzeciw sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy w terminie czternastu dni od dnia jego otrzymania. W przypadku, o którym mowa w § 3, organ, który wydał zaskarżoną decyzję, przekazuje sądowi kompletne i uporządkowane akta sprawy w terminie czternastu dni od dnia otrzymania wezwania.

§ 5. Organ, o którym mowa w § 2, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić sprzeciw od decyzji w całości w terminie czternastu dni od dnia jego otrzymania, uchylając zaskarżoną decyzję i wydając nową decyzję na podstawie art. 138 § 1 albo 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.

§ 6. W razie niezastosowania się do obowiązków, o których mowa w § 3, sąd na wniosek skarżącego może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym.

§ 7. Jeżeli organ nie przekazał sądowi sprzeciwu od decyzji, mimo wymierzenia grzywny, sąd rozpoznaje sprawę na podstawie nadesłanego odpisu sprzeciwu od decyzji.

Art. 64d. § 1. Sąd rozpoznaje sprzeciw od decyzji w terminie trzydziestu dni od dnia wpływu sprzeciwu, na posiedzeniu niejawnym.

§ 2. Sąd, rozpoznając sprzeciw od decyzji, może przekazać sprawę do rozpoznania na rozprawie.

Art. 64e. Rozpoznając sprzeciw od decyzji, sąd ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.”;

7) art. 116 otrzymuje brzmienie:

„Art. 116. § 1. Postępowanie mediacyjne prowadzi mediator wybrany przez strony.

§ 2. W przypadku postępowania mediacyjnego, o którym mowa w art. 115 § 2, jeżeli strony nie dokonały zgodnego wyboru mediatora, sąd, kierując sprawę do mediacji, wyznacza mediatora mającego odpowiednią wiedzę i umiejętności w zakresie prowadzenia mediacji w sprawach danego rodzaju. Po skierowaniu sprawy do mediacji przewodniczący wydziału niezwłocznie przekazuje mediatorowi dane kontaktowe stron a także ich pełnomocników, w szczególności numery telefonów i adresy poczty elektronicznej, jeżeli je posiada.

§ 3. Mediatorem może być osoba fizyczna, która posiada pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z pełni praw publicznych, w szczególności mediator wpisany na listę stałych mediatorów lub do wykazu instytucji i osób uprawnionych do przeprowadzenia postępowania mediacyjnego, prowadzonych przez prezesa sądu okręgowego.”;

8) po art. 116 dodaje się art. 116a–116e w brzmieniu:

„Art. 116a. Mediator powinien zachować bezstronność przy prowadzeniu mediacji i niezwłocznie ujawnić okoliczności, które mogłyby wzbudzić wątpliwość co do jego bezstronności, w tym odpowiednio okoliczności, o których mowa w art. 18.

Art. 116b. Mediator ma prawo do zapoznania się z aktami sprawy, chyba że strona w terminie tygodnia od dnia ogłoszenia lub doręczenia postanowienia kierującego strony do mediacji nie wyrazi zgody na zapoznanie się mediatora z aktami.

Art. 116c. § 1. Postępowanie mediacyjne nie jest jawne.

§ 2. Mediator, strony i inne osoby biorące udział w postępowaniu mediacyjnym są obowiązane zachować w tajemnicy fakty, o których dowiedziały się w związku z prowadzeniem mediacji, chyba że strony postanowią inaczej.

§ 3. Bezskuteczne jest powoływanie się w toku postępowania przed sądem lub sądem polubownym na oświadczenia składane w postępowaniu mediacyjnym. Nie dotyczy to ustaleń zawartych w protokole z przebiegu postępowania mediacyjnego.

Art. 116d. § 1. Mediator ma prawo do wynagrodzenia i zwrotu wydatków związanych z przeprowadzeniem mediacji, chyba że wyraził zgodę na prowadzenie



mediacji bez wynagrodzenia. Koszty wynagrodzenia i zwrotu wydatków pokrywają strony.

§ 2. Minister właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzenia, wysokość wynagrodzenia mediatora za prowadzenie postępowania mediacyjnego oraz wydatki mediatora podlegające zwrotowi, biorąc pod uwagę rodzaj sprawy oraz sprawny przebieg postępowania mediacyjnego, a także niezbędne wydatki związane z prowadzeniem mediacji.

Art. 116e. § 1. Mediator sporządza protokół z przebiegu postępowania mediacyjnego.

§ 2. Protokół zawiera:

- 1) czas i miejsce przeprowadzenia mediacji;
- 2) imię i nazwisko (nazwę) skarżącego, oznaczenie organu, a także ich adresy;
- 3) imię i nazwisko oraz adres mediatora;
- 4) dokonane przez strony ustalenia co do sposobu załatwienia sprawy;
- 5) podpis mediatora oraz skarżącego i organu.

§ 3. Mediator niezwłocznie doręcza odpis protokołu stronom oraz sądowi, przed którym toczy się postępowanie.”;

- 9) w art. 119 w pkt 4 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 5 w brzmieniu:

„5) decyzja została wydana w postępowaniu uproszczonym, o którym mowa w dziale II w rozdziale 14 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.”;

- 10) w art. 146 § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. W sprawach, o których mowa w § 1, sąd może w wyroku uznać uprawnienie lub obowiązek wynikające z przepisów prawa.”;

- 11) po art. 151 dodaje się art. 151a w brzmieniu:

„Art. 151a. § 1. Sąd, uwzględniając sprzeciw od decyzji, o którym mowa w art. 64a, uchyla decyzję w całości, jeżeli stwierdzi naruszenie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Sąd może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6.

§ 2. W przypadku nieuwzględnienia sprzeciwu od decyzji sąd oddala sprzeciw.

§ 3. Od wyroku, o którym mowa w § 1, nie przysługuje środek odwoławczy, z tym że na zawarte w wyroku postanowienie w przedmiocie grzywny przysługuje zażalenie.”;

12) w art. 182 po § 2 dodaje się § 2a w brzmieniu:

„§ 2a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje na posiedzeniu niejawnym skargę kasacyjną od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego, o którym mowa w art. 151a § 2.”;

13) po art. 182 dodaje się art. 182a w brzmieniu:

„Art. 182a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę kasacyjną od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego, o którym mowa w art. 151a § 2, w terminie trzydziestu dni od dnia wpływu.”;

14) w art. 230 § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Pismami, o których mowa w § 1, są skarga, sprzeciw od decyzji, skarga kasacyjna, zażalenie oraz skarga o wznowienie postępowania.”.

**Art. 10.** W ustawie z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2016 r. poz. 1489, z późn. zm.<sup>4)</sup>) po art. 17a dodaje się art. 17b w brzmieniu:

„Art. 17b. Do spraw, o których mowa w art. 15, nie stosuje się przepisu art. 79a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.”.

**Art. 11.** W ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r. poz. 525 i 1960 oraz z 2016 r. poz. 1948) art. 63 otrzymuje brzmienie:

„Art. 63. 1. Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym przez wojewodę lub organ niezespółonej administracji rządowej, w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego.

2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się, jeżeli w sprawie orzekał już sąd administracyjny i skargę oddalił.”.

**Art. 12.** W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, 1948 i 1984) w art. 67 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

„2. Do spraw dotyczących administracyjnych kar pieniężnych stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.”.

---

<sup>4)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2016 r. poz. 1579, 1823, 1948, 1954 i 2003.

**Art. 13.** W ustawie z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1167 i 1948) art. 3 otrzymuje brzmienie:

„Art. 3. Do postępowań sprawdzających, kontrolnych postępowań sprawdzających oraz postępowań bezpieczeństwa przemysłowego, w zakresie nieuregulowanym w ustawie, mają zastosowanie przepisy: art. 6, art. 7, art. 8, art. 12, art. 14–16, art. 24 § 1 pkt 1–6 i § 2–4, art. 26 § 1, art. 28, art. 29, art. 30 § 1–3, art. 35 § 1, art. 39, art. 41–47, art. 50, art. 55, art. 57–60, art. 61 § 3 i 4, art. 63 § 4, art. 64, art. 65, art. 72, art. 75 § 1, art. 77 § 1, art. 97 § 1 pkt 4 i § 2, art. 98, art. 101, art. 103, art. 104, art. 105 § 2, art. 107, art. 109 § 1, art. 112, art. 113 § 1, art. 125 § 1, art. 156–158 oraz art. 217 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, 868, 996 i 1579).”.

**Art. 14.** 1. W terminie 2 lat od dnia wejścia w życie ustawy ministrowie kierujący działami administracji rządowej, w zakresie swojej właściwości, dokonają przeglądu aktów prawnych regulujących postępowania administracyjne w zakresie dwuinstancyjności postępowań i przepisów szczególnych wobec art. 127 § 1 ustawy zmienianej w art. 1.

2. Ministrowie, o których mowa w ust. 1, przedłożą ministrowi właściwemu do spraw gospodarki oraz ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, w terminie, o którym mowa w ust. 1, zestawienia wraz z uzasadnieniem, obejmujące postępowania administracyjne, w których:

- 1) zachodzi konieczność zachowania dwuinstancyjności postępowań;
- 2) zasadne jest odstępianie od dwuinstancyjności postępowań.

3. Minister właściwy do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej przedłoży Radzie Ministrów, w terminie 6 miesięcy od dnia wykonania obowiązku, o którym mowa w ust. 2, zbiorczy raport dotyczący dwuinstancyjności postępowań administracyjnych.

**Art. 15.** Przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym przepisami art. 1 pkt 21 niniejszej ustawy, stosuje się również do postępowań wszczętych przed dniem jej wejścia w życie. W pozostałym zakresie do postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym.

**Art. 16.** 1. Do postępowań przed sądami administracyjnymi, wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustawy, o której mowa w art. 9, w brzmieniu dotychczasowym.

2. Przepisy ustawy zmienianej w art. 9, w brzmieniu nadanym przepisami art. 9 pkt 2 niniejszej ustawy, oraz przepisy, o których mowa w art. 2 oraz w art. 6, art. 7 i art. 11 niniejszej ustawy, stosuje się do aktów i czynności organów administracji publicznej dokonanych po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy.

3. Przepisy ustawy zmienianej w art. 9, w brzmieniu nadanym przepisami art. 9 pkt 7 i 8 niniejszej ustawy, stosuje się również do postępowań przed sądami administracyjnymi wszczętych przed dniem jej wejścia w życie, chyba że postępowanie mediacyjne zostało wszczęte na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 9 w brzmieniu dotychczasowym.

**Art. 17.** Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2017 r.

## UZASADNIENIE

<b>1. POTRZEBA I CEL REGULACJI</b> .....	<b>3</b>
<b>2. ZAKRES PROJEKTOWANYCH ZMIAN</b> .....	<b>6</b>
<b>I.</b> Zmiany dotyczące zasad ogólnych postępowania administracyjnego (art. 7a, 8 § 2, 8a, 13, 15 i 16 § 3 k.p.a.) .....	6
<b>II.</b> Bezczynność organu i przewlekłość postępowania, ponaglenie (art. 36–38 k.p.a., art. 52 § 2 i 53 § 4 p.p.s.a., zmiana ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych).....	21
<b>III.</b> Wskazanie niespełnionych przesłanek do wydania decyzji zgodnej z żądaniem strony (art. 79a k.p.a.) .....	28
<b>IV.</b> Nakaz rozstrzygania niedających się usunąć wątpliwości faktycznych na korzyść strony (art. 81a k.p.a.).....	31
<b>V.</b> Usprawnienie współdziałania organów i posiedzenie w trybie współdziałania (art. 106 § 6 i art. 106a k.p.a.).....	33
<b>VI.</b> Mediacja w postępowaniu administracyjnym (rozdział 5a, art. 35 § 5, 83 § 4, 96a–96n i 263 § 1, 263a i 264 § 1a k.p.a.).....	35
<b>VII.</b> Zawiadomienie stron o decyzji lub innych czynnościach w postępowaniach z udziałem znacznej liczby podmiotów (art. 49-49b i 91 § 3 k.p.a.) .....	43
<b>VIII.</b> Milczące załatwienie sprawy (art. 1 pkt 1, art. 122a-122g, art. 151 § 3, art. 155a, art. 158 § 1 zd. 2, art. 162a k.p.a.).....	45
<b>IX.</b> Ugoda administracyjna (art. 114, 116 § 1 i 117 k.p.a.).....	52
<b>X.</b> Zmiany dotyczące postępowania odwoławczego .....	53
<b>XI.</b> Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej (art. 64a–64e, art. 151a i art. 230 § 2 p.p.s.a.).....	61
<b>XII.</b> Administracyjne postępowanie uproszczone (art. 35 § 3a, art. 163a–163f k.p.a., art. 119 pkt 5 p.p.s.a.).....	65
<b>XIII.</b> Administracyjne kary pieniężne (art. 189a–189k k.p.a.) .....	69
<b>XIV.</b> Europejska Współpraca Administracyjna (art. 260a–260f k.p.a.) .....	81
<b>XV.</b> Pozostałe zmiany w k.p.a. ....	84
<b>XVI.</b> Zachowanie terminu na wniesienie skargi w razie skierowania jej wprost do sądu administracyjnego (art. 53 § 6 p.p.s.a.).....	87
<b>XVII.</b> Usunięcie wymogu wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa (art. 52 p.p.s.a., zmiany w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i o samorządzie województwa oraz w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie oraz w Ordynacji podatkowej) .....	88
<b>XVIII.</b> Postępowanie mediacyjne w toku postępowania przed sądami administracyjnymi (art. 116 oraz 116 a–e p.p.s.a.).....	90
<b>3. ZGŁOSZENIE LOBBINGOWE</b> .....	<b>91</b>
<b>4. OŚWIADCZENIE O ZGODNOŚCI PROJEKTOWANYCH REGULACJI Z PRAWEM UNII EUROPEJSKIEJ</b> .....	<b>91</b>

<b>5. OCENA, CZY PROJEKT USTAWY BĘDZIE PODLEGAŁ NOTYFIKACJI, ZGODNIE Z PRZEPISAMI DOTYCZĄCYMI FUNKCJONOWANIA KRAJOWEGO SYSTEMU NOTYFIKACJI NORM I AKTÓW PRAWNYCH .....</b>	<b>91</b>
<b>6. TERMIN WEJŚCIA W ŻYCIE.....</b>	<b>92</b>

## 1. POTRZEBA I CEL REGULACJI

Rozpoznawanie spraw administracyjnych w wielu przypadkach cechuje przewlekłość. Problem ten ma szczególne znaczenie w odniesieniu do licznych postępowań związanych z działalnością gospodarczą, takich jak uzyskanie koncesji lub zezwolenia czy też decyzji związanych z procesem inwestycyjnym. Wydłużający się czas oczekiwania na decyzje administracyjne powoduje, że przedsiębiorcy zmuszeni są wstrzymywać realizację inwestycji lub podjęcie określonego rodzaju działalności.

Częste niedotrzymywanie przez organy administracji publicznej instrukcyjnych terminów załatwiania spraw sprawia, że trudno jest przewidzieć, w jakim realnie czasie przedsiębiorca może liczyć na uzyskanie ostatecznego rozstrzygnięcia jego sprawy. Problem pogłębia fakt, że organy administracji publicznej nie są związane swoją dotychczasową praktyką w zakresie stosowania prawa, obowiązki z zakresu informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mają wpływ na ich sytuację są niejednokrotnie traktowane czysto formalnie, a przepisy nie przewidują mechanizmów umożliwiających czynny udział stron w decydowaniu przez organ o treści rozstrzygnięcia. Może to powodować, że strony są zaskakiwane treścią zapadających rozstrzygnięć, co z kolei zwiększa ryzyko zaskarżenia decyzji i przez to – znacznego przedłużenia postępowania.

Z przeprowadzonego w 2016 r. przez PARP badania ankietowego wśród przedsiębiorców wynika, że problem przewlekłości rozpoznawania spraw administracyjnych dostrzega aż 78,1% respondentów.

W 2015 r. wojewódzkie sądy administracyjne uwzględniły niemal 2000 skarg na bezczynność organów administracji publicznej lub przewlekłe prowadzenie postępowania, zaś w pierwszej połowie 2016 r. – ok. 1150 takich skarg. W związku ze stwierdzoną bezczynnością lub przewlekłością sądy wymierzyły organom administracji publicznej w 2015 r. ponad 1750 grzywien o łącznej wysokości ponad 625 000 zł. W pierwszej połowie 2016 r. liczba takich grzywien wyniosła ponad 1100, a ich łączna wysokość przekroczyła 415 000 zł.

Stan powyższy wynika m.in. z problemów o charakterze konstrukcyjnym:

– „piętrowości” **procedur administracyjnych**, rozumianej jako konieczność

zaskarżenia decyzji w trybie administracyjnym przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego, który z kolei kontroluje treść rozstrzygnięcia i, zasadniczo, może jedynie uchylić zaskarżoną decyzję, pozostawiając merytoryczne rozstrzygnięcie organowi administracji. Co istotne, w przypadku decyzji wydawanych w pierwszej instancji przez ministrów i samorządowe kolegia odwoławcze strona, chcąc poddać rozstrzygnięcie jej sprawy kontroli sądu administracyjnego, zmuszona jest wnieść wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ, mimo że skuteczność takich wniosków jest bardzo niewielka

- **zbyt częstego wydawania przez organy administracji decyzji kasatoryjnych**, tj. uchylających decyzję i przekazujących sprawę do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji. Wydanie takiej decyzji, bez względu na wolę stron, następuje w każdym przypadku, gdy na etapie postępowania odwoławczego okazuje się, że z uwagi na uchybienia organu pierwszej instancji, konieczne jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego co do istotnej okoliczności sprawy.

Ponadto **nadmierny formalizm oraz rygorystycznie postrzegana władczość** przy rozstrzyganiu spraw administracyjnych powodują, że w postępowaniach administracyjnych nie jest właściwie realizowana zasada zaufania obywateli do organów państwa oraz zasada przekonywania. W związku z tym znaczna część kończących te postępowania rozstrzygnięć jest zaskarżana (w 2015 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło ok. 77 tys. skarg, w pierwszej połowie 2016 r. – ponad 35 tys.).

Przeciwdziałaniu beczynności organów i przewlekłemu prowadzeniu postępowań administracyjnych nie sprzyja też mało klarowna i efektywna regulacja dotycząca środków zaskarżania tych uchybień w trybie administracyjnym, rzadkie stosowanie w ustawach odrębnych mechanizmów milczącego zakończenia postępowania, które przeciwdziałają beczynności i przewlekłości, a także brak uproszczonej procedury w sprawach mniej skomplikowanych pod względem faktycznym i prawnym.

Co oczywiste, analizowane problemy dotyczą nie tylko przedsiębiorców, ale również stron w postępowaniach, które nie dotyczą działalności gospodarczej. Postępowania administracyjne są ściśle związane z wieloma dziedzinami życia, dotyczą codziennych spraw wszystkich obywateli. Szybkość załatwiania spraw oraz jakość rozstrzygnięć mają niebagatelny, bezpośredni wpływ na ocenę systemu administracji publicznej



i poziom zaufania jednostek do państwa. Analizowane dysfunkcje działania organów administracji publicznej mają tym samym skutki o zasięgu powszechnym, co sprawia, że rozwiązania, które zmierzają do ich ograniczenia muszą dotyczyć aktów o charakterze podstawowym dla funkcjonowania administracji.

Szczegółowa analiza powyższych problemów doprowadziła do wniosku, że możliwe i uzasadnione jest wprowadzenie zmian legislacyjnych, które będą kompleksowo przeciwdziałały przewlekłości postępowań administracyjnych oraz zwiększą zaufanie obywateli – stron do organów administracji i wydawanych przez nie rozstrzygnięć.

Celem niniejszego projektu jest zatem wprowadzenie rozwiązań, które:

- a) pozwolą **usprawnić postępowania administracyjne oraz skrócić czas ich trwania** m.in. dzięki przyznaniu stronom możliwości decydowania w szerszym zakresie o realizacji ich prawa do pełnego, dwukrotnego rozpoznania sprawy w procedurze administracyjnej,
- b) **zmniejszą ilość rozstrzygnięć kasatoryjnych**, gdyż strona będzie mogła zapobiec przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania, a dodatkowo – wprowadzona zostanie przyspieszona procedura, w której sąd administracyjny będzie mógł skontrolować prawidłowość decyzji kasatoryjnej,
- c) przyczynią się do **bardziej partnerskiego podejścia administracji do obywateli** przez wprowadzenie zasad i szczegółowych regulacji pozwalających na efektywniejszą realizację zasady pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej (m.in. zasada przyjaznej interpretacji prawa i rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść strony) oraz na wykorzystanie metod polubownego rozwiązywania kwestii spornych (mediacja).

Ponadto niniejszy projekt zmierza do **zapewnienia adekwatności administracyjnych kar pieniężnych** do zaistniałych przypadków naruszenia prawa. Jego celem jest uregulowanie ogólnych dyrektyw wymiaru kar, przesłanek odstąpienia od nałożenia kary, terminów przedawnienia nałożenia i egzekucji kary oraz warunków udzielania ulg w zapłacie kar pieniężnych. Obecnie, nakładanie kar administracyjnych cechuje niejednokrotnie automatyzm, który może powodować nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji podmiotów podlegających ukaraniu.

## 2. ZAKRES PROJEKTOWANYCH ZMIAN

### I. Zmiany dotyczące zasad ogólnych postępowania administracyjnego (art. 7a, art. 8 § 2, art. 8a, art. 13, art. 15 i art. 16 § 3 k.p.a.)

#### 1. Uwagi ogólne

Zasady ogólne postępowania administracyjnego zawarte w art. 6–16 Kodeksu postępowania administracyjnego (określanego dalej skrótem „k.p.a.”) wymagają uzupełnienia o nowe rozwiązania prawne, adekwatne do zmian w postrzeganiu zadań administracji publicznej oraz standardów europejskich.

Projekt wyraża *explicite* w przepisach k.p.a. nowe zasady, kierując się założeniem, że konieczne jest zapewnienie ram prawnych dla partnerskiego podejścia administracji publicznej do obywateli poprzez mniej restrykcyjne i formalistyczne korzystanie z władczości oraz z możliwości rozstrzygania spraw niezgodnie ze słusznymi interesami stron.

Ponadto projektowane zmiany wynikają z faktu, że kodeksowy zbiór obecnie obowiązujących zasad ogólnych postępowania administracyjnego nie w pełni realizuje zasady europejskiego *soft law* w sprawie dobrej administracji, wyrażone m.in. w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej (określanym dalej skrótem „EKDPA”).

Opisane niżej zasady ogólne mają charakter uniwersalny, kształtując relacje między organami administracji publicznej i stronami postępowania. Wyznaczają obowiązki organów w zakresie respektowania uprawnień jednostki, w celu ich ochrony przed nadmiernym, nieuprawnionym czy nieefektywnym działaniem organów. Przepisy te sformułowane zostały w sposób generalny, zgodnie z charakterem i istotą zasad ogólnych, których treść podlega uszczegółowieniu w procesie stosowania prawa przez organy administracji i jego kontroli przez sądy administracyjne.

Należy podkreślić, że sformułowane w art. 7a i art. 8a k.p.a. oraz w zmienionych art. 8 i art. 13 k.p.a. zasady powinny być interpretowane i stosowane z uwzględnieniem innych zasad ogólnych postępowania administracyjnego i uszczegóławiających je przepisów k.p.a. Wymagają one jednak od organów administracji publicznej dokonywania wykładni i wyważenia pozostałych zasad (w szczególności zasady prawdy obiektywnej, zasady zaufania obywateli do organów państwa, zasady legalizmu

oraz zasady szybkości postępowania) z uwzględnieniem podstawowych, opisanych wyżej celów projektowanych zmian.

## **2. Przyjazna interpretacja przepisów** (*in dubio pro libertate* – art. 7a k.p.a., zmiana w ustawie o ochronie informacji niejawnych)

Interpretacja przepisów może powodować trudności zarówno po stronie obywateli (i innych podmiotów), jak i po stronie organów administracji, a także sądów i podmiotów wykonujących zadania powierzone z zakresu administracji publicznej. Decyzje organów władzy publicznej, w których wątpliwości interpretacyjne rozstrzygnięto na niekorzyść strony, istotnie obniżają zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Ochronie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa służy konstytucyjna zasada poprawnej legislacji. Te same wartości powinny być w pogłębiony sposób chronione także na płaszczyźnie stosowania prawa. Zasada przyjaznej interpretacji przepisów (*in dubio pro libertate*) ma na celu urzeczywistnienie tych samych wartości co wspomniana zasada konstytucyjna. Chociaż prawo powinno być sformułowane w taki sposób, aby ustalenie znaczenia przepisów nie nastroczało trudności, nie można wykluczyć, że takie trudności będą miały miejsce. Wprowadzana w art. 7a k.p.a. zasada „przyjaznej interpretacji prawa” ma więc na celu ograniczenie ryzyka obciążenia strony skutkami niejasności przepisów.

Na tle ochrony prawa własności Naczelny Sąd Administracyjny opowiedział się za wykładnią zawężającą ingerencję w uprawnienia jednostki (prawo własności)<sup>1)</sup>. Na gruncie prawa podatkowego, Trybunał Konstytucyjny<sup>2)</sup> wskazywał natomiast, że organy administracji publicznej powinny – zgodnie z zasadą *in dubio pro tributario* – rozstrzygać wątpliwości interpretacyjne na korzyść podatnika. Należy podkreślić, że nakaz ten został również wyartykułowany w *Kierunkowych założeniach nowej ordynacji podatkowej*<sup>3)</sup>, przygotowanych przez Komisję Kodyfikacyjną Ogólnego Prawa Podatkowego. Podkreślono w nich bowiem, że „[...] w państwie

---

<sup>1)</sup> Uchwała NSA z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. II OPS 2/12: „Po pierwsze, w przypadku niejednoznacznego brzmienia przepisu ograniczającego uprawnienia właściciela – a z takim przypadkiem mamy do czynienia – sąd jest zobligowany do kierowania się dyrektywą *in dubio pro libertate*. Powinien zatem odczytywać przepis w taki sposób, aby ingerencja w treść uprawnienia współwłaścicieli do udziału w zarządzie rzeczą wspólną była jak najmniejsza”.

<sup>2)</sup> Wyrok TK z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09.

<sup>3)</sup> Dokument jest dostępny na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12274851>.

demokratycznym podatnik nie może ponosić negatywnych konsekwencji nieprecyzyjnego określenia jego obowiązków w ustawie podatkowej. Jeżeli w danej sytuacji, przez wzgląd na brzmienie przepisów prawa podatkowego, możliwe jest różne ich rozumienie i każda z «wersji» interpretacyjnych jest uzasadniona, istniejącą wątpliwość należy rozstrzygnąć w ten sposób, że przy ocenie konsekwencji prawnych zachowania podatnika przyjmuje się takie rozumienie przepisów, które jest najkorzystniejsze dla podmiotu zobowiązanego z tytułu podatku. W ten sposób nie dochodzi do przerzucenia na niego odpowiedzialności za niedoskonałości regulacji prawnej. Sama zasada staje się zaś swoistym zabezpieczeniem uniemożliwiającym przenoszenie na podatnika odpowiedzialności za błędy popełnione przez ustawodawcę<sup>4)</sup>.

Spostrzeżenia te pozostają aktualne w odniesieniu do innych spraw o charakterze administracyjnym. Nie ma wątpliwości, że zasada *in dubio pro libertate* przenika całe prawo administracyjne<sup>5)</sup>. Przenosząc tę regułę na poziom postępowań przed organami administracji, należy przyjąć, że przepisy, których treść nasuwa wątpliwości, powinny być interpretowane w taki sposób, żeby słuszny interes obywateli nie doznał uszczerbku.

Niejednoznaczność przepisów prawa nie powinna rodzić negatywnych konsekwencji, w szczególności dla stron postępowania administracyjnego, którego przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku (np. administracyjnej kary pieniężnej) bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia. Projekt wprowadza w związku z tym w art. 7a k.p.a. zasadę, zgodnie z którą w tego rodzaju postępowaniach, jeżeli pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te powinny być rozstrzygane na korzyść strony. Tym samym stronie zapewniona zostanie ochrona przed negatywnymi skutkami tworzenia niejasnych przepisów prawa i związanej z tym niepewności.

Projektowana zasada dotyczy sytuacji, w których wykładnia mających zastosowanie w sprawie przepisów prawa materialnego, dokonana zgodnie z zasadami i dyrektywami wykładni, wynikającymi z prawoznawstwa, prowadzi do kilku możliwych rezultatów. Odnosi się ona zatem do przypadków, w których organ – dokonując analizy i obiektywnej oceny możliwych procesów oraz wyników wykładni – stwierdza, że

---

<sup>4)</sup> L. Etel *et. al.*, *Ordynacja podatkowa. Kierunkowe założenia nowej regulacji*, Białystok 2015, s. 48.

<sup>5)</sup> Zob. np. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 45.

kilka wyników wykładni może być uznanych za prawidłowe. Prowadzą bowiem do nich równorzędne zasady oraz metodologicznie poprawny i logiczny proces wykładni przepisów. Zasada *in dubio pro libertate*, z natury rzeczy, 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.

Zasada ta wymaga rozważenia przez organ wyniku wykładni postulowanego przez stronę; nie nakłada jednak na organ obowiązku automatycznego jej uwzględniania. Jeżeli zatem wskazywany przez stronę sposób interpretacji przepisów będzie sprzeczny z jasnym ich brzmieniem, będzie jednoznacznie naruszał zasady logiki lub metodologię wykładni przepisów, zasada z art. 7a k.p.a. nie znajdzie zastosowania. Dokonując oceny, czy określony sposób interpretacji przepisu można uznać za prawidłowy, organ powinien uwzględnić w szczególności orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE.

W związku z powyższym należy podkreślić, że omawiana zasada – jak trafnie wskazano w *Kierunkowych założeniach nowej ordynacji podatkowej*<sup>6)</sup> w odniesieniu do zasady *in dubio pro tributario* – nie wprowadza wyłomu w uznanych metodach dokonywania wykładni przepisów ani nie pozostaje w sprzeczności w wykładnią prounijną<sup>7)</sup>. Podobnie jak *in dubio pro tributario*, zasada wyrażona w art. 7a k.p.a. będzie stosowana, w sytuacji gdy równie dobrze można wyprowadzić z przepisów normę prawną korzystną dla strony, jak i normę o brzmieniu preferującym inny interes. Nie jest bowiem tak, że w każdej sprawie istnieje tylko jedno właściwe rozstrzygnięcie, a rolą organu czy sądu jest je znaleźć. Jeżeli taka idealna sytuacja nie występuje, prymat powinien mieć zaś interes strony, jako słabszego podmiotu stosunku administracyjnoprawnego<sup>8)</sup>.

Przepis art. 7a k.p.a. znajdzie zastosowanie w sytuacji gdy można przyjąć więcej niż jeden wynik wykładni przepisów. Dopiero w przypadku, gdy kilka wyników wykładni przepisów prawa może – z obiektywnego punktu widzenia – zostać uznanych za prawidłowe, zajdzie sytuacja, w której pozostają wątpliwości co do treści normy

---

<sup>6)</sup> L. Etel *et. al.*, *Ordynacja podatkowa. Kierunkowe założenia nowej regulacji*, Białystok 2015, s. 48.

<sup>7)</sup> *Ibidem*.

<sup>8)</sup> Por. L. Etel *et. al.*, *Ordynacja podatkowa. Kierunkowe założenia nowej regulacji*, Białystok 2015, s. 48 i 49.

prawnej. Zasada wyrażona w art. 7a k.p.a. może przykładowo znaleźć zastosowanie, gdy pozostaje wątpliwość co do tego, czy wykładnia systemowa daje ostateczny rezultat wykładni, czy też konieczne jest zastosowanie wykładni funkcjonalnej, czy też wówczas, gdy wykładnia językowa i systemowa nie dają ostatecznego rezultatu, zaś na gruncie wykładni funkcjonalnej do różnych wyników prowadzi uwzględnianie kilku równorzędnych celów danej normy prawnej. Wątpliwości te można usunąć, stosując jeden ze sposobów wykładni, a zasada przewidziana w art. 7a k.p.a. wskazuje, któremu z nich organ powinien przyznać pierwszeństwo. Zasada *in dubio pro libertate* stanowi tym samym modyfikację ujętej dziś w art. 7 k.p.a. zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu strony. Nie należy jej natomiast postrzegać jako odstępstwa od zasady prawdy obiektywnej, także wyrażonej w art. 7 k.p.a.

W opisanych wyżej okolicznościach, jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego będzie nałożenie na stronę obowiązku (w szczególności – nałożenie lub wymierzenie kary administracyjnej) bądź odebranie lub ograniczenie przysługującego jej uprawnienia, organ administracji będzie zobowiązany przyjąć taką wykładnię, która jest korzystna dla strony. W takich postępowaniach dochodzi bowiem do bezpośredniego bądź pośredniego ograniczenia sfery wolności jednostki. W tym obszarze szczególnie uzasadniona jest ochrona strony przed negatywnymi skutkami braku jednoznaczności przepisów.

Przez „korzyść strony” należy rozumieć optymalne dla niej rozwiązanie prawne spośród tych, które zarysowały się w trakcie wykładni przepisu. O tym, który wynik wykładni jest korzystny (a w razie kilku potencjalnie odpowiadających interesom strony sposobów interpretacji przepisów – najbardziej korzystny), powinno decydować stanowisko strony, wynikające z treści jej żądania lub wskazane w toku postępowania, nie zaś dowolna ocena organu.

Jednocześnie, wprowadzając zasadę *in dubio pro libertate* do katalogu zasad ogólnych postępowania administracyjnego należy brać pod uwagę jego specyfikę, w tym zwłaszcza możliwość występowania spornych interesów stron lub interesów osób trzecich (niebędących formalnie stronami), na których sytuację wpływa bezpośrednio wynik postępowania. W takim zakresie, w jakim kolizja interesów uniemożliwi wybór jednej, korzystnej dla wszystkich stron (i osób trzecich bezpośrednio zainteresowanych wynikiem postępowania) wykładni, zasada *in dubio pro libertate* nie będzie mogła

znaleźć zastosowania, na co wskazano wprost w treści art. 7a k.p.a. Należy podkreślić, że samo występowanie w postępowaniu stron o spornych interesach nie przesądza *per se* o wyłączeniu zastosowania omawianej zasady. Wykładnia niektórych przepisów może być bowiem neutralna dla interesów stron i osób trzecich. Tylko w zakresie, w którym sprzeczność interesów stron (lub strony i osób trzecich, o których mowa w art. 7a k.p.a.) powoduje, że wykładnia korzystna dla jednej ze stron naruszałaby interesy innych osób, zasada *in dubio pro libertate* nie znajdzie zastosowania.

Ponadto należy brać pod uwagę szczególne przypadki, w których mimo niejednoznaczności przepisu i spełnienia ogólnych warunków zastosowania art. 7a k.p.a., prymat należy przyznać interesowi publicznemu, w tym istotnemu interesowi państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwu, obronności lub porządkowi publicznemu. Wyłączać zastosowanie zasady *in dubio pro libertate* powinien jednak jedynie ważny, czyli „kwalifikowany” interes publiczny. W tym sensie we wskazanych w art. 7a k.p.a. rodzajach postępowania, które mają bezpośredni lub pośredni wpływ na sferę wolności jednostki, przepis ten poszerza w stosunku do aktualnego stanu prawnego zakres sytuacji, w których – wyważając słuszny interes strony oraz interes ogólny (publiczny) zgodnie z art. 7 k.p.a., z uwagi na niejednoznaczność treści przepisów, organ powinien przyznać pierwszeństwo słusznym interesom strony<sup>9)</sup>.

Pojęcie interesu publicznego ma ugruntowane znaczenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Organ administracji publicznej jest zobowiązany do respektowania interesu publicznego, czyli wartości wspólnych dla całego społeczeństwa lub danej społeczności lokalnej. Biorąc pod uwagę poglądy prezentowane w literaturze i orzecznictwie, nie ulega wątpliwości, że w katalogu tych wartości wspólnych znajdują się m.in. bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny czy istotne interesy gospodarcze państwa. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 16 lipca 2015 r., sygn. I SA/Go 270/15: „[...] interes publiczny to dyrektywa postępowania, nakazująca mieć na uwadze respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa lub danej społeczności lokalnej takich jak: sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywatela do organów władzy publicznej”.

---

<sup>9)</sup> Na gruncie art. 7 k.p.a. słuszny interes strony podlega uwzględnieniu aż do granic jego kolizji z interesem społecznym (zob. przykładowo wyrok NSA z dnia 18 stycznia 1995 r., sygn. SA/Wr 1386/94, wyrok NSA z dnia 23 maja 2007 r., sygn. I OSK 886/06, wyrok NSA z dnia 1 października 2015 r., sygn. II OSK 233/14.

Trzeba podkreślić, że pojęcie interesu publicznego jest pojęciem nieostrym. Brak ogólnej definicji interesu jako kategorii normatywnej jest zabiegiem celowym. Cechą pojęć nieostrych jest bowiem „uzyskiwanie treściowych konturów dopiero w rezultacie zastosowania tego pojęcia do konkretnego przypadku”<sup>10)</sup>. Interes publiczny, jako pojęcie niedookreślone, może więc przybrać na gruncie indywidualnych spraw różne znaczenie (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 lipca 2015 r., sygn. I SA/Go 270/15). Treść temu pojęciu nadaje organ orzekający, biorąc pod uwagę specyfikę rozstrzyganej sprawy administracyjnej<sup>11)</sup> (por. wyrok NSA z dnia 22 września 2016 r., sygn. I OSK 809/15).

Także Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie odwoływał się do pojęcia interesu publicznego w kontekście wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Interes publiczny pełni bowiem rolę ogólnego wyznacznika granic wolności i praw jednostki. W ocenie Trybunału, właśnie w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymienia się te wartości, które ów interes publiczny uosabiają. Ogólnie rzecz ujmując można przyjąć, że mówiąc o działaniu w imię jakiegoś dobra ponadindywidualnego (tj. w interesie publicznym, społecznym), zakłada się ujęcie go w postaci co najmniej jednej z sześciu wartości: bezpieczeństwa prawnego, porządku publicznego, ochrony środowiska, ochrony zdrowia publicznego<sup>12)</sup>, ochrony moralności publicznej, wolności i praw innych osób. Podkreśla się również, że przedstawienie w tak ogólny sposób desygnatów pojęcia „interes publiczny” sprzyja uelastycznieniu tej konstrukcji i ułatwia dostosowanie do ulegających ciągłym zmianom potrzeb i rzeczywistości. Katalog ten jednak nie może być uznany za wyczerpujący, a za wchodzące w skład interesu publicznego przyjmuje się także wiele innych wartości, np. jawność życia publicznego, obronność państwa, pokojowy i bezpieczny przebieg zgromadzeń, przeciwstawienie się oszustwom i nadużyciom podatkowym, ochrona autorytetu państwa<sup>13)</sup> czy stabilność systemu finansowego. W ten sam szeroki sposób należy rozumieć pojęcie interesu

---

<sup>10)</sup> L. Góral, *Interes publiczny jako przesłanka ingerencji państwa w sferę funkcjonowania rynku bankowego w Polsce i we Francji*, Studia Prawno-Ekonomiczne, t. LXXXII, 2010.

<sup>11)</sup> J. P. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Oficyna 2009.

<sup>12)</sup> Zapewnienie ochrony zdrowia publicznego należy wiązać z eliminacją zagrożenia zdrowia pacjenta lub zdrowia publicznego związanych między innymi z jakością, bezpieczeństwem lub skutecznością produktu leczniczego oraz każdym zagrożeniem niepożądanego wpływu na środowisko w przypadkach uzasadnionych ochroną zdrowia publicznego (por. art. 121a ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne).

<sup>13)</sup> A. Wilczyńska, *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, PPH nr 6/2009, s. 48–55.



publicznego na gruncie art. 7a k.p.a. W pełni aktualne pozostaje także stanowisko, zgodnie z którym wyważenie interesów strony i interesu publicznego musi znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji. W każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli<sup>14)</sup> i osób prawnych, wyłączając zastosowanie zasady *in dubio pro libertate*.

Ponadto, w związku z koniecznością zapewnienia sprawnego realizowania przez właściwe służby przewidzianych dla nich zadań, zasada *in dubio pro libertate* nie będzie mogła znaleźć zastosowania w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych (w stosunkach kształtowanych władczo przez szefów służb specjalnych).

Zasada ta nie będzie stosowana także do postępowań sprawdzających, kontrolnych postępowań sprawdzających oraz postępowań bezpieczeństwa przemysłowego, o których mowa w ustawie z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (zmiana w art. 3 tej ustawy).

### **3. Zasady bezstronności, równego traktowania i proporcjonalności (art. 8 k.p.a.)**

Projekt przewiduje także uzupełnienie katalogu zasad ogólnych k.p.a. o zasadę proporcjonalności (adekwatności), bezstronności i zasadę równego traktowania (w art. 8 k.p.a.). Zasady te znalazły wyraz m.in. w art. 5, art. 6 i art. 8 EKDPA.

Zasady bezstronności i równego traktowania, które powinny mieć istotne znaczenie przede wszystkim w sprawach z udziałem kilku stron, zostały uregulowane w projektowanym art. 8 k.p.a. **Zasada bezstronności** oznacza, że organy administracji i ich pracownicy nie powinni w swoich działaniach kierować się jakimikolwiek interesami czy motywami pozaprawnymi, które mogą naruszać interesy stron (zob. art. 8 EKDPA). Zgodnie zaś z **zasadą równego traktowania**, wszystkie strony znajdujące się w takiej samej sytuacji powinny być traktowane w porównywalny sposób, bez jakichkolwiek przejawów dyskryminacji<sup>15)</sup> (zob. wyrok WSA

---

<sup>14)</sup> Zob. wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r., sygn. III ARN 49/93.

<sup>15)</sup> Zob. art. 5 EKDPA: „1. Przy rozpatrywaniu wniosków jednostek i przy podejmowaniu decyzji urzędnik zapewnia przestrzeganie zasady równego traktowania. Pojedyncze osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji są traktowane w porównywalny sposób. 2. W przypadku różnic w traktowaniu

w Warszawie z dnia 5 października 2004 r., sygn. II SA 3196/03: „(...) prawo do równego traktowania przez władze publiczne wyraża się w sferze prawa administracyjnego m.in. tym, że podmioty o tym samym statusie prawnym mogą na gruncie tych samych przepisów oczekiwać takich samych rozstrzygnięć orzekających o przyznaniu bądź odmowie przyznania uprawnień, które z tych przepisów wynikają”).

W projektowanej treści art. 8 wyrażona została także **zasada proporcjonalności**. Zasadę tę sformułowano m.in. w art. 5 rekomendacji z dnia 20 czerwca 2007 r. Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji<sup>16)</sup>, który stanowi, że organy stosują środki mające wpływ na prawa lub interesy osób prywatnych tylko w razie potrzeby i w zakresie wymaganym do osiągnięcia zamierzonego celu. Z zasady proporcjonalności wynika zatem, że wykonując swoje kompetencje, organy administracji publicznej powinny utrzymywać równowagę między niekorzystnymi skutkami decyzji dla jednostki a celami, które są realizowane. Podejmując działania, winny zatem miarkować cele i wymierzone obywatelom dolegliwości, tak aby były one współmierne do wyznaczonego celu, a także wyważać proporcje między ochroną dobra (interesu) ogólnego (publicznego) i dobra (interesu) indywidualnego<sup>17)</sup>.

Z zasady proporcjonalności wynika nakaz dążenia do stosowania w stosunku do obywateli środków, które nie są nadmiernie dolegliwe, a zatem są: (1) przydatne do realizacji danego celu, (2) konieczne w danej sytuacji oraz (3) proporcjonalne w ścisłym znaczeniu, co oznacza, że utrzymana jest właściwa relacja między celem działania a ciężarem i dolegliwościami. Zasada ta znajduje zastosowanie w sytuacji gdy organ administracji dysponuje pewnym zakresem luzu decyzyjnego. Dotyczy to zarówno korzystania z uznania administracyjnego jak i czynności faktycznych dokonywanych przez organ.

---

urzędnik zapewnia, aby to nierówne traktowanie było usprawiedliwione obiektywnymi, istotnymi właściwościami danej sprawy”.

<sup>16)</sup> CM/Rec(2007)7.

<sup>17)</sup> Zgodnie z art. 6 EKDPA: „1. W toku podejmowania decyzji urzędnik zapewnia, że podjęte działania będą proporcjonalne do wyznaczonego celu. Urzędnik w szczególności unika ograniczania praw obywateli lub nakładania na nich obciążeń, jeśli ograniczenia te bądź obciążenia byłyby niewspółmierne do celu prowadzonych działań.  
2. W toku podejmowania decyzji urzędnik ma na uwadze sprawiedliwe wyważenie interesów osób prywatnych i ogólnego interesu publicznego”.

#### **4. Zasada pewności prawa** (zasada uprawnionych oczekiwań – art. 8 § 2 k.p.a.)

Skonkretyzowania wymaga także zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, stanowiąca fundamentalne założenie dla realizacji postulatu przyjaznych relacji między administracją a obywatelami. Jednym z podstawowych kryteriów oceny, na ile władza jest przyjazna jednostce, jest przewidywalność działań władzy publicznej. Strona, zwłaszcza jeżeli występuje do organu, z reguły w sprawach wymagających uprzedniego zaangażowania istotnych zasobów, w tym czasu, ma prawo układać swoje interesy w przekonaniu, że działając w dobrej wierze i z poszanowaniem prawa, nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji. Chodzi tu zwłaszcza o skutki, których strona nie mogła przewidzieć w chwili ich podejmowania. Racjonalne planowanie działań strony wymaga zatem od organów administracji publicznej respektowania zasady nieodstępowania od utrwalonej praktyki, czy innymi słowy – zasady respektowania uprawnionych oczekiwań, wynikających z utrwalonej praktyki danego organu.

Zasada uprawnionych oczekiwań znajduje wyraz w art. 10 ust. 2 EKDPA, zgodnie z którym: „Urzędnik uwzględnia uzasadnione i słuszne oczekiwania jednostek, które wynikają z działań podejmowanych w przeszłości przez daną instytucję”. W orzecznictwie sądów administracyjnych również dostrzega się konieczność uwzględniania utrwalonej praktyki organu przy stosowaniu prawa: „Zmienność poglądów wyrażanych w decyzjach organów [...] wydanych na tle takich samych stanów faktycznych, ze wskazaniem tej samej podstawy prawnej i bez bliższego uzasadnienia takiej zmiany stanowi naruszenie art. 8 k.p.a.”<sup>18)</sup>. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny: „[...] przejawem prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów państwa jest m.in. rozstrzygnięcie tożsamych faktycznie i prawnie spraw w taki sam lub zbliżony sposób”<sup>19)</sup>. Skutki zmiany utrwalonej praktyki organów administracji nie powinny działać wstecz, powodując niekorzystne skutki dla stron.

Zasada uprawnionych oczekiwań zyskuje szczególne znaczenie w sferze uznania administracyjnego oraz w zakresie spraw, w których organ zajął stanowisko, np. przyjmując wytyczne lub ogłaszając interpretację prawa, czy w innych

---

<sup>18)</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 grudnia 2009 r., sygn. VIII SA/Wa 641/09.

<sup>19)</sup> Wyrok NSA z dnia 9 października 2015 r., sygn. I OSK 1378/15; por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 grudnia 2013 r., sygn. II SA/Bk 741/13: „[...] zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa narusza także różna interpretacja przepisu prawa dokonywana w takim samym stanie faktycznym przez ten sam organ”.

wypowiedziach o charakterze tzw. miękkiego prawa. W sferze uznania administracyjnego ryzyko rozbieżności w praktyce administracyjnej jest największe. Z kolei wytyczne i inne akty tzw. miękkiego prawa kreują uzasadnione, rozsądne oczekiwanie, że organy będą się do nich stosowały.

To, że sprawy mają charakter indywidualny, nie oznacza, że nie jest możliwe wypracowanie utrwalonych praktyk w zakresie ich rozstrzygnięcia z uwagi na ten sam stan faktyczny i prawny (por. m.in. wyrok NSA z dnia 9 października 2015 r., sygn. I OSK 1378/15). Przepis art. 8 § 2 k.p.a. formułuje w związku z powyższym zasadę, zgodnie z którą organ nie powinien bez uzasadnionych przyczyn odstępować od utrwalonej praktyki. Przez utrwaloną praktykę należy rozumieć sposób stosowania normy prawnej (jej subsumpcji) przez organ w takim samym stanie faktycznym, który można uznać za dominujący w okresie, w którym miało miejsce oceniane zachowanie strony. Przymiot „utrwalonej” ma więc taka praktyka, która jest w stanie wzbudzić w świadomości ostrożnego i należycie poinformowanego podmiotu racjonalne (uprawnione) oczekiwania, że organ rozstrzygnie sprawę w określony sposób (por. wyrok TSUE w sprawie *Salomie i Oltean*, C-183/14<sup>20)</sup>, wyrok ETS w sprawie *Elmeka*, C-181/04 do C-183/04<sup>21)</sup>).

Zgodnie z projektowaną regulacją organ może odstąpić od swojej utrwalonej praktyki rozstrzygnięcia spraw tylko wówczas, gdy uzasadniają to ważne przyczyny. Konieczność zmiany praktyki organu może wynikać w szczególności z oczywistej niezgodności tej praktyki z prawem (co przykładowo może znaleźć potwierdzenie w orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości UE czy Trybunału Konstytucyjnego), z faktu, że praktyka była wynikiem przestępstwa, z braku obiektywnej możliwości spełnienia oczekiwań strony (np. z uwagi na brak odpowiednich środków finansowych) czy z ważnego interesu publicznego (zmiana tzw. polityki administracyjnej). W każdym przypadku organ musi dokładnie i wszechstronnie uzasadnić decyzję o odstąpieniu od dotychczasowej, utrwalonej praktyki.

##### **5. Zasada współdziałania organów dla dobra postępowania (art. 8a k.p.a.)**

Kolejną z zasad ogólnych zaproponowanych w projekcie jest zasada współdziałania administracji publicznej dla dobra postępowania przy pomocy środków adekwatnych

---

<sup>20)</sup> ECLI:EU:C:2015:454.

<sup>21)</sup> ECLI:EU:C:2015:454.

do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy (art. 8a k.p.a.). 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).

#### **6. Zasada polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych (art. 13 k.p.a.)**

Projekt przewiduje również zmianę zasady ugodowego załatwiania spraw (art. 13 k.p.a.), przez rozszerzenie i modyfikację jej zakresu. Zmiana ta związana jest ze zwiększeniem możliwości polubownego rozwiązywania kwestii spornych w postępowaniu administracyjnym. Stanowi wyraz dążenia do ograniczenia postrzeganej formalistycznie władczości działań administracji oraz do realnego zwiększenia zaufania stron do organów administracji publicznej i wydawanych przez nie rozstrzygnięć.

Art. 13 k.p.a. w obowiązującym brzmieniu odnosi się wyłącznie do ugody sporządzonej przed organem administracji publicznej, jako formy rozstrzygnięcia sprawy, w której występują strony o spornych interesach (§ 1) i nakłada na organ administracji publicznej obowiązek podejmowania czynności skłaniających strony do zawarcia ugody (§ 2). Tymczasem punktem wyjścia dla formułowania propozycji nowego brzmienia art. 13 k.p.a. jest przekonanie, że uregulowanie w k.p.a. tylko ugody administracyjnej nie przystaje do potrzeb i współczesnych standardów europejskich. W tym celu proponuje się wprowadzenie mediacji, tj. nowej metody dochodzenia do rozstrzygnięcia sprawy, należącej do grupy alternatywnych metod rozwiązywania sporów. Instytucja ta jest w pełni uzasadniona racjami społecznymi oraz odpowiada

wartościom, jakie powinny leżeć u podstaw relacji obywateli z organami władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym.

Mediacja, jako niekonfrontacyjny sposób doprowadzenia do załatwienia sprawy przy udziale bezstronnego, neutralnego podmiotu (mediatora) stanowi wyraz kształtowania stosunków prawnych nie tylko z aktywnym, ale także i partycypacyjnym udziałem stron postępowania.

W konsekwencji proponuje się, aby nowe brzmienie art. 13 k.p.a. formułowało zasadę w sposób szeroki. Już samo sformułowanie „polubowne rozstrzygnięcie kwestii spornych oraz ustalanie praw i obowiązków” stanowi sygnał istotnego przewartościowania zasady dotychczas obowiązującej. Podejmowanie przez organ czynności skłaniających strony do zawarcia ugody nie jest bowiem, zgodnie z proponowanym przepisem, jedynym celem ww. zasady. Jej istota w proponowanym brzmieniu sprowadza się do dążenia do polubownego rozwiązywania wszystkich kwestii spornych w toku postępowania, a także ustalania w ten sposób praw i obowiązków stron. Zasada określona w proponowanym art. 13 k.p.a. realizowana będzie jako metoda działania organu (mediacje między stroną postępowania a organem administracji publicznej albo mediacje między stronami postępowania) bądź sposób wypracowania rozstrzygnięcia sprawy (poprzez zawarcie i zatwierdzenie ugody administracyjnej albo wydanie decyzji administracyjnej).

Proponuje się, aby podejmowanie przez organy administracji czynności zmierzających do polubownego rozwiązywania kwestii spornych było aktualne w każdej sprawie, której charakter na to pozwala, i na właściwych do tego etapach postępowania, o ile będzie to zgodne z przepisami prawa. Dążenie do polubownego rozwiązywania kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków stron postępowania znajduje wyraz w szczególności w podejmowaniu czynności skłaniających strony do zawarcia ugody (w sprawach, w których uczestniczą strony o spornych interesach) oraz w podejmowaniu czynności niezbędnych do przeprowadzenia mediacji. Dzięki katalogowi otwartemu sposobów polubownego rozwiązywania sporów przepis art. 13 k.p.a. w proponowanym brzmieniu obejmuje także już funkcjonujące instytucje stanowiące wyraz polubowności (w tym rozprawę administracyjną uregulowaną w rozdziale 5 działu II k.p.a.).

W celu poszerzania wiedzy i świadomości stron postępowania o istnieniu różnych

instrumentów polubownego rozwiązywania sporów w postępowaniu administracyjnym, a także korzyściach z tego płynących, proponuje się, aby w art. 13 § 2 k.p.a. nałożyć na organy administracji obowiązki informacyjne w tym zakresie. Zgodnie z zaleceniem R(2001)9 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 5 września 2001 r. w sprawie *alternatywy wobec sądowego rozstrzygania sporów między władzami administracyjnymi a osobami (stronami) prywatnymi*<sup>22)</sup>, regulacja alternatywnych metod rozwiązywania sporów (ADR) w prawie administracyjnym powinna bowiem gwarantować należytą informację o możliwościach korzystania z ADR.

## **7. Zmiana w art. 15 k.p.a.**

Obecne brzmienie art. 15 k.p.a. sugeruje, że załatwienie każdej sprawy administracyjnej wymaga jej rozpoznania przez organy dwóch odrębnych instancji, co nie odpowiada rzeczywistości. Kodeks przewiduje choćby wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jako środek odwoławczy (niedewolutywny, tj. nie przenoszący rozpoznania sprawy do wyższej instancji w ścisłym rozumieniu) wobec decyzji wydawanych przez ministrów i samorządowe kolegia odwoławcze. Ponadto przepisy odrębne przewidują możliwość zaskarżenia do sądu powszechnego decyzji wydanych w pierwszej instancji (m. in. przez Prezesa ZUS, Prezesa UOKiK czy Prezesa UKE).

Trzeba przy tym podkreślić, że art. 78 Konstytucji RP stanowi, iż: „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji”. Określenie wyjątków od tej zasady oraz trybu zaskarżenia art. 78 zd. 2 Konstytucji RP powierza ustawie. Wobec postępowania administracyjnego nie zastrzeżono natomiast w Konstytucji RP, że jest ono dwuinstancyjne, poprzestając na wskazaniu prawa strony do wniesienia środka zaskarżenia. Art. 176 ust. 1 Konstytucji RP wskazuje na dwuinstancyjność jedynie w odniesieniu do postępowania sądowego, ponieważ przepis ten został umieszczony w rozdziale o sądach, w związku z czym dotyczy tylko spraw przekazanych ustawami do właściwości sądów, tzn. rozpoznawanych przez sądy od początku do końca<sup>23)</sup>. Konstytucja RP nie gwarantuje zatem bezwzględnej konieczności rozpoznawania każdej sprawy dwukrotnie przez organy administracji publicznej.

---

<sup>22)</sup> Tekst angielski i francuski dostępny na stronie internetowej Rady Europy, tj.: <http://www.coe.int>.

<sup>23)</sup> Z. Kmiecik, *Instancyjność postępowania administracyjnego w świetle Konstytucji RP*, PiP 5/2012; zob. także: wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, postanowienie SN z dnia 9 stycznia 2012 r., sygn. akt III SO 15/11, wyrok TK z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12.

Projekt przewiduje zmianę art. 15 k.p.a. przez uzupełnienie zawartej w tym przepisie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego o zastrzeżenie, że przepisy szczególne mogą przewidywać odstępstwo od tej zasady. **Celem projektu nie jest zatem „uchylenie” zasady dwuinstancyjności.** Zmiana art. 15 k.p.a. potwierdza jedynie wnioskującą z Konstytucji RP i znajdującą wyraz już obecnie w przepisach szczególnych elastyczność w zakresie konstruowania przez ustawodawcę zasad i środków prawnych służących weryfikacji decyzji i postanowień (zgodnie z tendencjami obserwowanymi w wielu krajach europejskich<sup>24)</sup>), a także – możliwość rezygnacji z zaskarżalności w trybie administracyjnym aktów wskazanych w ustawach szczególnych w zakresie, w jakim pozwala na to art. 78 zd. 2 Konstytucji RP.

Proponowane brzmienia art. 15 k.p.a. wysławia zatem istniejącą już w obecnym stanie prawnym możliwość kształtowania przez ustawodawcę struktury zaskarżania rozstrzygnięć administracyjnych, w zależności od charakteru i okoliczności konkretnych spraw, przy poszanowaniu prawa do ich zaskarżania oraz do dwukrotnego merytorycznego rozpatrzenia każdej z nich.

Należy przy tym podkreślić, że art. 78 Konstytucji RP kreuje konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki, którego treścią jest możliwość zaskarżenia wskazanych w tym przepisie orzeczeń lub decyzji<sup>25)</sup>, co ma kluczowe znaczenie dla zawartych w projekcie szczegółowych zmian w przepisach k.p.a. dotyczących postępowania odwoławczego (zob. szerzej w pkt X poniżej). Przepis art. 78 Konstytucji RP zamieszczony został w podrozdziale „Środki ochrony wolności i praw” rozdziału III zatytułowanego „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Należy zatem już w tym miejscu podkreślić, że zasada dwuinstancyjności i wynikające z niej prawo do zaskarżenia aktu administracyjnego stwarza jedynie określoną możliwość procesową, z której podmiot uprawniony może, ale nie musi, skorzystać. Sytuacja, w której strona wskutek własnej woli nie korzysta z tego prawa, nie może być tym samym rozpatrywana w kontekście naruszenia art. 78 Konstytucji RP<sup>26)</sup>. Z Konstytucji RP nie wynika konieczność przeprowadzenia – niezależnie od woli strony – dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego przed wniesieniem skargi na decyzję do sądu

---

<sup>24)</sup> Zob. szerzej Z. Kmiecik [w:] *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego*, Warszawa, maj 2016.

<sup>25)</sup> M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.

<sup>26)</sup> *Ibidem*.



administracyjnego.

## **8. Definicja decyzji prawomocnej (art. 16 § 3 k.p.a.)**

Istotne znaczenie dla prawidłowego wykonywania decyzji administracyjnych ma także proponowana w art. 16 § 3 k.p.a. definicja decyzji prawomocnej. 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.<sup>27)</sup>. Przepis ten nie dotyczy jednak kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne – cechę prawomocności przypisuje jedynie decyzjom, które albo zostały poddane kontroli sądu powszechnego, albo nie zostały jej poddane z powodu niewykorzystania tego środka zaskarżenia (przykładem mogą być decyzje wydawane w sprawach ubezpieczeń społecznych)<sup>28)</sup>. Konieczne jest więc zdefiniowanie prawomocności decyzji administracyjnej jako prawnego następstwa kontroli zgodności decyzji z prawem przez sąd administracyjny.

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)<sup>29)</sup>.

## **II. Bezczynność organu i przewlekłość postępowania, ponaglenie (art. 36–38 k.p.a., art. 52 § 2 i art. 53 § 4 p.p.s.a., zmiana ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych)**

### **1. Uwagi ogólne**

---

<sup>27)</sup> 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.

<sup>28)</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa, 2012 r., str. 753.

<sup>29)</sup> Na tego typu skutki prawomocności wskazuje chociażby definicja prawomocnego rozstrzygnięcia nadzorczego – por. art. 98 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.).

W aktualnym stanie prawnym organy administracji publicznej ponoszą odpowiedzialność zarówno za przekroczenie terminów załatwiania spraw (art. 35 k.p.a.) jak i za przewlekłe prowadzenie postępowania. Już na skutek zmian dokonanych w 2011 r. do Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (określanej dalej skrótem „p.p.s.a.”) wprowadzono bowiem pojęcie przewlekłego prowadzenia postępowania administracyjnego.

W orzecznictwie wskazuje się, że dokonując rozgraniczenia zakresu skarg na bezczynność i przewlekłość postępowania, pojęcie „bezczynności” należy rozumieć jako niewydanie w terminie decyzji lub postanowienia, względnie aktu lub czynności wskazanych w p.p.s.a. 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 opieszałe, niesprawne i nieskuteczne działanie organu, w sytuacji gdy sprawa mogła być załatwiona w terminie krótszym, jak również nieuzasadnione przedłużanie terminu załatwienia sprawy (zob. przykładowo wyrok NSA z dnia 31 maja 2016 r., sygn. II OSK 1903/15, wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2016 r., sygn. II OSK 1156/16 oraz wielokrotnie cytowany w późniejszym orzecznictwie wyrok NSA z dnia 5 lipca 2012 r., sygn. II OSK 1031/12).

Obecnie obowiązujące przepisy art. 36–38 k.p.a. odnoszą się wprawdzie do bezczynności organu i przewlekłości postępowania, jednak nie definiują tych pojęć. Ponadto, określając sposób rozstrzygnięcia zażalenia strony, przepisy art. 37 k.p.a. odnoszą się w zasadzie jedynie do stanu, w którym organ przekracza termin do załatwienia sprawy, tj. do bezczynności. W obecnym stanie prawnym nie przewidziano obowiązku ustosunkowania się przez organ do środka zaskarżenia przysługującego na bezczynność lub przewlekłość ani terminu na przekazanie go organowi wyższego stopnia. Wyznaczając nowy termin załatwienia sprawy na podstawie art. 36 k.p.a., organ nie musi również pouczać strony o środkach prawnych, z jakich może skorzystać w razie bezczynności lub przewlekłości. Taki stan, zdaniem projektodawcy, nie sprzyja

efektywnej realizacji przez strony przysługujących jej uprawnień w zakresie zwalczania bezczynności organów lub przewlekłości postępowań administracyjnych.

W celu zapewnienia większej klarowności i spójności regulacji k.p.a., a także efektywności zaskarżenia bezczynności lub przewlekłości, projekt przewiduje:

- 1) zdefiniowanie w art. 37 k.p.a. pojęć **bezczynności i przewlekłości**,
- 2) wprowadzenie, w miejsce przewidzianego obecnie zażalenia, środka zaskarżenia bezczynności i przewlekłości w postaci **ponaglenia**; zażalenie jest bowiem środkiem właściwym do zaskarzania 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.

## **2. Definicja bezczynności i przewlekłości (art. 37 § 1 k.p.a.)**

W treści projektowanego art. 37 § 1 k.p.a. wprowadzono definicje rozgraniczające pojęcia bezczynności i przewlekłości. Przez „bezczynność” rozumie się niezakończony 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. Przewlekłość obejmuje zatem przypadki, w których formalnie nie dochodzi do przekroczenia terminu załatwienia sprawy (np. w związku z zastosowaniem art. 36 § 1), ale organ załatwia sprawę dłużej niż powinien w świetle zasady szybkości postępowania. Jak już wyżej wskazano, o przewlekłości postępowania może świadczyć wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu bądź wykonywanie czynności pozornych, mnożenie przez organ czynności dowodowych ponad potrzebę wynikającą z istoty sprawy czy nieuzasadnione przedłużanie terminu załatwienia sprawy. Oceniając zasadność zarzutu przewlekłości postępowania, należy rozważyć zatem, czy możliwe było szybsze i efektywniejsze prowadzenie postępowania w danej sprawie. Pełną aktualność zachowuje w tym zakresie orzecznictwo sądów administracyjnych

w sprawach skarg na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej.

### **3. Wniesienie ponaglenia** (art. 37 § 2–5 k.p.a., art. 52 § 2 i art. 53 § 5 p.p.s.a.)

Zgodnie z projektem przesłanką wniesienia ponaglenia jest zaistnienie stanu przewlekłości postępowania lub beczynności organu. Zasadą jest wnoszenie ponaglenia do organu wyższego stopnia (w rozumieniu art. 17 k.p.a.) za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie. W przypadku braku takiego organu (np. w sprawach rozpoznawanych przez ministra lub przez inne organy administracji publicznej, gdy ustawa nie przewiduje odpowiedniego organu nadrzędnego, właściwego ministra lub organu państwowego sprawującego nadzór nad ich działalnością) ponaglenie wnosi się do organu rozpatrującego sprawę. Ponaglenie powinno zawierać uzasadnienie – takie rozwiązanie powinno pomóc zapobiec nadużywaniu instytucji ponaglenia przez strony.

Zarówno w przypadku beczynności, jak i przewlekłości projekt przewiduje zatem, że przed ewentualnym wniesieniem skargi do sądu administracyjnego na beczynność lub przewlekłość organowi prowadzącemu postępowanie lub organowi wyższego stopnia (o ile taki istnieje) strona powinna zasygnalizować w drodze ponaglenia, że sprawa nie została załatwiona w terminie lub że – w jej ocenie – jest załatwiana dłużej niż jest to konieczne. Wynika to z założenia, że celem środków służących zaskarżeniu beczynności i przewlekłości jest doprowadzenie do załatwienia sprawy przez organ w jak najkrótszym czasie.

Jednocześnie należy przyjąć wyrażone w orzecznictwie stanowisko (zob. przykładowo postanowienie NSA z dnia 25 lutego 2016 r., sygn. II OSK 326/16, postanowienie NSA z dnia 8 listopada 2013 r., sygn. II OSK 2654/13, postanowienie z dnia 10 października 2013 r., sygn. I OZ 893/13<sup>30)</sup>), zgodnie z którym przepis art. 37 § 1 k.p.a. skutek wniesienia środka zaskarżenia wiąże jedynie z samym wniesieniem tego środka zaskarżenia, a nie z jego rozpatrzeniem przez organ. Biorąc pod uwagę, że zasadniczym celem omawianych środków jest doprowadzenie do jak najszybszego załatwienia sprawy – nieuzasadnione jest bowiem wymaganie, aby strona po złożeniu zażalenia musiała oczekiwać na jego rozpoznanie bądź upływ określonego terminu. Taki wymóg pogłębiałby stan przewlekłości.

---

<sup>30)</sup> Dostępne w centralnej bazie orzeczeń sądów administracyjnych: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Stanowisko to jest aktualne także w związku ze zmienionym brzmieniem art. 37 k.p.a. Złożenie ponaglenia wywiera skutek wyczerpania środków zaskarżenia (art. 52 § 1 p.p.s.a.) i umożliwia stronie skuteczne wniesienie skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania. Należy wskazać, że ponaglenie, o którym mowa w art. 37 § 1 k.p.a., nie ma charakteru środka zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym w ścisłym rozumieniu. Służy ono jedynie zakwestionowaniu przekroczenia terminu na załatwienie sprawy. Stanowisko organu wyższego stopnia wyrażone w trybie art. 37 § 1 k.p.a. ma charakter incydentalny (wpadkowy), nie rozstrzyga sprawy co do istoty, a także nie kończy postępowania w sprawie. Z tych też względów złożenie ponaglenia w trybie art. 37 § 1 k.p.a. stanowi wyłącznie warunek formalny do wniesienia przez osobę zainteresowaną skargi do sądu administracyjnego na bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania (co znalazło wyraz w nowym brzmieniu art. 52 § 2 p.p.s.a.). Złożenie takiego ponaglenia wywiera więc skutek wyczerpania przez stronę przysługujących jej środków zaskarżenia. Skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji publicznej można zaś wnieść w każdym czasie po wniesieniu przez stronę ponaglenia zgodnie z art. 37 k.p.a. (por. postanowienie NSA z dnia 10 października 2013 r., sygn. I OZ 893/13).

W celu uniknięcia wątpliwości w tym zakresie projektowany art. 53 § 4 p.p.s.a. przewiduje, że skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenia postępowania (tj. skargę, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 8 lub 9 p.p.s.a.) można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu.

Zgodnie z projektowanym art. 37 § 4 k.p.a., organ prowadzący postępowanie będzie zobowiązany przekazać ponaglenie organowi wyższego stopnia bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania ponaglenia.

Organ, przekazując ponaglenie, powinien się do niego ustosunkować. Ponadto ponaglenie powinno zostać przekazane wraz z niezbędnymi odpisami akt sprawy. Pojęcie odpisu należy rozumieć w sposób przyjęty na gruncie przepisów k.p.a. (zob. art. 76a k.p.a.). Odpisem jest zatem kopia oryginału – każde odwzorowanie oddające wiernie treść oryginału. Organ przekazujący ponaglenie może przy tym sporządzić odpisy akt sprawy w „tradycyjnej” wersji papierowej albo w formie dokumentu elektronicznego (w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r.

o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne – zob. art. 14 k.p.a.).

Celem tej regulacji jest zapewnienie możliwości rozpoznania ponaglenia przez organ wyższego stopnia, przy jednoczesnym umożliwieniu kontynuacji postępowania przez organ je prowadzący. Trzeba bowiem ponownie podkreślić, że celem ponaglenia jest jak najszybsze załatwienie sprawy przez organ prowadzący postępowanie, w związku z czym procedura związana z tym środkiem nie powinna wstrzymywać rozpoznania sprawy. Taki zaś skutek odniósłby obowiązek przekazywania organowi wyższego stopnia ponaglenia wraz z aktami sprawy (w oryginałach).

Jednocześnie, biorąc pod uwagę fakt, że w sprawach skomplikowanych akta sprawy mogą obejmować kilkaset czy nawet kilka tysięcy kart, przyjęto, że organ ma obowiązek przekazać tylko niezbędne odpisy akt, czyli kopie tych dokumentów, które mają wpływ na ocenę zarzutów wskazanych w ponagleniu i argumentów wskazanych przez organ w ramach ustosunkowania się do niego. Organ prowadzący postępowanie nie będzie zatem musiał przekazywać w całości odpisów skomplikowanych opinii, map, itp. w zakresie w jakim treść tych dokumentów nie będzie miała znaczenia dla oceny terminu załatwienia sprawy czy przewlekłości postępowania.

#### **4. Rozpoznanie ponaglenia (art. 37 § 5–8 k.p.a.)**

W celu zapewnienia jak najszybszego rozpoznania ponaglenia, art. 37 § 5 k.p.a. wprowadza siedmiodniowy termin na rozpoznanie ponaglenia.

Projektowany art. 37 § 6 k.p.a., określając sposób załatwienia ponaglenia, uwzględnia zarówno stan beczynności, jak i przewlekłości postępowania. W przypadku gdy ponaglenie zostało wniesione do organu wyższego stopnia (art. 37 § 3 pkt 1 k.p.a.), organ ten w wyniku rozpoznania ponaglenia:

- 1) wskazuje, czy organ dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, stwierdzając jednocześnie, czy miało ono miejsce z rażącym naruszeniem prawa,  
a w razie stwierdzenia beczynności lub przewlekłości:
- 2) zobowiązuje organ do zakończenia postępowania w określonym terminie, jeżeli postępowanie to jest nadal niezakończony,
- 3) zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających temu

w przyszłości.

W przypadku gdy ponaglenie zostało wniesione do organu prowadzącego postępowanie (z uwagi na brak organu wyższego stopnia, np. w przypadku decyzji wydawanych w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze), organ ten – w przypadku stwierdzenia beczynności lub przewlekłości – niezwłocznie załatwia sprawę oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających temu w przyszłości. Na ogólnej zasadzie art. 36 § 1 k.p.a. organ powinien również wyznaczyć nowy termin załatwienia sprawy, jeżeli popadł w stan beczynności. Różnica w sposobie rozpoznania ponaglenia w przypadkach, o których mowa w art. 37 § 3 pkt 1 i 2 k.p.a. wynika z faktu, że organ, któremu strona zarzuca beczynność lub przewlekłość, nie powinien stawać się „sędzią we własnej sprawie”, wydając rozstrzygnięcie, o którym mowa w projektowanym art. 37 § 6 pkt 1 lub 2. W tym przypadku bezpośrednim celem ponaglenia będzie doprowadzenie do niezwłocznego załatwienia sprawy przez organ ją prowadzący oraz podjęcia czynności wyjaśniających i prewencyjnych przez ten organ.

#### **5. Pozostałe zmiany (art. 36 § 1 i art. 38 k.p.a., zmiana ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych)**

Uzupełnieniem proponowanych zmian jest nałożenie na organ przedłużający postępowanie w sprawie obowiązku pouczenia stron o możliwości wniesienia przez stronę ponaglenia – art. 36 § 1 k.p.a.

Brzmienie przepisu art. 38 statuującego zasadę odpowiedzialności pracownika zostało dostosowane do wprowadzonych w art. 37 k.p.a. definicji beczynności i przewlekłości.

Projektowana regulacja nie wprowadza żadnych zmian w zakresie podstaw odpowiedzialności pracownika. Przepis art. 38 k.p.a. nie jest samoistną podstawą odpowiedzialności pracownika – podstawy tej odpowiedzialności oraz tryb postępowania w tych sprawach przewidziane są w przepisach odrębnych ustaw regulujących kwestie odpowiedzialności dyscyplinarnej, służbowej lub innej odpowiedzialności.

Konsekwencją zmian zaproponowanych w k.p.a. jest odpowiednie dostosowanie przepisów ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych (w zakresie kompetencji

kolegiów). Zgodnie z projektowanym art. 2 tej ustawy, kolegia są organami właściwymi m.in. do rozpatrywania ponagleń.

### **III. Wskazanie niespełnionych przesłanek do wydania decyzji zgodnej z żądaniem strony (art. 79a k.p.a.)**

Wprowadzenie art. 79a k.p.a. ma na celu zmobilizowanie organów administracji do wnikliwego badania merytorycznej treści żądań strony na wszystkich etapach postępowania wszczynanego na żądanie strony (art. 61 § 1 k.p.a.)<sup>31)</sup>. Przepis ten stanowi konkretyzację i uzupełnienie obowiązków wynikających z art. 10 k.p.a. Jego celem jest zapobieganie sytuacjom, w których strona dysponuje dodatkowymi dowodami na okoliczności istotne dla wykazania zasadności jej żądania albo może je łatwo uzyskać, a z powodu braku odpowiedniej wiedzy o potrzebnych dowodach bądź o sposobie oceny wcześniej przedstawionych dowodów – nie korzysta z takiej możliwości. W tych przypadkach strona będzie zaskoczona negatywnym rozstrzygnięciem sprawy oraz zmuszona do zaskarżenia decyzji i przedstawiania tych dodatkowych dowodów dopiero na etapie postępowania odwoławczego. W tym kontekście niewystarczające jest informowanie strony o możliwości zapoznania się z aktami sprawy oraz wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Zgodnie z projektowanym art. 79a k.p.a., w postępowaniu wszczętym na żądanie strony organ administracji publicznej jest obowiązany do wskazania stronie przesłanek, których spełnienie zależy od strony, a które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Co oczywiste, rozwiązanie to nie wyklucza dobrej praktyki organów polegającej na kontaktowaniu się ze stroną postępowania ustnie, telefonicznie czy drogą elektroniczną i w żadnym stopniu nie ogranicza norm określonych w art. 8–10 oraz art. 77 k.p.a., a stanowi ich uzupełnienie. Proponowane rozwiązanie nie stoi również w sprzeczności z przepisami ustaw szczególnych, gdzie określony został tryb uzyskiwania dalszych uzupełnień lub wyjaśnień dotyczących przedłożonego we wniosku żądania.

---

<sup>31)</sup> Należy te czynności odróżnić od etapu formalnego badania wniosku, gdzie nieusunięcie zarówno braków formalnych podania, o jakich mowa w art. 64 § 2 k.p.a., jak i braków formalnych wniosków określonych w przepisach szczególnych, spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.



Celem tej regulacji jest ułatwienie stronie podjęcia działań zmierzających do skorygowania treści wniosku lub uzupełnienia materiału dowodowego w sprawie, a w efekcie – uniknięcie wydania rozstrzygnięcia negatywnego, gdy wydanie decyzji pozytywnej jest możliwe, choć dopiero po dokonaniu przez stronę określonych czynności faktycznych lub prawnych, które nie zostały dokonane lub ustalone w toku postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez organ.

Organ na podstawie art. 79a k.p.a. powinien wskazać stronie przesłanki, których spełnienie jest konieczne do wydania decyzji pozytywnej. Dotyczy to przesłanek, na których zaistnienie strona ma lub może mieć obiektywnie wpływ („przesłanki zależne od strony”). Organ nie powinien przy tym oceniać na tym etapie subiektywnej możliwości wykazania danej okoliczności w konkretnej sprawie (np. odmówić zastosowania art. 79a k.p.a. z uwagi na fakt, że w ocenie organu zebrane dowody potwierdzają w dostatecznym stopniu przesłankę przeciwną niż wymagająca spełnienia).

Informacja o niespełnieniu przesłanek została skorelowana z zawiadomieniem o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Strona będzie zatem mogła przedstawić nowe dowody potwierdzające spełnienie przesłanek w terminie wyznaczonym na podstawie art. 10 § 1 k.p.a. Na ogólnych zasadach strona będzie mogła wnieść o przedłużenie tego terminu.

Zastosowanie art. 79a k.p.a. nie jest wyłączone przez sam fakt, że w postępowaniu uczestniczą strony o spornych interesach. W takim przypadku przepis ten powinien być stosowany analogicznie jak przepis art. 10 k.p.a. W razie przedstawienia przez stronę, na wniosek której wszczęto postępowanie, nowych istotnych okoliczności lub dowodów na skutek zastosowania art. 79a k.p.a., organ powinien umożliwić ustosunkowanie się do nich przez pozostałe strony. Informacja, o której mowa w art. 79a k.p.a., skierowana do strony, na której wniosek wszczęto postępowanie, powinna zaś być doręczona wszystkim stronom postępowania w danej sprawie.

W świetle art. 79a k.p.a. strona nie jest zobligowana do podjęcia czynności zmierzających do wykazania spełnienia wskazanych przesłanek, a brak jej reakcji w wyznaczonym przez organ terminie nie stoi na przeszkodzie do zakończenia postępowania i wydania decyzji na ogólnych zasadach. Na organie nie ciąży

w szczególności obowiązek wydania decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Jeżeli zaś przedstawione dodatkowo przez stronę dowody nie zostaną uznane przez organ za wystarczające do wydania decyzji pozytywnej, może on na ogólnych zasadach wydać decyzję nieuwzględniającą żądania.

Proponowane rozwiązania zmierzają do takiego ukształtowania procedur administracyjnych, aby sprawa mogła być załatwiona pozytywnie zawsze, gdy – w granicach prawa – zachodzi taka możliwość, a uzasadnione jest podjęcie działań przez stronę postępowania. Mechanizm ten, podobnie jak instytucja mediacji, w naturalny sposób wpisuje się w jeden z głównych celów proponowanych zmian, jakim jest wzmocnienie współpracy organu i strony postępowania, poprzez zapewnienie proaktywnej postawy organu prowadzącego postępowanie.

Wprowadzenie tej instytucji ma zmierzać do wyeliminowania jak największej liczby odwołań oraz skarg do sądów administracyjnych, a także ponownych postępowań. Zakłada się bowiem, że co do zasady, uzasadnione jest nieznaczne wydłużenie czasu trwania postępowania i wezwanie strony do spełnienia „brakujących” przesłanek, gdyż może ono uchronić administrację i stronę przed udziałem w postępowaniu odwoławczym, sądownoadministracyjnym czy też wszczynaniem kolejnego postępowania.

Należy zauważyć, że zastosowanie art. 79a k.p.a. będzie wyłączone jeżeli przepisy szczególne będą odmiennie, w szczególności bardziej szczegółowo regulowały kwestię informowania o niespełnieniu przesłanek w konkretnych rodzajach postępowań (na ogólnej zasadzie *lex specialis derogat legi generali*).

Specyfika i przebieg postępowań o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności, tj. konieczność przeprowadzenia – przed wydaniem orzeczenia będącego formą decyzji administracyjnej – badania w trakcie posiedzenia przez lekarza oraz wywiadu przez co najmniej jednego ze specjalistów będących: psychologiem, pedagogiem, pracownikiem socjalnym albo doradcą zawodowym, powodują, że stosowanie art. 79a k.p.a. nie mogłoby odnieść zamierzonego skutku. Nie ma bowiem możliwości wskazania niespełnionych przesłanek na etapie gromadzenia materiału dowodowego a przed przeprowadzeniem badania i wywiadu, po których bezpośrednio zapada decyzja. W związku z tym w projekcie zawarto zmianę w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób

niepełnosprawnych<sup>32)</sup> wprowadzającą wyłączenie stosowania art. 79a k.p.a. w postępowaniach o ustalenie niepełnosprawności albo stopnia niepełnosprawności.

#### **IV. Nakaz rozstrzygnięcia niedających się usunąć wątpliwości faktycznych na korzyść strony (art. 81a k.p.a.)**

Realizując postulat przyjaznej administracji, projekt przewiduje także wyartykułowanie w k.p.a. nakazu rozstrzygnięcia 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. We wskazanych przypadkach wynik postępowania administracyjnego (np. nałożenie administracyjnej kary pieniężnej) oddziałuje bezpośrednio na sferę wolności strony i odnosi skutek analogiczny do sankcji wynikających z norm o charakterze karnym (a co najmniej jest tak odbierany przez stronę).

Organ administracji publicznej powinien zatem przyjąć, że wątpliwości faktyczne, których nie udało się usunąć po przeprowadzeniu wnikliwego i wszechstronnego postępowania wyjaśniającego, tj. po podjęciu wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy (zgodnie w szczególności z art. 7 i art. 77 k.p.a.), rozstrzyga się na korzyść strony.

Powyższa regulacja została sformułowana na wzór zasady *in dubio pro reo* i odnosi się do sytuacji, gdy po przeprowadzeniu wszystkich dostępnych dowodów, w dalszym ciągu istnieć będą niejasności lub wątpliwości dotyczące oceny stanu faktycznego, których nie da się usunąć. Reguła ta dotyczy przypadków, w których na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego nie można przyjąć, że dana okoliczność faktyczna została jednoznacznie wykazana. Aktualnie pozostaje formułowane na podstawie art. 5 § 2 k.p.k. stanowisko, zgodnie z którym o niedających się usunąć wątpliwościach co do stanu faktycznego można mówić wówczas, gdy po podjęciu możliwych prób ustalenia rzeczywistego stanu rzeczy oraz dokonania pełnej swobodnej oceny dowodów, nadal występują wątpliwości co do faktów istotnych dla sprawy.

---

<sup>32)</sup> Dz. U. z 2011 r. poz. 721, z późn. zm.

Wątpliwości te powinny mieć charakter konkretny i realny, co oznacza, że nie mogłyby zostać rozstrzygnięte przez dalsze czynności procesowe<sup>33)</sup>. Zasada *in dubio pro reo* nie nakłada obowiązku przyjęcia wersji najkorzystniejszej dla strony, lecz wyraża zakaz czynienia niekorzystnych domniemań, w sytuacji gdy stan dowodów nie pozwala na ustalenie faktów<sup>34)</sup>.

Zastosowanie projektowanego art. 81a § 1 k.p.a. musi zostać wyłączone, w sytuacji gdy w sprawie uczestniczą strony o spornych interesach bądź wynik postępowania ma bezpośredni wpływ na interesy osób trzecich. Trzeba także brać pod uwagę, że niektóre przepisy ustanawiają szczególnie zastrzone, ściśle sformalizowane reżimy dowodowe albo przewidują rozwiązania dostosowane do charakteru regulowanego obszaru, które mogą inaczej kształtować kwestię dowodów w postępowaniu, w szczególności zastrzegając standard dowodu<sup>35)</sup>. Omawiana zasada nie będzie zatem stosowana w tych sytuacjach, gdy strona ma do spełnienia określone, wymagane prawem wymogi, bez których organ nie może wydać pozytywnej decyzji. W tej sytuacji strona, tak jak w obecnym stanie prawnym, będzie musiała te przesłanki spełnić (chodzi zarówno, w zależności od specyfiki danej kategorii spraw, o obowiązek wykazania faktów incydentalnie, jak i w sposób ciągły). Wyjątek od powyższego będą mogły stanowić jedynie przypadki, gdy obowiązek, jaki spoczywa na stronie, nie jest obiektywnie możliwy do wykonania, także w przypadku siły wyższej.

Przepis art. 81a § 1 k.p.a. nie znajdzie zastosowania również wówczas, gdy wymagał będzie tego ważny interes publiczny, w tym istotny interes państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwo, obronność lub porządek publiczny<sup>36)</sup>. W takim przypadku organ prowadzący postępowanie, rozstrzygając wątpliwości niezgodnie z interesem strony, ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli.

---

<sup>33)</sup> Por. A. Sakowicz (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*. Wyd. 7, Warszawa 2016.

<sup>34)</sup> J. Skorupka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2016, Legalis, komentarz do art. 5 k.p.k.

<sup>35)</sup> Zob. np. ustawa z 20 maja 2010 r. o wyrobach medycznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 876, z późn. zm.) w zakresie zewnętrznych działań korygujących (FSCA) lub ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 672, z późn. zm.), która przewiduje w art. 6 ust. 2 tzw. zasadę przezorności.

<sup>36)</sup> Zasada ta nie będzie stosowana także do postępowań sprawdzających, kontrolnych postępowań sprawdzających oraz postępowań bezpieczeństwa przemysłowego, o których mowa w ustawie z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, w związku z brzmieniem art. 3 tej ustawy.

W związku z koniecznością zapewnienia sprawnego realizowania przez właściwe służby przewidzianych dla nich zadań, art. 81a § 1 k.p.a. nie znajdzie zastosowania w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych (w stosunkach kształtowanych władczo przez szefów służb specjalnych).

**V. Usprawnienie współdziałania organów i posiedzenie w trybie współdziałania**  
(art. 106 § 6 i art. 106a k.p.a.)

Projekt zmierza do usprawnienia współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym w szczególności 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 sprawę 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 rozstrzyganiu 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.

Organ prowadzący postępowanie będzie miał możliwość zwołania posiedzenia w trybie współdziałania zarówno po upływie terminu na wydanie przez ten organ stanowiska

wskazanego w art. 106 § 3 k.p.a. lub w przepisach szczegółowych, jak również przed upływem tego terminu. W obu przypadkach przesłanką uzasadniającą takie działanie będzie dążenie do przyspieszenia zajęcia stanowiska przez organ (analogicznie zgodnie z art. 89 § 1 k.p.a. przeprowadzenie rozprawy może być uzasadnione przyspieszeniem postępowania).

Jeśli nie upłynął termin na zajęcie stanowiska, posiedzenie może być zwołane tylko na wniosek organu, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska. Posiedzenie takie powinno bowiem służyć uzyskaniu przez organ współdziałający niezbędnych informacji potrzebnych do zajęcia stanowiska. Inicjatywa w zakresie przeprowadzenia posiedzenia w trybie współdziałania w tym przypadku nie powinna zatem należeć do organu załatwiającego sprawę.

Na posiedzenie w trybie współdziałania, zgodnie z projektowanym art. 106a § 3 k.p.a., organ załatwiający sprawę może wezwać strony. Wówczas stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rozprawy administracyjnej (art. 90–96). Będzie to uzasadnione w sytuacji, gdy udział strony w posiedzeniu będzie przydatny do realizacji jego celu (decyzja ta powinna być podjęta zgodnie z wyrażoną w nowym brzmieniu art. 8 k.p.a. zasadą proporcjonalności). W pozostałych przypadkach, gdy posiedzenie będzie mogło przyczynić się do przyspieszenia zajęcia stanowiska dzięki wyjaśnieniu istotnych okoliczności przez przedstawicieli (upoważnionych pracowników) organu prowadzącego postępowanie i organu współdziałającego, strona nie musi być wzywana na posiedzenie. Organizacja i przebieg posiedzenia powinny uwzględniać elastyczność stosowanych środków, wynikającą z projektowanej w art. 8a k.p.a. zasady efektywnej współpracy organów administracji.

Wyznaczenie i zorganizowanie posiedzenia w trybie współdziałania nie zwolni z obowiązku rozpoznania ponaglenia, o którym mowa w art. 106 § 6 k.p.a. Projekt przewiduje przy tym, że o wniesieniu ponaglenia właściwy organ obowiązany jest niezwłocznie poinformować organ załatwiający sprawę.

Posiedzenie w trybie współdziałania nie będzie stanowiło odstępstwa od ogólnej zasady zajęcia stanowiska przez organ, o którym mowa w art. 106 k.p.a., w formie zaskarżalnego postanowienia. Zajęcie stanowiska przez właściwy organ w drodze postanowienia, o którym mowa w art. 106 § 5, będzie mogło nastąpić na posiedzeniu. W szczególności postanowienie takie będzie mogło być wpisane do protokołu

posiedzenia (art. 106a § 4 k.p.a.), jeśli oczywiście z uwagi na charakter i stopień skomplikowania stanowiska będzie to możliwe. W innych przypadkach organ współdziałający może np. w trakcie posiedzenia wskazać termin, w jakim zobowiązuje się przekazać pełne stanowisko.

Posiedzenie w trybie współdziałania będzie mogło być także wyznaczone w innych przypadkach, do których znajduje zastosowanie art. 106 k.p.a.

## **VI. Mediacja w postępowaniu administracyjnym** (rozdział 5a, art. 35 § 5, art. 83 § 4, art. 96a–96n, art. 263 § 1, art. 263a i art. 264 § 1a k.p.a.)

### **1. Uwagi ogólne**

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 administracyjnoprawnych. Wprawdzie do mediacji odwołuje się przepis art. 47 ust. 2<sup>37)</sup> ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie<sup>38)</sup>, 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.

Postępowanie mediacyjne może być obecnie przeprowadzone przed sądami administracyjnymi<sup>39)</sup>. Przepisy powinny jednak 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 wszczęciu

---

<sup>37)</sup> 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”.

<sup>38)</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 2168, z późn. zm.

<sup>39)</sup> Zgodnie z przepisami rozdziału 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

postępowania sądowoadministracyjnych<sup>40)</sup>.

Celem wprowadzenia postępowania mediacyjnego jest zbliżenie administracji do społeczeństwa, zapewnienie kształtowania stosunków administracyjnoprawnych w sposób zwiększający wpływ stron postępowania na swoje sprawy, a także sprawy istotne dla społeczeństwa, w którym funkcjonują (partycypacja społeczeństwa we władztwie administracyjnym). Mediacja ma zatem w tym przypadku charakter transformujący – jest możliwa nie tyle pod warunkiem uprzedniej modernizacji administracji publicznej, ale właśnie jako jeden ze sposobów zmieniania kultury administrowania na bardziej przyjazny administrowanym.

Mając powyższe założenia na uwadze, proponuje się, aby mediacja w postępowaniu administracyjnym mogła być przeprowadzona w każdym przypadku, o ile charakter sprawy na to pozwala (art. 96a § 1 projektu). Mediacja może mieć istotne znaczenie w szczególności w przypadku następujących rodzajów konfliktów rozwiązywanych w ramach postępowania administracyjnego<sup>41)</sup>: (1) w sprawach, w których występuje wielość stron, (2) w sprawach, w których może być zawarta ugoda, (3) w sprawach, w których organ ma zamiar wydać decyzję na niekorzyść adresata i może się spodziewać odwołania (organ będzie wówczas także stroną mediacji), (4) w sprawach, w których wniesiony został środek odwoławczy od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji (organ będzie wówczas stroną mediacji).

Warto podkreślić, że *Kierunkowe założenia nowej ordynacji podatkowej*<sup>42)</sup>, przygotowane przez Komisję Kodyfikacyjną Ogólnego Prawa Podatkowego, przewidują wprowadzenie mediacji podatkowej. Należy w pełni podzielić stanowisko Komisji, zgodnie z którym: „Spory podatkowe długo i niesłusznie uchodziły za ze swej natury zasadniczo «nienegocjacyjne» – takie, że niedopuszczalne jest ich rozstrzygnięcie

---

<sup>40)</sup> Taką właśnie rolę mediacji w postępowaniu administracyjnym nadaje także Rada Europy w zaleceniach nr R(2001)9 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 5 września 2001 r. w sprawie alternatyw wobec sądowego rozstrzygnięcia sporów między władzami administracyjnymi a osobami (stronami) prywatnymi. W załączniku do ww. zaleceń przywołanych zostało pięć metod ADR pozwalających skutecznie uniknąć sporów przed sądem, tj.: kontrola wewnętrzna aktów administracyjnych, koncyliacja, mediacja, ugoda, arbitraż. Wśród zalet ADR, Rada Europy przywołuje w szczególności: szybkość postępowania, odformalizowanie, dyskrecję, polubowność, mniejsze koszty.

<sup>41)</sup> Zob., szerzej: A. Szpor, *Mediacja w prawie administracyjnym* [w:] E. Gmurzyńska, R. Morek (red.), *Mediacje. Teoria i praktyka*, wyd. Wolters Kluwer 2014.

<sup>42)</sup> Dokument jest dostępny na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12274851>



w drodze konsensusu”<sup>43)</sup>. Spostrzeżenie to zachowuje pełną aktualność w odniesieniu do innych spraw administracyjnych. Celnie również wskazano w *Kierunkowych założeniach...*, że w warunkach konfliktowości relacji między organem a stroną (na gruncie Ordynacji podatkowej – organem podatkowym i podatnikiem) na przeszkodzie rozwiązaniu sporu mogą stać trudności komunikacyjne, które wyeliminować lub choćby istotnie ograniczyć może mediacja z udziałem bezstronnej i neutralnej osoby trzeciej<sup>44)</sup>.

Proponuje się zatem, aby mediacja administracyjna była dopuszczalna zarówno między stronami postępowania (tj. w układzie horyzontalnym), jak i między stronami postępowania a organem administracji publicznej, przed którym postępowanie się toczy (tj. w układzie wertykalnym). Trzeba przy tym podkreślić, że w mediacji mogą uczestniczyć tylko te strony, które pozostają w sporze (bierność innych stron nie powinna uniemożliwiać przeprowadzenia mediacji i rozwiązania kwestii spornych).

Ze względu na fakt, że w układzie horyzontalnym organ administracji jest także uczestnikiem mediacji, nowa regulacja posługuje się pojęciem „uczestnik mediacji”, w odróżnieniu od pojęcia „strona” w rozumieniu art. 28 k.p.a. Pojęcie „uczestnik mediacji” wyjaśnia art. 96a § 4 k.p.a.

Zgodnie z projektowanym art. 96a § 3 k.p.a., celem mediacji jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz przyjęcie ustaleń co do sposobu jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa, w tym poprzez wydanie decyzji administracyjnej albo zawarcie ugody. Jest to regulacja w swej istocie analogiczna do przewidzianej art. 115 § 1 p.p.s.a. Mediacja może stanowić istotny element postępowania wyjaśniającego, w szczególności w sprawach skomplikowanych (np. ustalenie warunków zabudowy albo wydanie pozwolenia na budowę zwłaszcza w przypadku dużych i kontrowersyjnych społecznie inwestycji infrastrukturalnych, ustalenie dopuszczalnego sposobu użytkowania obiektu budowlanego), może mieć także charakter prewencyjny (uniknięcie skierowania sprawy do sądu administracyjnego poprzez wyjaśnienie przesłanek i podstawy prawnej rozstrzygnięcia).

Projektowana regulacja respektuje wszystkie pryncypialne zasady mediacji.

---

<sup>43)</sup> *Ibidem*.

<sup>44)</sup> L. Etel *et. al.*, *Ordynacja podatkowa. Kierunkowe założenia nowej regulacji*, Białystok 2015, s. 74.

## **2. Dobrowolność mediacji (art. 96a § 2 k.p.a.)**

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, tj. wyrażenia bądź niewyrażenia zgody na mediację. Zakłada się, że przed wydaniem postanowienia o skierowaniu do mediacji organ zawiadomi na piśmie strony postępowania oraz organ, o którym mowa w art. 106 § 1 k.p.a., jeśli nie zajął on jeszcze stanowiska w sprawie, o możliwości przeprowadzenia mediacji, zwracając się równocześnie do stron o to, aby przedstawiły swoje zdanie w przedmiocie zgody na mediację, tj. wyraziły zgodę lub jej brak (art. 96b § 3 k.p.a.). W braku zgody którejkolwiek strony, mediacja nie zostanie przeprowadzona. Nie zostanie przeprowadzona także wówczas, gdy strona nie wypowie się w ogóle w wyznaczonym terminie co do mediacji. Powyższe wyklucza domniemaną zgodę na mediację.

Aby zgoda na mediację została podjęta w pełni świadomie, w zawiadomieniu, o którym mowa w art. 96b § 1 k.p.a., organ powinien zawrzeć także wyjaśnienie dotyczące podstawowych zasad mediacji. W szczególności chodzi o informacje dotyczące dobrowolności mediacji, w tym prawa przerwania mediacji na każdym ich etapie (także w przypadku utraty zaufania do mediatora) bez negatywnych konsekwencji, prawa swobodnego wyboru osoby mediatora, zasad ponoszenia kosztów mediacji i sposobu ich pokrycia. W przypadku wyrażenia zgody na przeprowadzenie mediacji, organ administracji wyda postanowienie o skierowaniu do mediacji (art. 96d k.p.a.). Mając na uwadze fakt, że zasadnicze ustalenia co do mediacji (zgoda na mediację i ustalenie mediatora) podejmują strony, projekt nie przewiduje zaskarżalności postanowienia o skierowaniu sprawy do mediacji.

## **3. Prowadzenie mediacji przez bezstronną osobę trzecią (art. 96f k.p.a.)**

Przy projektowaniu niniejszej regulacji rozważana była możliwość dopuszczenia organu administracji publicznej (w osobie jego pracownika) jako mediatora (np. w sprawach, w których może być zawarta ugoda). Niemniej jednak właśnie zasada bezstronności legła u podstaw rezygnacji z takiego rozwiązania. Wydaje się bowiem, iż zachowanie bezstronności przez organ administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie administracyjne w sprawie, w której ma on wydać rozstrzygnięcie, o ile

postępowanie mediacyjne nie doprowadzi do alternatywnego zakończenia postępowania administracyjnego (np. zawarcia ugody, wycofania wniosku), jest co najmniej trudne do osiągnięcia. Istotną gwarancją bezstronności mediatora jest obowiązek niezwłocznego ujawnienia uczestnikom mediacji oraz organowi wszystkich okoliczności, które mogłyby wzbudzić wątpliwości co do jego bezstronności, a w przypadku gdy okażą się one uzasadnione – odmówienia przeprowadzenia mediacji (art. 96g § 2 k.p.a.).

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 wpisana w istotę stosunku administracyjnoprawnego. Mediator, jako swoistego rodzaju „mąż zaufania”, mógłby wesprzeć proces budowania dobrej relacji między stroną a organem.

Jako zasadę projekt przyjmuje, że mediatora wybiorą uczestnicy mediacji. Zaufanie do mediatora i świadoma zgoda, aby mediację przeprowadziła określona osoba, ma bowiem ogromne znaczenie dla powodzenia mediacji. Z tego względu proponuje się, aby w stanowisku w przedmiocie mediacji potencjalni jej uczestnicy byli uprawnieni do wskazania mediatora. O możliwości wyboru mediatora uczestnicy zostaną poinformowani przed wydaniem postanowienia o skierowaniu do mediacji (art. 96d k.p.a.). Jeżeli strony nie dojdą do porozumienia w tej kwestii, ale co do zasady wyrażą zgodę na mediację, mediatora mającego wiedzę, doświadczenie oraz umiejętności w zakresie mediacji wskaże organ administracji w postanowieniu o skierowaniu sprawy do mediacji (art. 96d § 2 k.p.a.). Strony zostaną o tym pouczone w zawiadomieniu, o którym mowa art. 96b § 1 k.p.a.

#### **4. Poufność (art. 96j k.p.a.)**

Sukces mediacji zależy w dużej mierze od przekonania jej uczestników, że mogą wyjawiać swoje rzeczywiste interesy i intencje bez obawy, że zostaną one wykorzystane przez drugą stronę w dalszym toku postępowania przed organem administracji publicznej lub sądem administracyjnym. Gwarantuje to m. in. zasada poufności, do której zachowania zobowiązani są wszyscy uczestnicy mediacji oraz inne osoby biorące udział w mediacji. Chodzi tu przykładowo o pełnomocników stron, tłumaczy, ekspertów i inne osoby, których obecność na posiedzeniu mediacyjnym uczestnicy mediacji wspólnie uznają za przydatną do efektywnego prowadzenia mediacji. Niemniej jednak uczestnicy mediacji mogą zdecydować o uchyleniu obowiązku zachowania tajemnicy mediacji (art. 96j § 2 zd. drugie k.p.a.). Przepis ten nie stanowi podstawy do zwolnienia z innych tajemnic prawnie chronionych (np. z tajemnicy adwokackiej).

Projekt zakłada, iż co do zasady, mediator ma prawo zapoznania się z aktami sprawy (art. 96i k.p.a.). Niemniej jednak uczestnik mediacji będzie mógł nie wyrazić na to zgody. Zapoznanie się z aktami nie jest bowiem przesłanką *sine qua non* przeprowadzenia mediacji. Rolą mediatora nie jest merytoryczne rozszczenie sprawy, lecz pomoc jej uczestnikom w znalezieniu wspólnego stanowiska. W konsekwencji brak dostępu do akt sprawy nie powinien być przeszkodą w przeprowadzaniu mediacji ani też prowadzić do zakończenia mediacji.

#### **5. Czas trwania mediacji (art. 96e k.p.a.)**

Mediacja może mieć wpływ na długość i przebieg postępowania administracyjnego. Z tego względu, projekt przewiduje, że wydanie postanowienia o skierowaniu do mediacji będzie skutkowało odroczeniem przez organ wydania decyzji administracyjnej w sprawie na okres do dwóch miesięcy (art. 96e § 1 k.p.a.). Praktyka mediacji wskazuje, że jest to termin wystarczający do sprawnego jej przeprowadzenia. Na zgodny wniosek stron, organ będzie mógł ten termin przedłużyć, nie dłużej jednak niż o jeden miesiąc (art. 96e § 1 k.p.a.). Czas trwania mediacji nie będzie wliczany do czasu trwania postępowania (art. 35 § 5 k.p.a.).

#### **6. Sposób zakończenia mediacji (art. 96m i art. 96n k.p.a.)**

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.

Mediacja może stanowić istotny element postępowania wyjaśniającego i prowadzić do ułatwienia ustalenia stanu faktycznego sprawy. Nie stoi to w sprzeczności z obowiązkami organów w zakresie wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego (art. 77 k.p.a.) oraz podejmowania wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (art. 7 k.p.a.). Współdziałanie organu i strony w wyjaśnianiu stanu faktycznego sprzyja wręcz realizacji ww. obowiązków, a także daje stronie możliwość aktywnego uczestnictwa w postępowaniu wyjaśniającym (art. 10 k.p.a.). Należy podkreślić, iż wiążące dla organu administracji będą jedynie ustalenia zgodne z obowiązującym prawem. Wynika to z art. 6 k.p.a. i zostało dodatkowo podkreślone w treści art. 96a § 3 k.p.a., który stanowi, że celem mediacji jest m. in. przyjęcie ustaleń co do sposobu jej załatwienia **w granicach obowiązującego prawa**. Normy prawne wynikające w szczególności z przepisów bezwzględnie obowiązujących tudzież takich, które nie dają organowi żadnej uznaniowości w sprawie, nie mogą być ww. ustaleniami naruszone, w pierwszym rzędzie dlatego, że taka sprawa w ogóle nie posiada zdolności mediacyjnej.

W każdym przypadku z mediacji sporządzany jest protokół, którego niezbędną treść ustala projektowany art. 96m k.p.a. Jeżeli w wyniku mediacji w protokole zawarte zostaną ustalenia dotyczące załatwienia sprawy, sprawa powinna zostać załatwiona zgodnie z tymi ustaleniami.

Należy podkreślić, że związanie organu ustaleniami protokołu następuje jedynie w granicach obowiązującego prawa. Oznacza to, że wiążące dla organu będą jedynie te ustalenia, które nie naruszają przepisów k.p.a. ani żadnych innych przepisów prawa. W szczególności ustalenia zawarte w protokole nie mogą naruszać zasad wynikających z art. 6 i art. 7 k.p.a. (zasada działania na podstawie i w granicach prawa, zasada uwzględniania interesu społecznego i słuszych interesów stron, zasada prawdy obiektywnej). W przypadku mediacji przeprowadzanej między stronami postępowania

(gdy organ nie jest uczestnikiem mediacji), art. 96m k.p.a. nie uchybia przepisom o zatwierdzeniu ugody. Ustalenia zawarte w protokole mediacji nie ograniczają uprawnień organu wynikających z art. 118 i art. 119 k.p.a.

Mediacje mogą doprowadzić do zawarcia ugody przed mediatorem. Należy jednak zwrócić uwagę, iż ugoda zawarta przed mediatorem nie jest tożsama z ugoda zawartą przed organem administracji publicznej i z jego udziałem (art. 114 i n. k.p.a.) Z tego względu, projektowana regulacja ustala jej status prawny, nakazując odpowiednie stosowanie do niej przepisów dotyczących ugody zawartej przed organem (art. 121a k.p.a.). Ma to na celu przede wszystkim zapewnienie zgodności z prawem ugody zawartej przed mediatorem. Służyć temu będzie obowiązek dokonania oceny w tym zakresie przez organ administracji, efektem czego powinno być zatwierdzenie ugody zgodnej z prawem albo odmowa jej zatwierdzenia, jeżeli takiej cechy zawartej ugodzie nie będzie można przypisać.

#### **7. Koszty mediacji** (art. 96l k.p.a. i art. 263, art. 263a i art. 264 § 1a k.p.a.)

Koszty postępowania mediacyjnego (art. 96l k.p.a.) będą ponoszone przez:

- 1) organ administracji publicznej w sprawach, w których organ będzie uczestnikiem mediacji;
- 2) strony postępowania administracyjnego w sprawach, w których może być zawarta ugoda; koszty te będą obciążały strony w częściach równych, chyba że postanowią inaczej.

W pierwszym przypadku koszty mediacji będą zatem stanowić jeden z elementów kosztów postępowania administracyjnego (art. 263 § 1 k.p.a.). W szczególności organ będzie zobowiązany pokryć wynagrodzenie i wydatki mediatora. Analogiczne rozwiązanie zaproponowano w *Kierunkowych założeniach nowej ordynacji podatkowej*<sup>45)</sup>, przygotowanych przez Komisję Kodyfikacyjną Ogólnego Prawa Podatkowego (24 września 2015 r.). Nieponoszenie przez stronę dodatkowych kosztów mediacji zapewni powszechną dostępność tej formy rozwiązywania sporów administracyjnych oraz może przyczynić się do spopularyzowania mediacji w ramach postępowania administracyjnego.

Propozycja dotycząca zasad ponoszenia kosztów mediacji w sprawach, w których może być zawarta ugoda, jest natomiast zgodna z zasadą, w myśl której koszty ponosi albo

---

<sup>45)</sup> Dokument jest dostępny na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12274851>

partycypuje w nich ten podmiot, który inicjuje lub bierze udział w czynności generującej koszty, mogącej mu jednocześnie przynieść korzyść.

Wysokość wynagrodzenia mediatora oraz jego wydatki podlegające zwrotowi zostaną określone w rozporządzeniu wydanym przez ministra właściwego do spraw administracji (art. 263a k.p.a.). Z uwagi na swoistego rodzaju wpadkowość mediacji w całym postępowaniu administracyjnym, proponuje się, aby wysokość kosztów mediacji została ustalona niezwłocznie po zakończeniu mediacji, po doręczeniu organowi administracji publicznej protokołu mediacji (art. 96l § 3 k.p.a. oraz art. 264 § 1a k.p.a.).

## **VII. Zawiadomienie stron o decyzji lub innych czynnościach w postępowaniach z udziałem znacznej liczby podmiotów (art. 49–49b i art. 91 § 3 k.p.a.)**

Proponuje się wprowadzenie zmian dotyczących zawiadamiania stron przez organ o decyzji i innych czynnościach w postępowaniach z udziałem znacznej liczby podmiotów.

Art. 49 § 1 k.p.a. w aktualnym brzmieniu przewiduje możliwość zawiadomienia stron o decyzjach i 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.

Analogiczną zmianę projekt wprowadza w odniesieniu do sposobu publicznego

zawiadomienia o rozprawie. Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 91 § 3 k.p.a., jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo, że oprócz wezwanych stron, uczestniczących w postępowaniu, mogą być jeszcze w sprawie inne strony, nieznanе organowi administracji publicznej, należy ponadto o terminie, miejscu i przedmiocie rozprawy ogłosić w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub przez udostępnienie zawiadomienia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej.

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.). Warunkiem skuteczności zawiadomienia w tym trybie, jeśli następuje ono tylko z uwagi na liczbę stron postępowania, będzie dopełnienie przez organ obowiązku uprzedzenia stron na piśmie o zamiarze zawiadamiania o decyzjach i innych czynnościach za pomocą środków określonych w projektowanym art. 49§ 1, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Organ jest przy tym zobowiązany do wskazania konkretnego środka, z jakiego będzie korzystał, zawiadamiając stronę o dalszych czynnościach i decyzjach.

Przyjęcie takiego rozwiązania wynika z faktu, że forma powiadamiania wskazana w art. 49 § 1 k.p.a. w ograniczonym stopniu chroni interesy stron w porównaniu z doręczeniami uregulowanymi w art. 39–48 k.p.a. Jest więc dopuszczalna wyłącznie wtedy, gdy przepis szczególny tak stanowi. Ta szczególna podstawa prawna powinna być wprowadzana wyłącznie tam, gdzie akceptowalny jest niższy poziom ochrony interesów stron w zakresie zawiadamiania (w tym nie ma potrzeby uprzedzenia o zamiarze stosowania takiej formy). W związku z tym, że art. 49a odnosi się do postępowań wszelkiego rodzaju (o ile występuje w nich określona liczba stron), zachodzi potrzeba większej, co do zasady, ochrony interesów stron. Służy temu instytucja uprzedzenia na piśmie o zamiarze skorzystania z formy publicznego zawiadamiania. Należy jednak podkreślić, że przepis szczególny może tę kwestię regulować odmiennie.



W przypadku gdy w przepisach szczególnych istnieje podstawa do zastosowania formy zawiadomienia, o której mowa w art. 49 § 1, i jednocześnie w postępowaniu będzie brać udział więcej niż 20 stron, organ nie będzie zobowiązany do uprzedzenia na piśmie o zamiarze skorzystania z formy publicznego zawiadomienia, o ile nie będzie nakładał takiego obowiązku ww. przepis szczególny.

W projektowanym art. 49b k.p.a. wprowadzono natomiast zasadę, zgodnie z którą strona zawiadomiona o decyzji lub postanowieniu, które podlega zaskarżeniu w sposób wskazany w art. 49 § 1 lub w art. 49a, będzie mogła zażądać udostępnienia jej odpisu decyzji lub postanowienia w sposób i w formie określonych we wniosku (np. forma dokumentu elektronicznego, przesłanego na wskazany adres e-mail). Organ zasadniczo powinien uwzględnić wniosek strony, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje, nie umożliwiają udostępnienia decyzji lub postanowienia w taki sposób lub w takiej formie. Jeżeli decyzja lub postanowienie nie może być udostępnione stronie w sposób lub w formie określonych we wniosku, organ powinien powiadomić stronę o przyczynach braku możliwości udostępnienia odpisu decyzji lub postanowienia zgodnie z wnioskiem (np. brak środków technicznych, niewspółmierne koszty) i wskazać, w jaki sposób lub w jakiej formie odpis decyzji lub postanowienia może być udostępniony niezwłocznie<sup>46)</sup>.

## **VIII. Milczące załatwienie sprawy** (art. 1 pkt 1, art. 122a–122g, art. 151 § 3, art. 155a, art. 158 § 1 zd. 2, art. 162a k.p.a.)

### **1. Uwagi ogólne**

Instytucja milczącego załatwienia sprawy ma na celu przyspieszenie i uproszczenie postępowania administracyjnego, jak również usprawnienie i zmniejszenie kosztów funkcjonowania administracji. Stanowi ona alternatywę dla klasycznego modelu zakończenia postępowania administracyjnego decyzją.

Upraszczenie procedur administracyjnych m.in. poprzez wprowadzenie milczącego załatwiania spraw stanowi jedno z zagadnień uregulowanych w dyrektywie 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym<sup>47)</sup>. Instytucja ta uregulowana została w ustawodawstwach

---

<sup>46)</sup> Regulacja analogiczna do zasad przyjętych w art. 14 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016r. poz. 1764, z późn. zm.).

<sup>47)</sup> Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006, str. 36.

państw europejskich, takich jak: Francja, Włochy, Hiszpania czy Niemcy.

Milczące załatwienie sprawy polega na wprowadzeniu rodzaju fikcji pozytywnego załatwienia sprawy przez organ administracji publicznej – „milczenie” organu po upływie ustawowego terminu na załatwienie sprawy uznaje się za jej załatwienie w sposób uwzględniający w całości żądanie strony.

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. Tryb ten z natury rzeczy nie nadaje się bowiem do stosowania w każdej sprawie. Wykorzystany może być zwłaszcza w sprawach o charakterze rejestrowym lub regulacyjnym, w których przepisy wymagają spełnienia określonych wymogów, które stronie są znane, a organ może je łatwo i szybko zweryfikować.

Należy zauważyć, że wykorzystanie instytucji „milczącego załatwienia sprawy” możliwe będzie – z uwagi na konstrukcję tej instytucji – tylko w postępowaniu przed organem pierwszej instancji. Milczące załatwienie sprawy nie będzie mogło znaleźć zastosowania w postępowaniu odwoławczym (co wynika z brzmienia art. 138 § 1 i § 2 k.p.a. w zestawieniu z art. 122a § 1 k.p.a.) oraz w sprawach wszczętych w trybach nadzwyczajnych (art. 151 § 3, art. 155a, art. 158 § 1 zdanie 2, art. 162a).

Ponieważ zgodnie z art. 122a i n. k.p.a. załatwienie sprawy może nastąpić na skutek upływu określonego czasu (bez wydawania decyzji administracyjnej czy innego aktu), konieczne jest uwzględnienie instytucji milczącego załatwienia sprawy w art. 1 pkt 1 k.p.a., określającego zakres zastosowania k.p.a.

## **2. Milczące zakończenie postępowania a milcząca zgoda (art. 122a § 2 k.p.a.)**

Proponuje się wprowadzenie w k.p.a. modelowej regulacji dotyczącej milczącego załatwienia sprawy w dwóch jego formach:

- 1) pasywnej, tj. **milczącego zakończenia postępowania** (projektowany art. 122a § 2 pkt 1 k.p.a.),
- 2) aktywnej, nazywanej **milczącą zgodą** – wyrażającej się w braku sprzeciwu, mającego formę decyzji, w określonym terminie (projektowany art. 122a § 2 pkt 2 k.p.a.).

Wprowadzenie w ustawie dwóch form milczącego załatwienia sprawy wynika przede wszystkim z różnych celów, jakim formy te służą.

„Milczące zakończenie postępowania” uważane jest za środek bezpośrednio przeciwdziałający bezczynności organu. W tym przypadku pożądaną i dorozumianą formą działania organu jest wydanie aktu administracyjnego (decyzji), nie zaś milczenie. Milczące załatwienie sprawy po upływie wskazanego w przepisie terminu oznacza „jedynie”, że nie powstanie stan bezczynności. Skutek prawny w postaci milczącego załatwienia sprawy może, ale nie musi zatem stanowić wyrazu świadomej woli organu. Celem milczącego zakończenia postępowania jest zmobilizowanie organu administracji do załatwienia sprawy we właściwym terminie. Warto zauważyć, że w przeciwieństwie do instytucji „milczącej zgody”, „milczącego załatwienia sprawy” można uniknąć tylko poprzez wydanie aktu administracyjnego wymaganego przepisami prawa materialnego.

Biorąc pod uwagę konieczność ochrony szczególnych praw konstytucyjnych obywateli, które mogą być naruszone bezczynnością organu lub przewlekłością prowadzenia postępowania, instytucja „milczącego załatwienia sprawy” jest uzasadniona. Do decyzji ustawodawcy należy rozsądne wyważenie, do jakiej kategorii spraw mogłaby mieć zastosowanie, tak aby z jednej strony przeciwdziałać bezczynności, z drugiej zaś nie doprowadzać do automatycznego załatwiania pozytywnie w tym trybie spraw, które mają duże znaczenie dla interesu publicznego, bezpieczeństwa obrotu prawnego, a wymagających większego zaangażowania, również czasowego. W obecnym stanie prawnym instytucję „milczącego zakończenia postępowania” zastosowano w szczególności w art. 14o ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>48)</sup> oraz w art. 11 ust. 9 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>49)</sup>.

---

<sup>48)</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.

<sup>49)</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1829, z późn. zm.

„Milcząca zgoda” stanowi natomiast przejaw upraszczania postępowania. Wyraża się ona w braku skorzystania przez organ z opcji wniesienia sprzeciwu w określonym terminie. Niewniesienie sprzeciwu jest jednak świadomym aktem woli organu administracji. Oznacza to, że milcząca zgoda stanowi aprobatę organu dla załatwienia sprawy w sposób przedstawiony we wniosku. Sprzeciw natomiast jest pewną opcją, która wykorzystana może być wówczas, gdy istnieje ryzyko naruszenia prawa. Wniesienie sprzeciwu „zablokuje” zatem możliwość załatwienia sprawy w sposób milczący. Instytucja „milczącej zgody” funkcjonuje już w ustawach prawa materialnego, takich jak np. ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne<sup>50)</sup>, ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>51)</sup> czy ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>52)</sup>.

### **3. Termin milczącego załatwienia sprawy (art. 122b–122d k.p.a.)**

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 o braku sprzeciwu, milczące załatwienie sprawy nastąpi jednak w dniu doręczenia zawiadomienia. W przypadku gdy przepisy szczególne przewidują inne terminy wydania decyzji lub postanowień kończących postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu, sprawę uznaje się za załatwioną milcząco w dniu następnym po dniu, w którym upływa ten termin.

W przypadku gdy podanie zawierające żądanie nie spełnia wymagań wskazanych w przepisach (braki formalne) lub istnieje konieczność doprecyzowania żądania, termin, po którym następuje milczące załatwienie sprawy, biegnie od dnia uzupełnienia braków lub doprecyzowania treści żądania (art. 122c § 2 k.p.a.). Jest to rozwiązanie konieczne z uwagi na fakt, że milczące załatwienie sprawy oznacza uwzględnienie w całości żądania strony, o czym adnotację należy uczynić w aktach sprawy. Dopiero

---

<sup>50)</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1489, z późn. zm.; zob. np. art. 48.

<sup>51)</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 290, z późn. zm.; zob. art. 30.

<sup>52)</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 672, z późn. zm.; zob. np. art. 152.

w przypadku złożenia precyzyjnego i kompletnego wniosku może zostać zatem prawidłowo zrealizowany cel instytucji milczącego załatwienia sprawy.

Dodatkowo doprecyzowania wymaga sposób liczenia terminu, po którym następuje milczące załatwienie sprawy, w przypadku gdy w sprawie, która może być załatwiona milcząco zgodnie z przepisem szczególnym, organ wyższego stopnia – rozpoznając odwołanie od decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo od sprzeciwu, o których mowa w art. 122a § 2 k.p.a. – wydał decyzję na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., przekazując sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. W takiej sytuacji, zgodnie z art. 122c § 3 k.p.a., termin będzie biegł od dnia doręczenia organowi pierwszej instancji akt sprawy wraz z decyzją – w celu ponownego rozpatrzenia sprawy.

Do spraw załatwianych milcząco nie będą miały zastosowania przepisy art. 35 i art. 36 k.p.a. Termin, po którym następuje milczące załatwienie sprawy, jest bowiem instytucją prawa materialnego, a tym samym nie stosuje się do niego przepisów o przedłużaniu terminów proceduralnych (co do terminu na wniesienie sprzeciwu – por. wyrok NSA z dnia 11 lipca 2014 r., sygn. II OSK 299/13, wyrok NSA z dnia 20 października 2015 r., sygn. II OSK 957/15, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 1 marca 2016 r., sygn. II SA/OI 1408/15, wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 stycznia 2016 r., sygn. II SA/Kr 997/15, wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 stycznia 2015 r., sygn. II SA/Kr 1626/14).

W sprawach załatwianych milcząco nie znajdzie także zastosowania art. 10 k.p.a. ani art. 79a k.p.a. (art. 122d § 1 k.p.a.). Uproszczony charakter trybu milczącego załatwienia sprawy, sprowadzający się do wydania rozstrzygnięcia w oparciu o materiał przedstawiony przez strony na etapie wszczęcia postępowania, jak również zakres spraw, które w założeniu mają być załatwiane w tym trybie (sprawy nieskomplikowane), nie wymaga stosowania zasady czynnego udziału strony w postępowaniu ani jej uszczegółowienia, jakie przewidziano w projektowanym art. 79a k.p.a.

W związku z tym, że art. 103 k.p.a. dotyczy jedynie terminów procesowych, w art. 122d § 2 k.p.a. wskazano, że zawieszenie postępowania wstrzymuje bieg terminu, po którym następuje milczące załatwienie sprawy. Przepis ten ma na celu zapobieżenie skutkowi w postaci milczącego załatwienia sprawy w razie zaistnienia przesłanek do zawieszenia postępowania.

Należy podkreślić, że przepisy szczególne, dotyczące konkretnych postępowań, w których przewidziany zostanie tryb milczącego załatwienia sprawy, mogą – z uwagi na specyfikę tych spraw – przewidywać odmienne w stosunku do przewidzianych w art. 122d k.p.a. rozwiązania (np. wyłączać zawieszenie postępowania).

W projektowanym art. 122b k.p.a. wskazano wprost, jak należy rozumieć wniesienie sprzeciwu (art. 122a § 2 pkt 2 k.p.a.) oraz wydanie decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (w przypadku gdy sprawa zostanie załatwiona w „tradycyjny” sposób przed upływem terminu na milczące jej załatwienie – art. 122a § 2 pkt 1 k.p.a.). W celu wyeliminowania potencjalnych rozbieżności w ustaleniu, jaką datę należy przyjąć za datę wniesienia sprzeciwu, wydania decyzji lub postanowienia, w projekcie wskazano, że dniem tym jest odpowiednio:

- 1) dzień nadania sprzeciwu, decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie za pokwitowaniem przez operatora pocztowego (gdy organ doręcza decyzję lub postanowienie za pośrednictwem poczty),
- 2) dzień doręczenia za pokwitowaniem sprzeciwu, decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby (w przypadku wyboru takiego sposobu doręczenia),
- 3) dzień wprowadzenia sprzeciwu, decyzji lub postanowienia do systemu teleinformatycznego (w przypadku doręczania drogą elektroniczną zgodnie z art. 39<sup>1</sup> k.p.a.).

Uregulowanie tej kwestii jest szczególnie istotne w przypadku otrzymania przez stronę decyzji lub postanowienia po upływie terminu na milczące załatwienie sprawy. Musi istnieć generalna zasada określająca łatwą do ustalenia datę, w której następuje czynność mająca ten skutek, że sprawa nie zostaje załatwiona milcząco.

#### **4. Zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy (art. 122f k.p.a.)**

Poza stworzeniem ogólnych ram instytucji milczącego załatwienia sprawy w k.p.a., konieczne jest wskazanie aktu administracyjnego potwierdzającego milczące załatwienie sprawy, wydawanego stronie. Akt ten powinien mieć charakter deklaratoryjny i być wydawany wyłącznie na wniosek. Jego wydanie umożliwi zamieszczenie przez organ w aktach sprawy adnotacji o milczącym załatwieniu sprawy, wskazującej treść rozstrzygnięcia oraz jego podstawę prawną (art. 122e k.p.a.).

Proponuje się wykorzystanie formuły zaświadczenia, o którym mowa w dziale VII

k.p.a., z jednoczesnym wprowadzeniem szczególnych uregulowań w art. 122f k.p.a.

Po pierwsze, proponuje się wprowadzenie możliwości zaskarżenia ww. zaświadczenia (wydanego w formie postanowienia), jak również odmowy jego wydania. Tym samym, stronie przyznana zostaje możliwość zaskarżenia treści uzyskanego zaświadczenia.

Po drugie, w celu uniknięcia ryzyka funkcjonowania w obrocie zaświadczeń o różnej treści, proponuje się wskazanie koniecznych elementów zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy. Powinno ono zawierać oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, treść rozstrzygnięcia sprawy załatwionej milcząco, datę milczącego załatwienia sprawy, pouczenie o możliwości wniesienia zażalenia, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania zaświadczenia (jeżeli zaświadczenie wydane zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym).

Po trzecie, w celu zabezpieczenia interesów stron postępowania innych niż wnioskodawca, umożliwienia im powzięcia wiedzy o milczącym załatwieniu sprawy, która dotyczy ich interesów lub obowiązków, organ jest zobowiązany do doręczenia wydanego zaświadczenia wszystkim stronom w sprawie załatwionej milcząco (ustalonym zgodnie z art. 28 k.p.a. lub na podstawie przepisów odrębnych).

#### **5. Weryfikacja prawidłowości milczącego załatwienia sprawy (art. 122g k.p.a.)**

Milczące załatwienie sprawy jako szczególny sposób jej rozstrzygnięcia nie podlega zaskarżeniu na ogólnych zasadach k.p.a. ani w drodze skargi do sądu administracyjnego (niezmieniony katalog aktów, czynności i zaniechań podlegających kontroli sądów administracyjnych – art. 3 § 2 p.p.s.a.). W tym przypadku nie mamy bowiem do czynienia z decyzją ani z innym aktem lub czynnością, która mogłaby stać się przedmiotem postępowania odwoławczego albo kontroli sądu administracyjnego.

Na potrzeby weryfikacji legalności działania administracji, w tym także implementowania wyniku sądowej kontroli milczącego załatwienia sprawy, niezbędne jest jednak stworzenie możliwości „reaktywowania” milcząco załatwionej sprawy poprzez jej ponowne rozpatrzenie i wydanie decyzji. Ponowne rozpatrzenie sprawy byłoby drogą otwierającą możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od organu, który załatwił sprawę w sposób milczący z rażącym naruszeniem prawa. Biorąc pod uwagę, że przy milczącym załatwieniu sprawy brak w obrocie prawnym aktu

administracyjnego, nie można zastosować tu bezpośrednio tradycyjnych trybów jego weryfikacji.

Proponuje się jednak, aby ponowne rozpatrzenie sprawy załatwionej milcząco było możliwe w razie spełnienia przesłanek właściwych dla trybów nadzwyczajnych (w szczególności wznowienie postępowania i stwierdzenie nieważności decyzji). Przepisy regulujące tryby nadzwyczajne postępowania administracyjnego powinny znajdować odpowiednie zastosowanie do spraw załatwionych milcząco. W szczególności w przypadkach, o których mowa w art. 145, art. 154, art. 155, art. 156 czy art. 161 k.p.a. właściwy organ mógłby – odpowiednio – uchylić lub zmienić rozstrzygnięcie sprawy (które nastąpiło w trybie art. 122a i n. k.p.a.), albo stwierdzić jego nieważność.

#### **IX. Ugoda administracyjna (art. 114, art. 116 § 1 i art. 117 k.p.a.)**

Projektowane przepisy wprowadzają zmiany mające na celu upowszechnienie ugody i ułatwienie sięgania po ten sposób załatwiania spraw administracyjnych.

Ugoda będzie dopuszczalna w szerszym zakresie niż obecnie – w projekcie proponuje się rezygnację z przesłanki „uproszczenia lub przyspieszenia postępowania” (art. 114 k.p.a.). Przesłanka ta ma bowiem w znacznej mierze charakter ocenny i może w sposób nieuzasadniony ograniczać liczbę spraw, w których ugoda zostaje zawarta. Ponadto przyjmuje się, że zawarcie i zatwierdzenie ugody – nawet jeśli powoduje pewne przedłużenie postępowania w ścisłym znaczeniu, może finalnie istotnie skrócić czas załatwienia danej sprawy, gdyż w większości takich przypadków wyeliminowana zostanie potrzeba zaskarżenia władczego aktu administracyjnego.

Proponuje się także, aby z inicjatywą zawarcia ugody mógł wystąpić organ. Organ będzie mógł odroczyć wydanie decyzji i wyznaczyć stronom odpowiedni termin na zawarcie ugody nie tylko wówczas, gdy same strony oświadczą zgodnie o zamiarze zawarcia ugody, ale także w każdym innym przypadku, gdy organ uzna, że spełnione są przesłanki do zawarcia ugody (art. 116 k.p.a.). Zmiana ta ma istotne znaczenie, bowiem wyposaży organy w wyraźną kompetencję do wskazywania stronom możliwości wykorzystania tego prostszego i szybszego rozwiązania z jednoczesnym obowiązkiem pouczenia stron o trybie i skutkach zawarcia ugody.

Zmiany w art. 117 k.p.a. doprecyzowują treść ugody oraz wskazują na konieczność



włączenia jej do akt sprawy. Przepis przewiduje również możliwość zawarcia ugody zarówno w formie pisemnej, jak i w formie dokumentu elektronicznego z kwalifikowanymi podpisami elektronicznymi. W przypadku zawarcia ugody w formie dokumentu elektronicznego, wyłączony zostanie nakaz zawarcia ugody w obecności pracownika organu oraz obowiązek odczytania treści ugody przez pracownika organu.

Zmiany w art. 114–117 k.p.a. pozwolą na efektywne zastosowanie w praktyce zasad wyrażonych w art. 13 w projektowanym brzmieniu.

## **X. Zmiany dotyczące postępowania odwoławczego**

### **1. Fakultatywny wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 52 § 2 i 3 oraz art. 54a p.p.s.a.)**

Zgodnie z art. 127 § 1 i 2 k.p.a., od decyzji wydanej w pierwszej instancji przysługuje odwołanie do organu wyższego stopnia (chyba, że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy). Od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze stronie przysługuje swoisty „odpowiednik” odwołania, niedewolutywny środek zaskarżenia, jakim jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ (art. 127 § 3 k.p.a.). Z art. 127 § 3 k.p.a. w zw. z art. 52 § 2 k.p.a. wynika, że skorzystanie z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stanowi warunek wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Skorzystanie z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy powinno być postrzegane jako prawo podmiotowe jednostki. Jego treścią jest możliwość zaskarżenia decyzji<sup>53)</sup> i związane z tym uprawnienie strony do ponownego merytorycznego rozpoznania jej sprawy. Gwarancja prawa do zaskarżenia stwarza jedynie określoną możliwość procesową, z której podmiot uprawniony może, ale nie musi, skorzystać. Sytuacja, w której strona wskutek własnej woli nie korzysta z możliwości wniesienia środka zaskarżenia, nie może być tym samym rozpatrywana w kontekście naruszenia art. 78 Konstytucji RP<sup>54)</sup>.

W świetle powyższego, zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego powinna być odczytywana jako zasada przyznająca stronie uprawnienie do żądania

---

<sup>53)</sup> M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.

<sup>54)</sup> *Ibidem*.

dwukrotnego merytorycznego rozpatrzenia jej sprawy. Dopiero skorzystanie z tego uprawnienia rodzi po stronie organu administracji obowiązek pełnego, merytorycznego rozpoznania sprawy ponownie.

Zgodnie z art. 52 § 1 i § 2 p.p.s.a. w obecnym brzmieniu skorzystanie z uprawnienia do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stanowi jednak wymóg formalny, który musi zostać spełniony przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego. Niewypełnienie przez stronę skarżącą warunku określonego w art. 52 § 1 p.p.s.a. skutkuje odrzuceniem skargi jako niedopuszczalnej na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. Ogranicza to istotnie „swobodę” strony w korzystaniu z instytucji wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

O ile w przypadku dewolutywnego odwołania zasada przewidziana w art. 52 § 1 i 2 p.p.s.a. znajduje głębsze uzasadnienie (zapobiega bowiem wpływowi do sądu administracyjnego „lawiny” skarg na decyzje tysięcy rozproszonych organów działających w pierwszej instancji), o tyle w odniesieniu do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy może budzić wątpliwości. W tych przypadkach już w pierwszej instancji sprawa jest bowiem rozstrzygana przez organ znajdujący się u szczytu hierarchicznej struktury organów administracji, z założenia profesjonalny. Wątpliwości te potęguje fakt, że w wielu rodzajach postępowań podstawą prawną decyzji wydawanych w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy przez ministra i samorządowe kolegium odwoławcze (SKO) jest w zdecydowanej większości przypadków art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.<sup>55)</sup>. To zaś oznacza, że istnieje duże prawdopodobieństwo, iż do sądu administracyjnego i tak trafi skarga na decyzję ministra lub SKO, a sama procedura ponownego rozpatrzenia sprawy przedłuży postępowanie w sprawie.

W związku z tym proponuje się zmianę art. 52 § 2 p.p.s.a., poprzez wprowadzenie zasady fakultatywności wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 k.p.a. posługuje się sformułowaniem „może zwrócić się”, wobec czego nie wymaga zmiany).

W związku z powyższym, strona będzie miała możliwość skorzystania ze swego prawa do dwukrotnego merytorycznego rozpoznania jej sprawy przez ten sam organ, jednak

---

<sup>55)</sup> Z analizy danych statystycznych Ministerstwa Rozwoju wynika, że w większości postępowań (z wyłączeniem postępowań *prowadzonych* w oparciu o art. 34 ust. 2 pkt 3 oraz art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej) będących obecnie w kompetencji Ministra Rozwoju i Finansów skuteczność wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, rozumiana jako zakończenie postępowania decyzją, o której mowa w art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. wynosi średnio ok. 13%.

jednocześnie skorzystanie z tego uprawnienia nie będzie stanowiło przesłanki do złożenia skargi do sądu administracyjnego na decyzję, o której mowa w art. 127 § 3 k.p.a. Od woli strony będzie zależało, czy skorzysta z tego uprawnienia, czy też zdecyduje się na wniesienie skargi do sądu administracyjnego na wydaną w pierwszej instancji decyzję, od której przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Należy przy tym podkreślić, że organ, który wydał zaskarżoną decyzję, będzie miał możliwość uwzględnienia skargi wnoszonej za jego pośrednictwem w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a. (zob. pkt 2 niżej).

W przypadku spraw, w których występuje wiele stron, może zostać wniesiony zarówno wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jak i skarga do sądu administracyjnego dotycząca tej samej decyzji. W takich przypadkach, pierwszeństwo powinien mieć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Jego skuteczne (tj. z zachowaniem ustawowego terminu) wniesienie spowodowałoby bowiem, że postępowanie sądowoadministracyjne stałoby się bezprzedmiotowe (nawet w przypadku utrzymania w mocy decyzji wydanej w pierwszej instancji, przedmiotem ewentualnej skargi do sądu administracyjnego powinna być bowiem inna decyzja – wydana przez ministra lub SKO na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.).

W przypadku zatem, gdy w sprawie, w której występuje wiele stron, jedna z nich wystąpi z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, druga zaś złoży skargę do sądu administracyjnego, proponuje się, by organ, do którego wpłyną oba te środki zaskarżenia (w związku z brzmieniem art. 54 § 1 p.p.s.a.) potraktował skargę jak wniosek o rozpatrzenie sprawy i w taki sposób ją rozpoznał, nie przekazując jej do sądu administracyjnego. Organ będzie jednocześnie zobowiązany zawiadomić o tym niezwłocznie stronę, która złożyła skargę (art. 54a § 1 p.p.s.a.). Decyzja wydana w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy przez organ w powyższych okolicznościach będzie mogła być – na ogólnych zasadach – zaskarżona do sądu administracyjnego przez każdą ze stron.

W wyjątkowych przypadkach może zdarzyć się, że już po przekazaniu sądowi skargi jednej ze stron postępowania administracyjnego zgodnie z art. 54 § 2 p.p.s.a., do organu wpłynie podlegający rozpoznaniu (tj. wniesiony w terminie) wniosek innej strony o ponowne rozpatrzenie sprawy. Zgodnie z art. 54a § 2 p.p.s.a. w takim wypadku organ niezwłocznie powinien zawiadomić sąd, do którego przekazał skargę o otrzymaniu

wniosku. Sąd zaś niezwłocznie przekazuje skargę wraz z aktami sprawy temu organowi. Następnie organ powinien rozpoznać skargę, podobnie jak w przypadku, o którym mowa w art. 54a § 1 p.p.s.a.

## **2. Doprecyzowanie formy uwzględnienia skargi strony w trybie autokontroli (art. 54 § 3 p.p.s.a.)**

Kolejną przewidzianą w projekcie zmianą, która zmierza do wyeliminowania przedłużających postępowanie etapów rozpoznania sprawy, jest doprecyzowanie w art. 54 § 3 p.p.s.a. formy, w jakiej organ administracji publicznej może uwzględnić w całości wniesioną za jego pośrednictwem przez stronę skargę do sądu administracyjnego. Przepis art. 54 § 3 p.p.s.a. nie określa bowiem obecnie treści rozstrzygnięcia, jakie może zapaść na jego podstawie.

W literaturze najczęściej przyjmuje się, że uwzględnienie w ramach autokontroli skargi na decyzję nie może się ograniczyć do uchylenia tego aktu. Organ ma bowiem obowiązek orzec w sposób ostateczny w sprawie administracyjnej bądź przez jej rozstrzygnięcie co do istoty (uchylając w razie potrzeby decyzję wydaną w pierwszej instancji), bądź przez umorzenie postępowania<sup>56)</sup> Podobnie w orzecznictwie wskazuje się, że choć art. 54 § 3 p.p.s.a. nie określa jednocześnie sposobów i form działania organu, stawia jedno zasadnicze wymaganie: efektem uruchomienia kompetencji musi być uwzględnienie skargi w całości. Zadośćuczynienie skardze w całości, w rozumieniu art. 54 § 3 p.p.s.a., to zaś doprowadzenie do stanu, w którym istota sprawy zostaje rozstrzygnięta ostatecznie, zgodnie z oczekiwaniem strony wynikającym z jej skargi. To oczekiwanie strony co do załatwienia (zakończenia) sprawy należy odnosić do meritum sprawy, a nie do formalnej kwestii brzmienia rozstrzygnięcia (zob. przykładowo wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 marca 2010 r., sygn. II SA/Kr 7/10).

W celu wyeliminowania wątpliwości w powyższym zakresie, uzasadnione jest wskazanie wprost w art. 54 § 3 p.p.s.a., że w przypadku skargi na decyzję organ może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości, uchylając zaskarżoną decyzję i wydając decyzję, o której mowa w art. 138 k.p.a. Doprecyzowanie to wzmocni zasadę, zgodnie z którą celem autokontroli jest to, aby sprawa, która przeszła

---

<sup>56)</sup> A. Kabat, B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. Wolters Kluwer 2016.

przez tok instancji i została rozstrzygnięta ostateczną decyzją, nie powracała na drogę postępowania administracyjnego, bo ta możliwość wykluczona została przez przekazanie sprawy do sądu (tak m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 stycznia 2008 r., sygn. I SA/WA 1779/07, wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 kwietnia 2007 r., sygn. IV SA/WA 249/07).

Należy podkreślić, że projektowana zmiana art. 54 § 3 p.p.s.a. nie modyfikuje podstawowych zasad korzystania przez organ administracji z trybu autokontroli. W szczególności zastosowanie art. 54 § 3 p.p.s.a. nadal możliwe będzie jedynie wówczas, gdy organ administracji publicznej uwzględni skargę w całości, a więc uzna, że zarówno zarzuty, wnioski, jak i wskazana w treści skargi podstawa prawna są uzasadnione (por. wyrok NSA z dnia 11 maja 2011 r., sygn. II OSK 811/10, postanowienie NSA z dnia 10 grudnia 2010 r., sygn. II FZ 503/10).

### **3. Zrzeczenie się prawa do odwołania (art. 107 § 1, art. 127a k.p.a.)**

Mając na uwadze ekonomię postępowania, proponuje się także wprowadzenie w art. 127a k.p.a. zasady, zgodnie z którą strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania. Oświadczenie w tym przedmiocie będzie składane przed organem, który wydał decyzję. Oświadczenie to musi mieć formę pisemną. Może zostać złożone bezpośrednio przed organem, jak i przesłane pocztą lub środkami komunikacji elektronicznej na ogólnych zasadach. W przypadku gdy w postępowaniu uczestniczy wiele stron, decyzja staje się ostateczna dopiero wówczas, gdy każda ze stron (a ściślej, ostatnia strona) złoży oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do odwołania.

Oświadczenie o zrzeczeniu się odwołania może być złożone dopiero po rozpoczęciu biegu terminu na wniesienie odwołania. Niedopuszczalne jest zatem zrezygnowanie z możliwości zaskarżenia decyzji „na przyszłość” – w szczególności przed wydaniem decyzji, od której będzie przysługiwało odwołanie (albo wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy).

Mając na uwadze regulację art. 127a k.p.a., przewiduje się również nowelizację art. 107 § 1 k.p.a., poprzez wprowadzenie, jako elementu decyzji, pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania (o ile takowe przysługuje).

W związku ze skutkami, jakie wywołuje zrzeczenie się odwołania (decyzja staje się wówczas ostateczna i prawomocna, więc strona, która zrzekła się odwołania, nie będzie mogła zaskarżyć jej do sądu administracyjnego), należy przyjąć, że nie jest możliwe

skuteczne cofnięcie oświadczenia w tym przedmiocie. Oświadczenie to, o ile zostało prawidłowo złożone, w chwili jego doręczenia organowi przez stronę (a w przypadku gdy w postępowaniu uczestniczy wiele stron – przez wszystkie strony) jest niewzruszalne.

Na ogólnej zasadzie art. 127 § 3 *in fine*, art. 127a k.p.a. znajdzie odpowiednie zastosowanie do decyzji, od których przysługuje stronie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Zrzeczenie się prawa do złożenia wniosku, w przeciwieństwie do sytuacji, gdy strona nie skorzysta z przedmiotowego uprawnienia, będzie skutkowało brakiem możliwości zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego.

Należy podkreślić, że art. 78 Konstytucji RP nie stoi na przeszkodzie rozwiązaniom ustawowym, pozwalającym na zrzeczenie się prawa do wniesienia środka zaskarżenia przez osoby uprawnione do jego wniesienia w celu skrócenia toku instancji i uzyskania prawomocnego rozstrzygnięcia w krótszym czasie<sup>57)</sup>.

#### **4. Zmiana zakresu postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez organ odwoławczy i podstaw do wydania decyzji kasatoryjnej (art. 136 k.p.a. i art. 138 § 2b k.p.a.)**

Kolejną istotną zmianą, która zmierza do skrócenia czasu trwania procedur administracyjnych poprzez usunięcie występujących obecnie dysfunkcji, jest ograniczenie liczby zapadających w sprawach administracyjnych rozstrzygnięć kasatoryjnych. Wydanie decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a., powinno bowiem stanowić absolutny wyjątek – następować jedynie w sytuacji, gdy wydanie decyzji *in meriti* godziłoby w zasadę dwuinstancyjności (art. 15 k.p.a.).

Zgodnie z art. 136 k.p.a. w obecnym brzmieniu, organ odwoławczy może przeprowadzić na żądanie strony lub z urzędu dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie albo zlecić przeprowadzenie tego postępowania organowi, który wydał decyzję. W przypadku gdy istnieje konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego co do okoliczności mających istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, organ odwoławczy jest obowiązany uchylić decyzję organu pierwszej instancji i przekazać sprawę temu organowi do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 k.p.a. w zw. z art. 136 k.p.a.). W orzecznictwie wskazuje się,

---

<sup>57)</sup> M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.

że nie można postępowania dowodowego, którego przedmiotem jest ustalenie istnienia kluczowej dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności faktycznej i warunkującej przedmiot i zakres dalszego postępowania wyjaśniającego w sprawie, określić mianem dodatkowego postępowania w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie w rozumieniu art. 136 k.p.a. Przyjęcie odmiennego stanowiska naruszałoby zasadę dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.)<sup>58)</sup>.

Jak już wyżej wskazano, dwuinstancyjność postępowania administracyjnego powinna być jednak w świetle art. 78 Konstytucji RP rozumiana jako uprawnienie strony do żądania dwukrotnego merytorycznego rozpoznania jej sprawy. Nie znajduje zaś dostatecznego uzasadnienia realizowanie zasady dwuinstancyjności wbrew woli strony (lub zgodnej woli stron) postępowania administracyjnego. Na tym założeniu oparte są proponowane zmiany w art. 136 k.p.a. Zgodnie z projektowanym § 2 tego artykułu, jeśli zaskarżona decyzja wydana została z naruszeniem przepisów postępowania, organ odwoławczy powinien na zgodny wniosek wszystkich stron przeprowadzić postępowanie wyjaśniające w szerszym zakresie niż wynikający z aktualnego brzmienia art. 136 k.p.a. (albo zlecić przeprowadzenie określonych czynności postępowania wyjaśniającego organowi, który wydał decyzję – jeśli przyczyni się to do przyspieszenia postępowania), jeśli jest to potrzebne do zakończenia sprawy decyzją, o której mowa w art. 138 § 1 k.p.a. Chodzi tu o postępowanie wyjaśniające w zakresie okoliczności mających istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy.

Powyższa zasada znajdzie zastosowanie także w przypadku, gdy wniosek o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy zawrze w odwołaniu jedna ze stron, a pozostałe strony wyrażą na to zgodę. W razie otrzymania odwołania z wnioskiem, o którym mowa w art. 136 § 2 k.p.a., zawiadamiając inne strony o wniesieniu odwołania, organ powinien poinformować o tym wniosku, wskazując, że w terminie czternastu dni od dnia doręczenia zawiadomienia strona może wyrazić zgodę na przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy decyzją, o której mowa w art. 138 § 1 (lub § 4) k.p.a.

Niewyrażenie przez którąkolwiek ze stron zgody na przeprowadzenie poszerzonego postępowania wyjaśniającego będzie skutkowało tym, że organ odwoławczy będzie

---

<sup>58)</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 7 stycznia 2009 r., sygn. I OSK 678/08.

mógł przeprowadzić postępowanie wyjaśniające tylko w zakresie, o którym mowa w art. 136 § 1 k.p.a., i na ogólnych zasadach zastosować art. 138 § 1 (ewentualnie § 4) albo § 2 k.p.a.

Organ odwoławczy może jednak odmówić przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w dodatkowym zakresie, koniecznym do wydania decyzji rozstrzygającej istotę sprawy, tj. w zakresie wykraczającym poza uzupełniające postępowanie wyjaśniające, jeśli byłoby to nadmiernie utrudnione (art. 136 § 4 k.p.a.). Oznacza to, że ze względu na środki organizacyjne, materialne, techniczne itp., jakimi dysponuje organ odwoławczy, przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego – uwzględniając możliwość zlecenia określonych czynności postępowania wyjaśniającego organowi pierwszej instancji – wiązałoby się z trudnościami, kosztami lub długotrwałością postępowania, które są niewspółmierne do celu, a zatem znacznie większe niż w przypadku, gdyby czynności tych dokonał ponownie rozpoznający sprawę organ pierwszej instancji. Jeśli natomiast przeprowadzenie dowodów przez organ odwoławczy nie wskazuje na taką oczywistą dysproporcję środków, jakich może użyć organ odwoławczy i organ pierwszej instancji rozpoznając ponownie sprawę (np. gdy konieczna jest opinia biegłego co do istotnych dla sprawy okoliczności, którą zlecić może każdy z organów), organ odwoławczy powinien uwzględnić wniosek, o którym mowa w art. 136 § 2 lub § 3 k.p.a.

W tej sytuacji nie znajduje zastosowania art. 138 § 2 k.p.a., o czym wprost stanowi projektowany art. 138 § 2b k.p.a.

Dzięki powyższym zmianom, strona zyska większy wpływ na zakres, w jakim okoliczności jej sprawy zostaną rozpoznane dwukrotnie *in meriti*. Ma to na celu ograniczenie sytuacji, w których organy odwoławcze, pomimo możliwości załatwienia merytorycznego sprawy, po dokonaniu czynności sanujących błędy organów pierwszej instancji przekazują sprawę do ponownego rozpoznania.



## **5. Wytyczne organu odwoławczego w zakresie wykładni prawa (art. 138 § 2a k.p.a.)**

Ponadto w art. 138 § 2a wskazano, że jeśli organ pierwszej instancji w decyzji dokonał błędnej wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, organ odwoławczy powinien także zawrzeć w decyzji kasatoryjnej wytyczne w zakresie wykładni przepisów prawa.

Wprawdzie decyzja kasatoryjna jest wydawana w przypadku istotnych braków w zakresie ustalenia stanu faktycznego sprawy (postępowania wyjaśniającego), jednakże w sytuacji, gdy organ pierwszej instancji dokonał w decyzji błędnej wykładni przepisów prawa, które – zdaniem organu drugiej instancji – mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, zasadne jest ograniczenie ryzyka ponowienia tych błędów przy ponownym rozpatrywaniu sprawy. Dlatego też przewiduje się konieczność zawarcia w takiej sytuacji w decyzji kasatoryjnej stosownych wytycznych, które organ I instancji powinien wziąć pod uwagę przy ponownym rozpoznawaniu sprawy – o ile interpretowane przepisy rzeczywiście znajdą zastosowanie w sprawie, a stan prawny nie ulegnie zmianie. Regulacje te przeciwdziałają sytuacji, w której organ odwoławczy koncentruje się jedynie na uchybieniach dotyczących ustalania stanu faktycznego, mimo że z zaskarżonej decyzji wynika, że organ pierwszej instancji błędnie interpretuje przepisy, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie. Wskazanie błędów w tym zakresie w decyzji kasatoryjnej pozwoli uniknąć ich powielenia już po prawidłowym ustaleniu stanu faktycznego przez organ pierwszej instancji.

## **XI. Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej (art. 64a–64e, art. 151a i art. 230 § 2 p.p.s.a.)**

### **1. Uwagi ogólne**

Projekt proponuje również wprowadzenie w p.p.s.a. nowej instytucji – sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej, który zastąpi obecnie przysługującą stronie skargę na taką decyzję.

W aktualnym stanie prawnym, efektywność zaskarżenia decyzji kasatoryjnej i wnikania się przez stronę w długotrwały spór sądowy co do istnienia podstaw do takiego rozstrzygnięcia jest poważnie ograniczona. Rozwiązanie przewidziane w art. 64a–64e p.p.s.a. niweluje te niedogodności, wprowadzając szybszy i mniej skomplikowany od procedury skargowej tryb zaskarżania decyzji kasatoryjnych, w którym – podobnie jak

w przypadku innych przejawów przewlekłości postępowania – możliwe będzie wymierzenie organowi grzywny. Powinno to przyczynić się do zmniejszenia liczby decyzji kasatoryjnych wydawanych przez organ odwoławczy zbyt pochopnie, mimo obiektywnej możliwości załatwienia sprawy merytorycznie i wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 1 pkt 1 lub 2 k.p.a. Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej powinien zatem mobilizować organ odwoławczy do wykonania jego ustawowej funkcji wynikającej z obowiązku dwukrotnego merytorycznego, a nie wyłącznie kontrolnego rozpatrzenia sprawy.

Sprzeciw będzie środkiem zaskarżenia, którym strona będzie mogła zainicjować swoje postępowanie o charakterze wпадkowym, ograniczone przedmiotowo do kwestii natury formalnej. Podobnie jak zażalenie przewidziane w art. 394<sup>1</sup> § 1<sup>1</sup> k.p.c. sprzeciw nie będzie środkiem prawnym służącym kontroli materialnoprawnej podstawy decyzji ani prawidłowości zastosowania przez organ drugiej instancji przepisów prawa procesowego niezwiązanych z podstawami kasatoryjnymi. Sprzeciw będzie skierowany przeciwko uchyleniu decyzji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania (por. – co do zażalenia, o którym mowa w art. 394<sup>1</sup> § 1<sup>1</sup> k.p.c. – postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 września 2013 r., sygn. I CZ 75/13, postanowienie SN z dnia 29 października 2015 r., sygn. I CZ 92/15). Instytucja ta ma służyć skontrolowaniu, czy decyzja kasatoryjna organu drugiej instancji, która w obowiązującym systemie powinna być wyjątkiem od zasady merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, została wydana prawidłowo i oparta na jednej z podstaw wymienionych w art. 138 § 2 k.p.a. Kontrola dokonywana przez sąd administracyjny w ramach tego środka będzie miała charakter formalny. Procedura w jakiej rozstrzygany będzie sprzeciw może zatem zostać skrócona, zgodnie z projektowanymi przepisami art. 64c i art. 64d p.p.s.a.

## **2. Wymogi formalne sprzeciwu (art. 64b § 2 i art. 230 § 2 p.p.s.a.)**

Sprzeciw powinien spełniać wymogi obowiązujące dla pisma sądowego (art. 46 p.p.s.a.), a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, żądanie jej uchylenia oraz oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję.

Sprzeciw będzie podlegał wpisowi, co znajdzie wyraz w proponowanym brzmieniu art. 230 § 1 p.p.s.a. Zmiany będzie także wymagało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania

wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>59)</sup>. Proponuje się, aby wpis od sprzeciwu od decyzji miał charakter stały i wynosił, bez względu na przedmiot sprawy, 100 zł.

### **3. Procedura wniesienia i rozpoznania sprzeciwu (art.64b–64e p.p.s.a.)**

Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej, w przeciwieństwie do skargi, będzie rozpoznawany w szczególnej, skróconej procedurze sądownoadministracyjnej.

Jej przedmiotem będzie jedynie ocena, czy w danej sprawie zaistniały przesłanki do uchylenia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. (art. 64e p.p.s.a.).

W postępowaniu ze sprzeciwu sąd będzie oceniał jedynie, czy doszło do naruszenia art. 138 § 2 k.p.a. Nie będzie rozstrzygał o prawach lub obowiązkach stron, a jedynie dokona oceny spełnienia w sprawie formalnych warunków wydania decyzji kasatoryjnej. Sprzeciw jako środek przeciwdziałający przewlekłości załatwienia sprawy służy wyłącznie zbadaniu tego, czy uzasadnienie decyzji kasatoryjnej w tej części, w której organ wskazuje, że konieczne jest przeprowadzenie postępowania co do okoliczności mających istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy i nie ma podstaw do zastosowania art. 136 k.p.a., jest prawidłowe. Kontrola ta nie odbywa się z punktu widzenia treści normy prawa materialnego, którą rzeczywiście należy w sprawie zastosować (ocena *in meriti*).

Procedura wniesienia i rozpoznania sprzeciwu będzie różniła się od obowiązującej w przypadku skargi. Strona będzie mogła wprowadzić wniesić sprzeciw za pośrednictwem organu, którego decyzja jest przedmiotem sprzeciwu, ale w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej decyzji kasatoryjnej.

Organ, którego decyzję zaskarżono, będzie mógł uwzględnić sprzeciw w terminie 14 dni od jego otrzymania, uchylając zaskarżoną decyzję i wydając nową decyzję na podstawie art. 138 § 1 albo § 4 k.p.a. W innym przypadku zobowiązany będzie przekazać sprzeciw – w tym samym terminie – wraz z aktami sprawy sądowi. Ten skrócony termin uzasadnia wspomniany ograniczony zakres przedmiotowy postępowania ze sprzeciwu. Trzeba również wskazać, że organ nie może uzupełniać uzasadnienia zawartego w decyzji kasatoryjnej po jej wydaniu, np. w odpowiedzi na

---

<sup>59)</sup> Dz. U. z 2003 r. poz. 2193, z późn. zm.

złożony przez stronę środek zaskarżenia. Z tego też powodu w przypadku sprzeciwu zrezygnowano z możliwości wniesienia odpowiedzi przez organ.

Z uwagi na dążenie do zapewnienia szybkości procedury, brak przekazania sprzeciwu sądowi nie będzie stał na przeszkodzie do jego rozpoznania. Sąd rozpozna wówczas sprawę na podstawie nadesłanego odpisu sprzeciwu. W przypadku nieprzekazania sprzeciwu w terminie – na wniosek skarżącego – sąd orzeknie także o wymierzeniu organowi grzywny (por. art. 55 p.p.s.a.).

Jednocześnie termin na wniesienie sprzeciwu należy uznać za zachowany także wtedy, gdy przed jego upływem strona wniosła sprzeciw wprost do sądu administracyjnego (zob. uzasadnienie analogicznej regulacji dotyczącej skargi w pkt XVI poniżej). Inaczej niż w przypadku wniesienia skargi administracyjnej wprost do sądu drugiej instancji, w takim wypadku sąd nie powinien przekazywać sprzeciwu organowi, który wydał zaskarżoną decyzję, a niezwłocznie wezwać ten organ do przekazania sądowi kompletnych i uporządkowanych akt sprawy. Rozwiązanie takie będzie sprzyjało ekonomii procesowej, skracając czas, w jakim nastąpi rozpoznanie sprzeciwu.

Sąd powinien rozpoznać sprzeciw w terminie 30 dni od dnia jego wpływu. Zasadniczo sprzeciw powinien być bowiem rozpoznawany na posiedzeniu niejawnym. Przedmiotem rozstrzygnięcia będzie zaś ocena tylko co do tego, czy organ orzekający kasatoryjnie miał podstawy do przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia, a zatem czy właściwie ocenił zakres okoliczności, co do których konieczne jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, a także faktyczną i prawną możliwość dokonania tego przez organ odwoławczy (z uwzględnieniem treści art. 136 k.p.a.).

#### **4. Rozstrzygnięcie sprzeciwu (art. 151a, art. 182 § 2a i art. 182a p.p.s.a.)**

Uwzględniając sprzeciw, sąd uchyla decyzję kasatoryjną, a ponadto może orzec z urzędu lub na wniosek strony grzywnę, o której mowa w art. 154 § 6 p.p.s.a. Rozwiązanie to wynika z faktu, że sprzeciw jest środkiem przeciwdziałającym przewlekłości załatwienia sprawy administracyjnej, analogicznie jak skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania czy grzywna przewidziana w art. 154 § 6 p.p.s.a.

W przypadku nieuwzględnienia sprzeciwu, sąd sprzeciw oddala. Od wyroku sądu uwzględniającego sprzeciw nie będzie przy tym przysługiwał środek odwoławczy. Zaskarżalne zażaleniem będzie jednak zawarte w wyroku postanowienie o wymierzeniu

organowi grzywny.

Wyrok, którym wojewódzki sąd administracyjny oddali sprzeciw, będzie natomiast zaskarżalny skargą kasacyjną, którą Naczelny Sąd Administracyjny będzie rozstrzygał na posiedzeniu niejawnym (art. 182 § 2a p.p.s.a.). W art. 182a p.p.s.a. przewidziano przy tym trzydziestodniowy termin na rozpoznanie takiej skargi przez Naczelny Sąd Administracyjny. W związku z ograniczonym zakresem przedmiotowym spraw ze sprzeciwu od decyzji, termin ten jest wystarczający do rozpoznania skargi kasacyjnej w omawianym przypadku, a jednocześnie konieczny, aby – przy zachowaniu prawa strony do zaskarżenia wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego – zapewnić odpowiednio szybkie zakończenie postępowania sądowoadministracyjnego.

## **XII. Administracyjne postępowanie uproszczone** (art. 35 § 3a, art. 163a–163f k.p.a., art. 119 pkt 5 p.p.s.a.)

### **1. Uwagi ogólne**

Niniejszy projekt wprowadza szczególny tryb postępowania administracyjnego o charakterze uproszczonym, który pozwoli na poprawienie sprawności i szybkości działania organów administracji publicznej w określonych kategoriach spraw. Ograniczenie formalizmu procesowego wpisuje się w europejskie dążenie do zapewnienia „dobrej i skutecznej” administracji publicznej, jak również zapewnienia przejrzystości postępowania administracyjnego. Postępowanie uproszczone charakteryzuje się w szczególności: szybkością działania organu, ograniczonym formalizmem czynności, nieobszerną regulacją prawną oraz szeroką dostępnością postępowania dla różnych podmiotów.

Model postępowania administracyjnego uproszczonego uregulowany został m.in. w Szwecji, we Włoszech, w Grecji, Chorwacji, Czechach, Niemczech. Uproszczenie procedury wiąże się tam najczęściej z zakazem żądania zbędnych zaświadczeń, bezzwłocznym orzekaniem, uproszczeniem postępowania dowodowego, skróceniem terminów, ograniczeniem liczby stadiów postępowania.

Także w polskim Kodeksie postępowania administracyjnego znajduje się już obecnie kilka instytucji, wskazujących na uproszczony charakter niektórych czynności podejmowanych przez organy administracji publicznej. Zasady „prostoty” postępowania realizują takie rozwiązania jak: elektroniczna komunikacja organu ze

stroną, przepisy dotyczące postępowania łącznego, przyjmowanie od stron oświadczeń zastępujących sformalizowane zaświadczenia, uproszczona forma postępowania wyjaśniającego, możliwość odstąpienia od uzasadnienia decyzji administracyjnej, samokontrola organu administracji publicznej w postępowaniu odwoławczym itp.

Postępowania o charakterze uproszczonym pojawiają się również w przepisach prawa materialnego, czego przykładem jest m.in. ograniczone postępowanie dowodowe w Prawie farmaceutycznym, możliwość składania wniosków za pomocą formularzy w ustawie o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej czy skrócenie i uproszczenie systemu weryfikacji decyzji w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Celem dalszego upraszczania procedur i skracania czasu trwania postępowania administracyjnego proponuje się wprowadzenie w k.p.a. ramowych przepisów w zakresie postępowania uproszczonego, pozostawiając ustawodawcy decyzję co do rodzajów (kategorii) spraw, które w takim postępowaniu byłyby rozpoznawane. Podstawę zatem do zastosowania uregulowanego w k.p.a. modelu postępowania uproszczonego w konkretnym rodzaju sprawy będzie stanowił przepis prawa materialnego.

## **2. Specyfika postępowania uproszczonego (rozdział 14 działu II k.p.a.)**

W związku z tym, że zasadniczym celem i skutkiem instytucji postępowania uproszczonego powinno być skrócenie czasu trwania postępowania, proponuje się, aby maksymalny termin na załatwienie sprawy w postępowaniu uproszczonym wynosił 30 dni (art. 35 § 3a k.p.a.). Termin taki uzasadniony jest tym, że w postępowaniu uproszczonym przewiduje się ograniczenie postępowania dowodowego w zasadzie do dowodów zgłoszonych przez stronę w chwili wszczęcia postępowania – w podaniu, które może być wniesione na formularzu. Biorąc pod uwagę, że postępowanie uproszczone powinno być zastrzeżone dla spraw „z natury” nieskomplikowanych, termin ten wydaje się być wystarczający.

Projekt przewiduje również stosowanie w postępowaniu uproszczonym instytucji milczącego załatwienia sprawy, która to konstrukcja, zmierzając do uproszczenia i skrócenia postępowania, wpisuje się w model nowego trybu postępowania. Jednocześnie przepisy szczególne mogą wprost wyłączać przepisy rozdziału 8a działu

II k.p.a. w konkretnych przypadkach.

Biorąc pod uwagę cel tego postępowania – uproszczenie procedury, przyspieszenie postępowań w sprawach z natury prostych, niewymagających prowadzenia pełnego postępowania dowodowego – proponuje się, aby z wnioskiem o wszczęcie takiego postępowania mogła – co do zasady – wystąpić tylko jedna strona. Proponuje się również wyłączyć możliwość stosowania w tym postępowaniu art. 62 k.p.a. dotyczącego współuczestnictwa w postępowaniu administracyjnym.

Podanie w postępowaniu uproszczonym strona będzie mogła wnieść w formie tradycyjnej, jak również na urzędowym formularzu (jeśli taki zostanie wprowadzony w ramach danego postępowania). Proponuje się przy tym wprowadzenie możliwości składania podań z wykorzystaniem formularza również w formie elektronicznej.

W ramach dalszego upraszczania postępowania art. 163d § 2 k.p.a. wyłącza możliwość wypowiedzenia się przez stronę co do przeprowadzonych dowodów (art. 81 k.p.a.). Z drugiej jednak strony – aby nie ograniczać nadmiernie praw strony – proponuje się, by w przypadku podań składanych na urzędowych formularzach (lub z wykorzystaniem takiego formularza – w przypadku gdy podanie będzie złożone w formie elektronicznej) zawierane było pouczenie obejmujące konieczność przedstawienia przez stronę już na etapie składania wniosku wszelkich informacji o okolicznościach mających znaczenie dla sprawy oraz środków dowodowych na poparcie żądania.

Proponuje się, aby w sprawie wszczętej na skutek podania złożonego na urzędowym formularzu niedopuszczalne było zgłaszanie w toku postępowania nowych żądań przez stronę. Rozwiązanie to uzasadnia dążenie do przyspieszenia postępowania i założenie, że w postępowaniu uproszczonym rozpoznawane będą sprawy nieskomplikowane polegające na rozpoznaniu jednego, typowego żądania. Dopuszczenie możliwości zgłaszania nowych żądań po wszczęciu postępowania wpłynęłoby niewątpliwie na czas jego trwania, wprowadziłoby zbędne komplikacje i w efekcie – niweczyłoby jego uproszczony charakter. Trzeba jednak podkreślić, że rozwiązanie to nie ogranicza prawa strony do wystąpienia z nowym żądaniem. Będzie to jednak możliwe w ramach odrębnego postępowania.

Postępowanie dowodowe w postępowaniu uproszczonym proponuje się ograniczyć do dowodów przedstawionych przez stronę na etapie wszczęcia postępowania, jak również dowodów możliwych do ustalenia przez organ na podstawie danych, którymi organ ten

dysponuje.

Okoliczności niepowołane przez stronę w formularzu (który powinien być skonstruowany w sposób pozwalający stronie na łatwe ustalenie zakresu okoliczności podlegających wykazaniu i wymaganych dowodów), a przedstawione przez nią później, organ powinien wziąć pod uwagę tylko wtedy, jeśli okoliczności te są istotne dla wyniku postępowania, a ich uwzględnienie nie doprowadzi do przedłużenia postępowania.

W przypadku gdy organ uzna, że przedstawione przez stronę – na etapie późniejszym – okoliczności sprawy są istotne dla wyniku postępowania, uwzględnienie ich jednak może doprowadzić do przedłużenia postępowania, dalsze postępowanie powinno być prowadzone w trybie „zwykłym”, o czym organ informuje stronę w terminie nie dłuższym niż 7 dni.

W związku z tym, że w postępowaniu uproszczonym rozpatrywane powinny być sprawy nieskomplikowane pod względem faktycznym i prawnym, proponuje się, aby uzasadnienie decyzji wydanej w tym postępowaniu zawierało jedynie wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, oraz przytoczenie przepisów prawa będących podstawą prawną decyzji.

Proponuje się również wyłączenie możliwości samoistnego zażalenia na postanowienia wydawane w toku postępowania uproszczonego. Zakwestionowanie takiego postanowienia możliwe byłoby tylko w ramach odwołania od decyzji.

Sprawa będąca przedmiotem rozpoznania w uproszczonym postępowaniu administracyjnym powinna być rozpoznana w postępowaniu sądownoadministracyjnym także w trybie uproszczonym, co przyczynić się powinno do skrócenia postępowania administracyjnego i sądowego.

Projekt przewiduje zatem rozszerzenie przesłanek rozpoznania sprawy w postępowaniu uproszczonym przez sąd o sytuację, gdy sprawa była rozpoznana w postępowaniu uproszczonym, o którym mowa w dziale II rozdział 15 k.p.a. W tym przypadku uzasadnione jest rozpoznanie sprawy także w sądownoadministracyjnym postępowaniu uproszczonym, w szczególności bez konieczności wyznaczania rozprawy. Sprawy, które przekazane zostaną do administracyjnego trybu uproszczonego, powinny być bowiem „z natury” nieskomplikowane, postępowanie dowodowe opierać się będzie zasadniczo na dowodach przedstawionych przez stronę wraz z podaniem i, co do



zasady, występować w nich będzie jedna strona.

### **XIII. Administracyjne kary pieniężne (art. 189a–189k k.p.a.)**

#### **1. Uwagi ogólne**

Kary administracyjne w polskim prawie bardzo często stanowią dotkliwą sankcję za naruszenie prawa, niekiedy nawet surowszą niż kary wymierzone za popełnienie wykroczenia, wykroczenia karnoskarbowego, przestępstwa bądź przestępstwa karnoskarbowego. Jednocześnie w systemie prawnym brak jest reguł ogólnych określających zasady ich nakładania i wymierzania, co skutkuje znaczącym zróżnicowaniem sytuacji podmiotów podlegających ukaraniu, szczególnie w zakresie instytucji łagodzących obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej (np. w wyniku braku określenia lub zróżnicowania przesłanek branych pod uwagę przy szacowaniu wysokości kary pieniężnej), często nieuzasadnionym ze względu na przedmiot i specyfikę danej regulacji. Ponadto niejednokrotnie nakładanie kar administracyjnych cechuje automatyzm oraz nieuwzględnianie przyczyn i okoliczności dopuszczenia się naruszenia.

W ostatnich latach, pod wpływem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, ukształtował się pogląd, że administracyjna kara pieniężna powinna być karą sprawiedliwą, adekwatną do wagi naruszenia i odpowiadającą celom, dla których jest stosowana. Na kanwie stanowisk prezentowanych w orzecznictwie przede wszystkim podkreśla się, że przesłanką wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej powinno być wystąpienie subiektywnego elementu zawinienia, a podmiot, który może być pociągnięty do odpowiedzialności administracyjnej, powinien mieć możliwość obrony, m.in. poprzez wykazanie, że naruszenie jest następstwem okoliczności, na które nie miał wpływu<sup>60)</sup>.

Dodatkowo sankcje administracyjne przybierają w wielu przypadkach bardziej rygorystyczną postać niż sankcje karne, np. gdy nie przewidziano przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej.

Ponadto automatyzm nakładania kar i brak uwzględniania okoliczności danej sprawy nie sprzyja zapewnieniu sprawiedliwego – w odczuciu społecznym – działania administracji.

---

<sup>60)</sup> Por. orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK 1994, nr 1, poz. 5.

Stan taki budzi również zastrzeżenia z uwagi na zasady obowiązujące w demokratycznym państwie prawnym, w szczególności na zasadę proporcjonalności. Z tego względu w orzecznictwie i doktrynie postuluje się, aby w przypadkach, gdy wyraźne brzmienie przepisu nie stoi temu na przeszkodzie, wyklądać przepisy dotyczące kar administracyjnych, dążąc do rozszerzenia gwarancji procesowych praw obywatela oraz obowiązywania zasady zaufania do organów państwa.

W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka standardy ochrony praw człowieka we wszelkich postępowaniach sanacyjnych powinny odpowiadać gwarancjom wynikającym z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2<sup>61)</sup>, zwanej dalej „Konwencją”. To oznacza, że gwarancje z art. 6 Konwencji mają zastosowanie we wszystkich postępowaniach quasi-karnych, także takich, które na gruncie naszego prawa krajowego są uznawane za postępowania administracyjne. Postępowanie przed organami administracji, które może być zakończone nałożeniem przedmiotowej kary, powinno – co do zasady – spełniać wszystkie standardy procesowe przewidziane w art. 6 Konwencji dla postępowań, w których rozstrzygane są przesłanki odpowiedzialności. Także w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje się na konieczność uwzględniania poglądów ETPC, wyrażonych w oparciu o art. 6 Konwencji w zakresie, w jakim dochodzi do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej<sup>62)</sup>.

Powyższe ma istotne znaczenie, mając na względzie cele sankcji administracyjnych, tj. represja, prewencja ogólna i szczególna, a niekiedy także kompensacja.

W związku z tym uzasadnione jest sformułowanie ogólnych zasad nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych. Dzięki temu zapewnione zostaną jednolite standardy traktowania jednostek oraz zagwarantowane zostanie wymierzanie kar racjonalnych i odpowiadających wadze popełnionego naruszenia.

Chociaż z proponowanych rozwiązań skorzystać będą mogli wszyscy obywatele, podkreślenia wymaga, że to właśnie przedsiębiorcy są szczególnie narażeni na

---

<sup>61)</sup> Dz. U. z 1993 r. poz. 284, z późn. zm.

<sup>62)</sup> Zob. uchwałę SN z dnia 10 kwietnia 1992 r., sygn. I PIP 9/92, OSNCP 1992/12/210 oraz wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2012 r., sygn. II OSK 2377/12 (orzeczenia.nsa.gov.pl).

automatyzm i nadmierny rygoryzm nakładania administracyjnych kar pieniężnych. W szczególności dla przedsiębiorców z sektora MŚP kary te wywierają istotny wpływ na warunki prowadzenia działalności gospodarczej.

Wprowadzenie do porządku prawnego ogólnych przepisów o nakładaniu kar administracyjnych będzie pierwszą tego typu regulacją w polskim prawie administracyjnym.

Proponuje się uregulowanie zasad ogólnych administracyjnych kar pieniężnych poprzez dodanie do Kodeksu postępowania administracyjnego odrębnego działu, którego przepisy będą określały ogólne zasady nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu (dział IVa).

W przepisach działu IVa k.p.a. przez nałożenie kary administracyjnej rozumie się fakt ukarania strony. Pojęcie to odnosi się do kar administracyjnych określonych w sposób sztywny lub widełkowy („od” „do”). Natomiast wymierzenie kary oznacza określenie wysokości nakładanej kary w granicach przewidzianych w przepisie prawa. Innymi słowy, jest to czynność mająca na celu wskazanie konkretnej kwoty pieniężnej, którą strona będzie obowiązana zapłacić w konsekwencji naruszenia prawa, którego się dopuściła.

## **2. Definicja administracyjnej kary pieniężnej i zakres zastosowania działu IVa (art. 189a–189b k.p.a.)**

W systemie prawa brak jest definicji legalnej pojęcia administracyjnej kary pieniężnej. Pojęcie to w prawie administracyjnym jest powszechnie używane przez doktrynę i orzecznictwo sądowe. W przepisach stosuje się niejednorodną terminologię, przykładowo używa się określeń: opłata podwyższona, administracyjna kara pieniężna, kara pieniężna, opłata sankcyjna, kwota dodatkowa i dodatkowe zobowiązanie podatkowe.

Proponuje się zdefiniowanie administracyjnej kary pieniężnej jako sankcji o charakterze pieniężnym nakładanej przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji administracyjnej, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu ustawowego obowiązku albo niepowstrzymaniu się od zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce nieposiadającej osobowości prawnej (art. 189b § 1 k.p.a.). Administracyjną karę pieniężną należy zatem rozumieć jako określone w ustawie ujemne skutki prawne, które następują, gdy

adresat normy prawnej nie zastosuje się do ustanowionego nakazu albo zakazu.

W projekcie ustawy przewidziano wprowadzenie do k.p.a.<sup>63)</sup> odrębnego działu, którego przepisy będą określały zasady nakładania kar administracyjnych, tj. dyrektywy wymiaru kary, przypadki uzasadniające odstąpienie od nałożenia kary i udzielenie przez organ administracji publicznej pouczenia, przedawnienie nałożenia i egzekucji kary, a także zasady odroczenia, rozłożenia na raty oraz umorzenia kary.

Projektowane rozwiązania będą stanowiły uzupełnienie regulacji przewidzianych w przepisach szczególnych, przy poszanowaniu zasady, że przepis szczególny ma pierwszeństwo przed przepisem ogólnym (*lex specialis derogat legi generali*). Przepisy k.p.a. w zakresie reguł nakładania kar i udzielania ulg w jej wykonaniu będą przepisami ogólnymi, z tym jednakże zastrzeżeniem, że uregulowania w przepisach odrębnych poszczególnych aspektów materii dotyczącej kar administracyjnych, przepisów proponowanego działu nie będzie stosowało się w zakresie tych aspektów (art. 189a § 2 k.p.a.).

Przepisy art. 189a § 2 k.p.a. określają następujące aspekty regulacji w zakresie administracyjnych kar pieniężnych: 1) przesłanki wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, 2) odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i udzielenie pouczenia, 3) odsetki od kary zaległej, 4) terminy przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej, 5) terminy przedawnienia egzekucji takiej kary oraz 6) udzielenie ulgi w jej wykonaniu. Celem art. 189a § 2 k.p.a. jest uzupełniające stosowanie przepisów k.p.a. w tym zakresie, który nie został uregulowany odmiennie w przepisach odrębnych. Jeżeli któryś z wskazanych aspektów regulacji dotyczącej kar (np. odstąpienie od nałożenia kary) nie został objęty regulacją ustawy odrębnej, „w to miejsce” stosowane będą przepisy k.p.a. Jednocześnie, jeśli przepisy szczególnie regulują określoną kwestię, np. wskazują przesłanki wymiaru kary, to wyłączone zostaje zastosowanie wszystkich przepisów k.p.a. określających przesłanki wymiaru kary (tego aspektu objętego jednym z punktów art. 189a § 2 k.p.a.). Skoro bowiem ustawodawca w przepisach odrębnych ustaw uregulował w przepisach odrębnych kwestię kar administracyjnych kompleksowo albo uregulował dany „wycinek” tematyki stosowania kar administracyjnych, w tym konkretnie zakresie zastosowanie

---

<sup>63)</sup> Także Rzecznik Praw Obywatelskich postuluje wprowadzenie ww. propozycji w k.p.a. (zob. pismo RPO z 29 stycznia 2013 r., znak: RPO-722886-V/2013/PM, (<http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2013/01/722886/1698149.pdf>).

przepisów k.p.a. powinno być wyłączone. Nie wyklucza to stosowania przepisów k.p.a. w zakresie aspektów wskazanych w art. 189a § 2 pkt 2–6.

Regulacja nie znajdzie zastosowania do kar nakładanych przez organ administracji publicznej w związku z odpowiedzialnością dyscyplinarną, porządkową albo ze względu na popełnienie przestępstwa, wykroczenia, przestępstwa karnoskarbowego lub wykroczenia karnoskarbowego (art. 189a § 3 k.p.a.).

### **3. Zasada stosowania ustawy względniejszej dla sprawcy naruszenia (art. 189c k.p.a.)**

Na wzór regulacji obowiązującej przy odpowiedzialności karnej oraz odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, proponuje się wprowadzić normę, zgodnie z którą w przypadku gdy w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie niedopełnienia obowiązku, z którego powodu ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony (art. 189c k.p.a.).

### **4. Dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej (art. 189d k.p.a.)**

Projektowany przepis art. 189d k.p.a. będzie dotyczył jedynie kar administracyjnych, rozumianych jako sankcje, przy wymierzaniu których organ działa w ramach uznania administracyjnego.

Proponuje się wprowadzić następujące dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej:

- a) wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzebę ochrony życia lub zdrowia, ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czas trwania tego naruszenia;
- b) częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszenia zakazu tego samego rodzaju co niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być nałożona kara;
- c) uprzednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe;

- d) stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana kara, do powstania naruszenia prawa;
- e) działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa;
- f) wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła;
- g) w przypadku osoby fizycznej – warunki osobiste strony, na którą kara jest nakładana.

W przypadku gdy to samo zachowanie jest penalizowane na gruncie prawa wykroczeń, karnego lub karnoskarbowego, kara wymierzona za wykroczenie, wykroczenie karnoskarbowe, przestępstwo bądź przestępstwo karnoskarbowe – z uwagi na te same funkcje, jakie spełniają ww. kary – powinna być brana pod uwagę, przy wymierzaniu administracyjnej kary pieniężnej. Nie oznacza to, iż administracyjna kara pieniężna nie powinna być dolegliwa; dolegliwość kary musi być jednakże proporcjonalna do rodzaju i stopnia naruszenia prawa.

Odnosząc się do dyrektywy uwzględniania przy wymiarze kary „warunków osobistych” strony należy zwrócić uwagę, że – zgodnie z poglądami doktryny – na warunki osobiste składają się warunki: materialne, mieszkalne, socjalne, zatrudnienie, stan zdrowia, sytuacja rodzinna i związane z tym obowiązki, a także stan konfliktów i zatargów oraz poziom integracji ze środowiskiem<sup>64</sup>). Warunki osobiste z natury rzeczy mogą odnosić się do osób fizycznych. Brak jest przy tym podstaw, aby wyłączyć stosowanie tej dyrektywy również do osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą.

Pojęcie „warunki osobiste” jest znane m.in. prawu karnemu. Rozumienie tego pojęcia powinno być takie samo także na gruncie odpowiedzialności administracyjnej, skutkującej nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej.

Wymienione okoliczności, podobnie jak przy odpowiedzialności karnej, mogą wpływać łagodząco albo obciążająco na odpowiedzialność strony, na którą ma być nałożona administracyjna kara pieniężna.

Ponadto z oczywistych względów przesłanka określona w lit. f, tj. wysokość osiągniętej

---

<sup>64</sup>) Por. K. Buchała [w:] K. Buchała, A. Zoll, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Kraków 1998, teza 32 do art. 53, s. 397–398; J. Wojciechowska [w:] E. Bieńkowska, B. Kunicka-Michalska, G. Rejman, J. Wojciechowska, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 924.

korzyści albo straty, której strona uniknęła, będzie mogła być brana pod uwagę tylko w przypadkach gdy samo stwierdzenie naruszenia prawa jest uzależnione od osiągnięcia korzyści lub uniknięcia straty przez podmiot podlegający ukaraniu.

#### **5. Siła wyższa (art. 189e k.p.a.)**

Jak już wyżej wskazano, przesłanką nałożenia administracyjnej kary pieniężnej powinno być wystąpienie subiektywnego elementu zawinienia, a podmiot, który może być pociągnięty do odpowiedzialności administracyjnej, powinien mieć możliwość obrony, m.in. poprzez wykazanie, że naruszenie jest następstwem okoliczności, na które nie miał wpływu<sup>65)</sup>. Dlatego też w projekcie wprost przewidziano, że gdy do naruszenia dojdzie wskutek siły wyższej, nie może ona zostać ukarana (art. 189e k.p.a.). Siłę wyższą należy rozumieć jako zdarzenia i okoliczności, których strona nie mogła przewidzieć lub których nie mogła przewyżżyć.

#### **6. Warunki odstąpienia od nałożenia kary (189f k.p.a.)**

W art. 189f k.p.a. przewidziano natomiast następujące przypadki warunkujące odstąpienie od nałożenia kary:

- 1) waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszeń prawa, lub
- 2) na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna za to samo naruszenie prawa przez inny uprawniony organ administracji publicznej albo strona została prawomocnie ukarana za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna.

W przypadkach innych niż wymienione w powyżej proponuje się, aby organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, mógł wyznaczyć stronie termin na przedstawienie dowodów potwierdzających – o ile pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałyby zostać nałożona administracyjna kara pieniężna (cel kary wynikał zaś będzie z treści, charakteru, umiejscowienia itp. przepisów stanowiących podstawę do wymiaru kary):

- 1) usunięcie naruszenia prawa lub
- 2) powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonych naruszeniach prawa, określając termin i sposób powiadomienia.

---

<sup>65)</sup> Por. orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK 1994, nr 1, poz. 5.

Przedstawienie przez stronę dowodów, potwierdzających wykonanie postanowienia wydanego przez organ, będzie warunkowało odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej.

Odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej będzie wiązało się z koniecznością udzielenia stronie pouczenia, co ma na celu zmniejszenie ryzyka powtórnego naruszenia prawa w przyszłości. Powyżej wymienione okoliczności uzasadniające nienakładanie kary i poprzestanie na udzieleniu przez organ pouczenia stanowią zbiór przypadków, gdy naruszenie nie ma istotnego znaczenia bądź strona poniosła już odpowiedzialność za swoje działanie lub zaniechanie, ewentualnie ekskulpowwała swoje niezgodne z prawem zachowanie, np. przywracając stan zgodny z prawem.

Odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej będzie stanowiło merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, a zatem powinno być dokonywane w formie decyzji.

#### **7. Terminy przedawnienia nałożenia kary i jej ścigalności (art. 189g–189h, art. 189j k.p.a.)**

Proponuje się określenie terminów przedawnienia nałożenia kary (5 lat od naruszenia przepisów albo od wystąpienia skutków naruszenia) i ścigalności kary (5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym kara powinna zostać wykonana).

Uregulowane zostaną także reguły zawieszenia i przerwania zawieszenia nałożenia i ścigalności kary.

Jeżeli przepisy odrębne (szczegółowe) przewidują inne terminy, przepisy k.p.a. nie będą miały zastosowania. Ponadto przepisów o przedawnieniu nałożenia kary nie stosuje się do spraw, w przypadku których przepisy odrębne przewidują termin, po upływie którego nie można wszcząć postępowania w sprawie nałożenia lub wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej lub stwierdzenia naruszenia prawa, w następstwie którego może być nałożona administracyjna kara pieniężna (zob. przykładowo art. 93 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>66)</sup>).

Bieg terminu przedawnienia nałożenia kary powinno przerywać ogłoszenie upadłości

---

<sup>66)</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 184, z późn. zm.



strony. Po przerwaniu biegu terminu przedawnienia będzie biegł on na nowo od dnia następującego po dniu uprawomocnienia się postanowienia o umorzeniu lub zakończeniu postępowania upadłościowego.

Bieg terminu przedawnienia nałożenia kary nie rozpocznie się, a rozpoczęty ulegnie zawieszeniu z dniem:

- a) wniesienia do sądu administracyjnego bądź sądu powszechnego środka zaskarżenia na decyzję dotyczącą nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, a także wniesienia skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących nałożenia administracyjnej kary pieniężnej,
- b) wniesienia żądania ustalenia przez sąd powszechny istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa,
- c) doręczenia zarządzenia zabezpieczenia w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jeżeli przepisy odrębne przewidują możliwość zarządzenia zabezpieczenia.

Termin przedawnienia po zawieszeniu będzie biegł dalej, od dnia następującego po dniu:

- a) prawomocności orzeczenia sądu administracyjnego albo sądu powszechnego, jak również odmowy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania przez Sąd Najwyższy, oddalenia skargi kasacyjnej albo uchylecia przez Sąd Najwyższy zaskarżonego wyroku i orzeczenia co do istoty w sprawie dotyczącej nałożenia administracyjnej kary pieniężnej;
- b) uprawomocnienia się orzeczenia sądu powszechnego w sprawie ustalenia istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa;
- c) zakończenia postępowania zabezpieczającego w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Bieg terminu przedawnienia egzekucji kary powinno przerywać ogłoszenie upadłości strony. Po przerwaniu biegu terminu przedawnienia będzie biegł on na nowo od dnia następującego po dniu uprawomocnienia się postanowienia o umorzeniu lub zakończeniu postępowania upadłościowego.

Bieg terminu przedawnienia egzekucji kary nie rozpocznie się, a rozpoczęty ulegnie przerwaniu z dniem:

- a) zastosowania środka egzekucyjnego, o którym podmiot został zawiadomiony,

- b) doręczenia zarządzenia zabezpieczenia w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Termin przedawnienia po każdym przerwaniu będzie biegł na nowo od dnia następującego po dniu, w którym:

- a) zastosowano środek egzekucyjny, o którym podmiot został zawiadomiony,
- b) doręczono zarządzenie zabezpieczenia w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

#### **8. Odsetki (art. 189i k.p.a.)**

Proponuje się wprowadzić przepis, na mocy którego od zaległej administracyjnej kary pieniężnej nalicza się odsetki za zwłokę jak dla zaległości podatkowej, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Kara będzie podlegać wykonaniu, o ile przepisy odrębne nie będą stanowiły inaczej, w terminie uwzględniającym przepis art. 130 § 1 k.p.a., tj. po upływie terminu do wniesienia odwołania.

#### **9. Udzielanie ulg w wykonaniu kary (art. 189k k.p.a.)**

Ponadto, analogicznie jak w ustawie – Ordynacja podatkowa, organ administracji publicznej, na wniosek strony, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem strony lub ważnym interesem publicznym, będzie mógł:

- a) odroczyć termin wykonania kary lub rozłożyć ją na raty,
- b) odroczyć wykonanie kary zaległej lub rozłożyć ją na raty,
- c) umorzyć karę w całości lub w części,
- d) umorzyć odsetki za zwłokę w całości lub w części.

Umorzenie zaległej administracyjnej kary pieniężnej będzie powodować również umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub w takiej części, w jakiej została umorzona zaległa administracyjna kara pieniężna.

Skorzystanie z ulg, o których mowa w niniejszej regulacji, w stosunku do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, może stanowić pomoc publiczną albo pomoc *de minimis*, albo pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie.

W związku z tym zaproponowano wprowadzenie rozwiązań wzorowanych na obecnie procedowanych propozycjach legislacyjnych dotyczących art. 64 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>67)</sup> w brzmieniu przyjętym w projekcie

---

<sup>67)</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.

ujętych w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UD10.

#### **10. Zmiany w ustawie – Prawo atomowe**

Z uwagi na specyficzną materię unormowaną ustawą z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe<sup>68)</sup>, gdzie przy określaniu wysokości kary nałożonej przez Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki („PAA”) brany pod uwagę jest przede wszystkim stopień zagrożenia spowodowanego przez konkretne naruszenie, w szczególności zakres naruszenia zasad bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej, czy też zagrożenie dla życia, zdrowia i środowiska, niezbędne jest wyłączenie stosowania przy wymierzaniu kar administracyjnych określonych w ustawie – Prawo atomowe niektórych z projektowanych przepisów działu IVa k.p.a.

Przepisy dyrektywy Rady 2009/71/EURATOM z dnia 25 czerwca 2009 r. ustanawiającej wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych obligują państwa członkowskie do wprowadzenia odpowiednich rozwiązań krajowych zapewniających wysoki poziom bezpieczeństwa jądrowego, aby chronić pracowników i ludność przed zagrożeniami wynikającymi z promieniowania jonizującego z obiektów jądrowych, m.in. poprzez zapewnienie właściwemu organowi regulacyjnemu uprawnień niezbędnych do wypełniania jego obowiązków związanych z należyтым uwzględnieniem priorytetowego znaczenia bezpieczeństwa. Obejmuje to uprawnienia umożliwiające skuteczne przeprowadzanie działań na rzecz egzekwowania przepisów.

W związku z powyższym, w przypadku dyrektyw wymiaru kary niezbędne jest wprowadzenie do ustawy – Prawo atomowe dwóch przesłanek, od których zależałaby wysokość kary, a które to w pełni odzwierciedlałyby charakter i cel (zapewnienie najbezpieczniejszego z możliwych, dla ludzi i środowiska, prowadzenia działalności związanej z narażeniem na promieniowanie jonizujące) unormowań zawartych w Prawie atomowym. W związku z powyższym, przewidziano wprowadzenie do ww. ustawy katalogu przesłanek mogących mieć wpływ na wymiar kary w postaci stopnia oraz czasu trwania naruszenia obowiązków oraz stopnia zagrożenia wywołanego naruszeniem obowiązków.

Przy wymierzaniu kar administracyjnych na podstawie ustawy – Prawo atomowe

---

<sup>68)</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1512, z późn. zm.

najistotniejsza jest powaga zagrożenia dla bezpieczeństwa radiologicznego spowodowanego przez działanie lub zaniechanie podmiotu, a nie inne okoliczności, w tym np. warunki osobiste sprawcy. Druga z przewidzianych przesłanek, jest tożsama z przesłanką wagi, okoliczności, w szczególności okoliczności wymagających ochrony życia lub zdrowia, ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu społecznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czasu trwania naruszenia.

Przepisy ustawy – Prawo atomowe nie przewidują siły wyższej jako okoliczności wyłączającej odpowiedzialność cywilną za szkodę jądrową. Uzasadnione to jest tym, że podmiot wykonujący działalność na podstawie tej ustawy ma zapewnić najwyższe standardy bezpieczeństwa, aby np. pojawienie się klęsk żywiołowych nie spowodowało niemożliwych lub trudnych do usunięcia ich następstw zagrażających życiu i zdrowiu obywateli, jak i szkód w środowisku. Obecne brzmienie art. 101 ust. 1 ustawy – Prawo atomowe wskazuje, że jedyną okolicznością egzoneracyjną, na jaką może powoływać się podmiot, jest okoliczność, że szkoda nastąpiła bezpośrednio wskutek działań wojennych lub konfliktu zbrojnego. Taki sposób unormowania okoliczności wyłączających odpowiedzialność cywilną za szkodę jądrową wynika bezpośrednio z treści Konwencji wiedeńskiej o odpowiedzialności cywilnej za szkodę jądrową sporządzonej dnia 21 maja 1963 r., zmienionej Protokołem z dnia 12 września 1997 r. (Dz. U. z 1990 r. poz. 370, z późn. zm.), zgodnie z którą jedyną przesłanką wyłączającą odpowiedzialność jest wykazanie, że szkoda jądrowa jest bezpośrednio spowodowana konfliktem zbrojnym, działaniem wojennym, wojną domową lub powstaniem (art. IV Konwencji). Trzeba zauważyć, że pierwotny tekst ww. Konwencji uzależniał od woli państwa – strony Konwencji – możliwość wyłączenia przedmiotowej odpowiedzialności za szkody jądrowe z uwagi na wystąpienie siły wyższej. Jednakże Protokołem z dnia 12 września 1997 r. państwa strony Konwencji (w tym Polska) uznały, że siła wyższa nie może stanowić przesłanki egzoneracyjnej w przypadku powstania szkody jądrowej, i tym samym wykreśliły z tekstu omawianej Konwencji taką możliwość.

W związku z powyższym zasadne jest wyłączenie zastosowania projektowanego art. 189e k.p.a. (siła wyższa jako okoliczność wyłączająca odpowiedzialność) w postępowaniach dotyczących wymierzenia kar administracyjnych na podstawie przepisów ustawy – Prawo atomowe.

Z uwagi na szczególnie charakter działalności prowadzonej na podstawie ustawy – Prawo atomowe i obowiązki z nią związane oraz procedurę przewidzianą w ww. ustawie, zasadne jest także wyłączenie stosowania art. 189f k.p.a.

#### **XIV. Europejska Współpraca Administracyjna (art. 260a–260f k.p.a.)**

Obowiązek współdziałania organów administracji publicznej państw członkowskich, a także organów administracji unijnej wywodzi się z regulacji art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej. Przepis ten statuuje zasadę lojalnej współpracy w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów.

Cechująca prawo unijne wielopłaszczyznowość powoduje, że współdziałanie przybiera różne formy, definiowane przede wszystkim przez przepisy prawa wtórnego (dyrektywy, rozporządzenia, decyzje itp.). Obowiązek współpracy organów administracji może przybierać postać relacji pionowej (wertykalnej) – organy administracji Unii Europejskiej – organy administracji publicznej państw członkowskich, oraz postać relacji poziomej (horyzontalnej) pomiędzy właściwymi organami administracji konkretnych państw członkowskich.

Instytucję współdziałania, zarówno w relacji pionowej, jak i poziomej, uregulowano m.in. we Włoszech, w Niemczech, Portugalii, Hiszpanii czy na Węgrzech. Podejmowanie i organizowanie współpracy między organami przewiduje również projekt „Modelu kodeksu postępowania administracyjnego UE” przygotowany przez ReNEUAL (*Research Network on EU Administrative Law*, czyli Grupę Naukowo-Badawczą ds. Europejskiego Prawa Administracyjnego).

Dla skutecznej i efektywnej współpracy administracyjnej niezbędne jest ustanowienie również w polskiej procedurze administracyjnej swoistego punktu odniesienia, który uporządkuje zasady współpracy organów i nada jej konkretną treść normatywną. W związku z powyższym, projekt przewiduje dodanie nowego działu VIIIa zatytułowanego *Europejska współpraca administracyjna*.

Projektowane przepisy dotyczące współpracy w ramach procedur administracyjnych stanowią uzupełnienie uregulowań proceduralnych, które dotychczas nie przewidywały na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego mechanizmów współpracy transgranicznej. Przedmiotem „współpracy administracyjnej” są zatem czynności organu administracji wykonywane w ramach postępowań podlegających Kodeksowi,

przede wszystkim w ramach postępowań w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej i załatwianych milcząco. Przepisy te ustanawiają zespół norm zbliżonych do przepisów o międzynarodowej pomocy prawnej w sądowej procedurze cywilnej czy karnej. Na gruncie projektowanych przepisów współpraca nie będzie zatem dotyczyła wszelkich działań organów administracji, ale tylko czynności prowadzonych w konkretnym postępowaniu. W szczególności przepisy w tym zakresie nie będą obejmowały często prowadzonej w sposób nieformalny wymiany informacji i stanowisk dotyczących zagadnień ogólnych (jak np. informacji o przepisach prawa) lub dotyczących polityki w danej dziedzinie (np. co do kierunków prowadzonych działań administracji lub praktyk administracyjnych).

Proponowana regulacja odnosząca się do trybu postępowania odwoływać się będzie do norm prawa unijnego, które zawierają konkretne rozwiązania dotyczące współdziałania organów administracji unijnej i organów państw członkowskich UE. Europejska współpraca administracyjna dochodziłaby do skutku w przypadkach i w zakresie wskazanym w przepisach prawa UE. Regulacja kodeksowa natomiast miałaby charakter subsydiarny i ramowy.

Zgodnie z projektowaną regulacją organy administracji publicznej będą obowiązane do udzielania niezbędnej pomocy, zarówno we wspomnianej wcześniej relacji horyzontalnej, jak również w ramach współpracy wertykalnej. Udzielanie pomocy i zwracanie się o nią będzie dopuszczalne wyłącznie w przypadku, gdy przepisy prawa unijnego tak stanowią, i zgodnie z postanowieniami prawa UE. Obowiązek udzielenia pomocy, obejmujący przykładowo wykonywanie czynności procesowych oraz udostępnianie informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych, będzie realizowany zarówno z urzędu, jak i na wniosek właściwego organu państwa członkowskiego.

Z reguły udzielenie pomocy będzie wiązać się z przekazywaniem danych dotyczących stron postępowania lub innych osób. Wydaje się zatem zasadne zapewnienie takim osobom (podmiotom) należytej informacji o podjętych czynnościach (na wzór rozwiązania przyjętego w systemie niemieckim oraz w projekcie przygotowanym przez ReNEUAL). W ten sposób respektowane byłoby prawo zainteresowanego do czynnego udziału w postępowaniu, a gdyby udzielenie informacji dotyczyło innego podmiotu – także prawo osoby trzeciej do uzyskania informacji o działaniach organu, które dotyczą

jej interesów. Nie można wykluczyć, że podmiot taki zamierzałby dokonać sprostowania danych, które podlegały przekazaniu organowi występującemu o pomoc.

Pomoc organu administracji innego państwa członkowskiego będzie miała znaczenie w przypadku, gdy organ wnioskujący nie może samodzielnie wykonywać jednego ze swoich zadań lub gdy organ udzielający pomocy może przekazać organowi wnioskującemu konieczny materiał dowodowy.

Zgodnie z założeniem niniejszego projektu ustawy, czynności współpracy mają być odformalizowane.

W przypadku rozpatrywania wniosków o udzielenie pomocy złożonych organowi krajowemu, warunkiem złożenia przez organ wnioskujący skutecznego wniosku jest jego uzasadnienie oraz sporządzenie w języku urzędowym Unii Europejskiej. W przypadku gdy wniosek ma braki formalne, organ wnioskujący zostanie wezwany do ich uzupełnienia w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania. Skutkiem nieuzupełnienia braków w terminie będzie nierozpatrzenie wniosku i jego zwrot wnioskodawcy.

Z kolei w przypadku występowania przez organ krajowy z wnioskiem o pomoc do innych organów, konieczne jest jego uzasadnienie oraz – w przypadku kierowania wniosku do organów administracji Unii Europejskiej sporządzenie w języku urzędowym Unii Europejskiej, a w przypadku kierowania wniosku do organów administracji innego kraju członkowskiego – w języku ustalonym przez zainteresowane organy.

Właściwość organów administracji będzie ustalana na podstawie przepisów prawa unijnego oraz na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Komunikacja między organami z zasady powinna odbywać się drogą elektroniczną, co powinno przyczynić się do ograniczenia kosztów, jak również przyspieszyć uzyskiwanie wnioskowanych informacji (art. 260d k.p.a.). Dopuszczalna jest jednak również każda inna forma komunikacji.

Koszty udzielenia pomocy będą rozliczane na podstawie odpowiednich regulacji prawa unijnego, a w ich braku organ będzie ponosił koszty swojego działania.

Projektowane przepisy znajdą także odpowiednie zastosowanie do organów administracji państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu

(EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz Konfederacji Szwajcarskiej.

Projektowane przepisy nie zastępują ani nie kolidują z przepisami prawa Unii Europejskiej, które już obecnie regulują współpracę w wybranych dziedzinach administracji publicznej (np. rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym i uchylające decyzję Komisji 2008/49/WE<sup>69)</sup>). Jeżeli prawo Unii reguluje określony sposób postępowania organu administracji, stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego będzie wyłączone. Przepisy w zakresie europejskiej współpracy administracyjnej uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego nie będą miały również zastosowania, gdy przepisy szczególne inne niż przepisy prawa Unii Europejskiej (np. przepisy prawa krajowego) zagadnienie to będą regulować odmiennie.

## **XV. Pozostałe zmiany w k.p.a.**

### **1. Możliwość doręczeń na elektroniczne skrzynki podawcze między podmiotami publicznymi (art. 39<sup>1</sup> § 1aa k.p.a.)**

Projektowana zmiana ma na celu wyeliminowanie wątpliwości dotyczących interpretacji art. 39<sup>1</sup> k.p.a. w zakresie „podmiotów publicznych” i zmierza do wyrażenia wprost zasady, zgodnie z którą, w przypadku gdy stroną lub innym uczestnikiem postępowania jest podmiot publiczny, zobowiązany do udostępnienia i obsługi elektronicznej skrzynki podawczej na podstawie art. 16 ust. 1a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, doręczanie pism temu podmiotowi będzie następowało na elektroniczną skrzynkę podawczą tego podmiotu.

W konsekwencji tej zmiany, do podmiotu publicznego nie będą stosowane przepisy k.p.a. dotyczące wymogu uzyskania uprzedniej zgody na doręczanie pism w opisanym

---

<sup>69)</sup> Dz. Urz. L 316 z 14.11.2012, str. 1.



trybie.

## **2. Doprecyzowanie przepisów dot. zasad liczenia terminów (art. 57 k.p.a.)**

Projektowane przepisy mają na celu doprecyzowanie kwestii, co do interpretacji których korzystano dotychczas, w zakresie nieuregulowanym, z przepisów Kodeksu cywilnego oraz orzecznictwa sądowoadministracyjnego. W tym zakresie wprowadzono jednoznaczną zasadę dotyczącą liczenia terminów określonych w latach oraz sytuacji, w której ostatni dzień terminu upływa w sobotę.

Zgodnie z projektowanym brzmieniem art. 57 § 4 k.p.a., jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą.

W art. 57 § 3 k.p.a. doprecyzowano natomiast sposób liczenia terminu oznaczonego w latach. Zgodnie z tym przepisem, terminy określone w latach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim roku, który odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim roku nie było – w dniu, który poprzedzałby bezpośrednio ten dzień.

## **3. Zmiana terminu na uzupełnienie braków formalnych podania (art. 64 § 2 k.p.a.)**

Procedurę uzupełnienia braków formalnych podania w postępowaniu administracyjnych określa art. 64 k.p.a. Zgodnie z jego § 2, w przypadku braków innych niż niewskazanie adresu wnoszącego podanie, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Termin siedmiodniowy, o którym mowa w art. 64 § 2 k.p.a. do uzupełnienia braków formalnych podania jest terminem ustawowym, a zatem nie może być przez organ administracji ani skrócony, ani przedłużony (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 sierpnia 2012 r. sygn. VII SA/Wa 1001/12). Organ nie ma możliwości wyznaczenia dłuższego terminu, co powoduje, że w razie bardziej skomplikowanych braków, zachodzi konieczność pozostawienia podania bez rozpoznania i wniesienia przez stronę nowego wniosku.

W związku z powyższym, proponuje się umożliwienie wyznaczenia dłuższego niż 7 dni terminu na uzupełnienie braków formalnych. Termin ten powinien uwzględniać czas potrzebny do zebrania właściwych dowodów przez stronę. Termin wyznaczony przez organ będzie podlegał wydłużeniu lub skróceniu. Na ogólnych zasadach określonych w art. 58–60 k.p.a., wyznaczony termin na uzupełnienie braków formalnych, jako termin procesowy, będzie także podlegał przywróceniu.

Proponowana zmiana pozwala na dostosowanie długości terminu wyznaczonego w celu uzupełnienia braków formalnych podania do okoliczności konkretnej sprawy.

#### **4. Możliwość poświadczenia za zgodność z oryginałem dokumentu przez pracownika organu prowadzącego postępowanie (art. 76a § 2b i 3, art. 268a k.p.a.)**

W art. 76a § 2 k.p.a. proponuje się zmianę polegającą na umożliwieniu poświadczenia za zgodność z oryginałem okazanego przez stronę dokumentu przez upoważnionego pracownika organu administracji prowadzącego postępowanie. Upoważniony pracownik organu administracji powinien poświadczyć zgodność z oryginałem odpisu dokumentu na żądanie strony.

Przepis określa elementy poświadczenia zgodności odpisu z oryginałem, którymi są: podpis pracownika oraz data i oznaczenie miejsca sporządzenia poświadczenia. Na żądanie strony, w poświadczeniu należy również wskazać godzinę sporządzenia poświadczenia. Jeżeli dokument zawiera cechy szczególne (dopiski, poprawki lub uszkodzenia), należy stwierdzić to w poświadczeniu. Stosowną zmianę wprowadzono w związku z tym w art. 268a k.p.a. dotyczącym upoważnień.

Dzięki temu rozwiązaniu strona nie będzie narażona na dodatkowe koszty uzyskania urzędowo poświadczonych odpisów, odpisów lub wypisów aktów notarialnych i tym podobnych dokumentów, które mogą być potrzebne w postępowaniu administracyjnym.

#### **5. Pouczenie o wysokości opłaty albo wpisu od skargi do sądu (art. 107 § 1 k.p.a.)**

W obecnym stanie prawnym na organie administracji, który wydał decyzję nie spoczywają obowiązki pouczenia strony o wymogach formalnych do wniesienia skargi na decyzję do sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 107 § 1 *in fine*, w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego

lub skarga do sądu administracyjnego, organ powinien w decyzji zawrzeć pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi.

Strona, która uczestniczy w procedurze administracyjnej, niezwiązanej zasadniczo z koniecznością wnoszenia opłat czy ponoszenia innych kosztów, powinna zostać przez organ pouczone, że zasada ta ulegnie zmianie na etapie postępowania sądowoadministracyjnego. Organ, prowadzący postępowania określonego rodzaju powinien z łatwością wskazać stronie wysokość opłaty stałej od powództwa do sądu powszechnego czy wpisu stałego od skargi albo sprzeciwu w danej sprawie. Stronie, która ma do czynienia incydentalnie z określonymi rodzajami postępowania administracyjnego, może zaś sprawiać trudność zakwalifikowanie danej sprawy do jednej z kategorii, o których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>70)</sup> albo w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych<sup>71)</sup> (określanej dalej skrótem „u.k.s.c.”). W takim przypadku organ powinien w pouczeniu podać wysokość opłaty lub wpisu o charakterze stałym. Jeśli zaś w danej sprawie powództwo albo skarga podlegają opłacie lub wpisowi stosunkowemu, organ powinien pouczyć stronę o podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym (np. o treści § 1 wyżej wskazanego rozporządzenia Rady Ministrów, przez wskazanie, że wysokość wpisu zależy od wartości przedmiotu zaskarżenia i wynosi odpowiednio 4% tej wartości, ale nie mniej niż 100 zł, jeżeli wartość ta nie przekracza 10 000 zł itd.).

W każdym przypadku organ powinien także w pouczeniu, o którym mowa w projektowanym art. 107 § 1 pkt 9 k.p.a., zawrzeć informację o możliwości ubiegania się przez stronę –odpowiednio– o zwolnienie od kosztów postępowania przed sądem powszechnym albo o przyznanie jej prawa pomocy w rozumieniu art. 243 i n. p.p.s.a.

#### **XVI. Zachowanie terminu na wniesienie skargi w razie skierowania jej wprost do sądu administracyjnego (art. 53 § 6 p.p.s.a.)**

Zgodnie z art. 54 § 1 p.p.s.a. skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi.

---

<sup>70)</sup> Dz. U. z 2003 r. poz. 2193, z późn. zm.

<sup>71)</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 623.

Zgodnie z projektowanym art. 53 § 6 p.p.s.a. termin na wniesienie skargi do sądu administracyjnego, o którym mowa w art. 53 § 1–2 p.p.s.a., uważa się za zachowany wtedy, gdy przed jego upływem strona wniosła skargę wprost do sądu administracyjnego. W takim wypadku sąd ten niezwłocznie przesyła skargę odpowiednio do organu, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie, wydał akt lub podjął inną czynność, będącą przedmiotem skargi. Warto wskazać, że analogiczną regulację odnoszącą się do apelacji wniesionej wprost do sądu drugiej instancji wprowadzono już ustawą nowelizującą Kodeks postępowania cywilnego z dnia 16 września 2011 r., która weszła w życie 3 maja 2012 r.

Celem art. 53 § 6 p.p.s.a. jest wyeliminowanie nadmiernie rygorystycznych dla strony skutków wniesienia skargi wprost do sądu administracyjnego. Tego rodzaju pomyłka może bowiem obecnie spowodować uchybienie terminowi na wniesienie skargi i w konsekwencji – jej odrzucenie. W orzecznictwie wskazuje się bowiem, że w przypadku skierowania skargi wprost do sądu, z pominięciem organu administracji, za datę wniesienia skargi uznaje się datę jej przesłania przez sąd do organu, który wydał zaskarżoną decyzję (por. m.in. postanowienie NSA z dnia 22 lipca 2011 r., sygn. I OSK 1221/11, postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 1 września 2015 r., sygn. III SA/Gd 588/15).

**XVII. Usunięcie wymogu wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa** (art. 52 p.p.s.a., zmiany w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i o samorządzie województwa oraz w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie oraz w Ordynacji podatkowej)

Obowiązek skierowania wezwania do usunięcia naruszenia prawa przed złożeniem skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego dotyczy tzw. innych aktów i czynności (w tym indywidualnych interpretacji podatkowych) oraz aktów prawa miejscowego, a jego wypełnienie warunkuje obecnie możliwość wniesienia skargi w sprawach, o których mowa w art. 52 § 3 i 4 p.p.s.a.

Wymagania dotyczące w szczególności terminu na złożenie skargi w przypadku innych niż decyzje i postanowienia „aktów i czynności” są, z jednej strony, rozbieżnie interpretowane w orzecznictwie co do podstawowych wymogów formalnych. Ustawa nie precyzuje w szczególności formy i treści wezwania, a w judykaturze poważne

wątpliwości budził termin, w jakim strona może wnieść skargę w przypadkach, w których jest obowiązana wezwać organ do usunięcia naruszenia prawa (tj. czy skarga wniesiona przed terminem na odpowiedź organu powinna być uznana za przedwczesną<sup>72)</sup>).

Sytuacja ta powoduje niepewność prawa, która może rodzić dla strony daleko idące negatywne konsekwencje. W praktyce może zagrażać wręcz realizacji prawa do sądu w związku z ryzykiem odrzucenia skargi jako niedopuszczalnej. W szczególności w orzecznictwie bywa wyrażany pogląd, że wezwanie powinno umożliwić organowi odniesienie się do wszystkich zarzutów co może prowadzić do odrzucenia skargi w razie podniesienia zarzutów, które nie zostały ujęte w wezwaniu. Równie istotny jest fakt, że sytuacje, w których organy pozytywnie odpowiadają na wezwanie do usunięcia naruszeń, są bardzo rzadkie i najczęściej wynikają ze zmiany stanu prawnego.

W związku z powyższym proponuje się usunąć instytucję wezwania do naruszenia prawa (nowe brzmienie art. 52 i art. 53 p.p.s.a.).

Zgodnie z nowym rozwiązaniem, w przypadku gdy ustawa nie będzie przewidywała środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi, skargę na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4, strona, bez konieczności uprzedniego wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa, będzie mogła złożyć skargę bezpośrednio do sądu administracyjnego – w terminie 30 dni od dnia, w którym dowiedziała się o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności.

W przypadku indywidualnych interpretacji podatkowych (art. 3 § 2 pkt 4a p.p.s.a.) termin na wniesienie skargi będzie wynosił 30 dni od dnia doręczenia interpretacji skarżącemu.

W przypadku innych aktów skargę będzie można wnieść w każdym czasie. Dotyczyć to będzie tylko takich aktów lub czynności, w stosunku do których ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia i nie stanowi inaczej (dzisiejszy art. 52 § 4 p.p.s.a.). Trzeba przy tym zauważyć, że już obecnie możliwość wniesienia skargi w tych przypadkach nie jest

---

<sup>72)</sup> Rozbieżności te stały się przyczyną wydania uchwały NSA z dnia 27 czerwca 2016 r., sygn. I FPS 1/16, w której NSA stwierdził: „Przepis art. 53 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.) należy rozumieć w ten sposób, że w przypadku skargi na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 tej ustawy, skargę można wnieść najwcześniej następnego dnia, po dniu wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa, nie czekając na doręczenie odpowiedzi organu na to wezwanie”.

*de facto* ograniczona w czasie (nie ma zastosowania termin na wniesienie wezwania do usunięcia naruszenia prawa).

Regulacja dotycząca możliwości zaskarżania ww. aktów przez Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka została odpowiednio dostosowana do zaproponowanych zmian.

W projekcie wprowadzono również konieczne zmiany w przepisach ustaw samorządowych (o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa) oraz w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, w których przed wniesieniem skargi na uchwałę lub zarządzenie organu jednostki samorządu terytorialnego również przewidziano konieczność uprzedniego wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa.

Ponadto w art. 5 projekt przewiduje zmianę w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>73)</sup>, związaną z usunięciem wymogu zwrócenia się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w przypadku indywidualnych interpretacji podatkowych. Proponuje się, aby w art. 14b § 6a pkt 1 tej ustawy przewidzieć możliwość upoważnienia podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych organów do zmiany interpretacji indywidualnych w wyniku uwzględnienia skargi do sądu administracyjnego na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a. Projektowana regulacja będzie wymagała dokonania odpowiedniej zmiany rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie upoważnienia do dokonywania niektórych czynności w zakresie interpretacji indywidualnych<sup>74)</sup> (analogicznej zmiany w § 1 pkt 1 i § 8 pkt 1 tego rozporządzenia).

### **XVIII. Postępowanie mediacyjne w toku postępowania przed sądami administracyjnymi (art. 116 oraz art. 116 a–e p.p.s.a.)**

Projekt zakłada zmianę modelu postępowania mediacyjnego w toku postępowania przed sądami administracyjnymi. Postępowanie to wprowadzono do procedury sądowniczoadministracyjnej ustawą z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) i stanowiło ono jeden z elementów reformy polskiego sądownictwa administracyjnego. Kilkanaście lat doświadczeń pokazało jednak, że

---

<sup>73)</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 613, z późn. zm.

<sup>74)</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 2351.

mediacje przed sądem nie spełniają swojej funkcji w stopniu, w jakim pierwotnie zakładano. W piśmiennictwie podaje się wiele przyczyn tego zjawiska, w tym w szczególności fakt, iż mediacje przed sądami administracyjnymi prowadzone są w obowiązującym stanie prawnym przez sędziego albo referendarza sądowego<sup>75)</sup>, a nie osobę trzecią.

Z tego względu proponuje się wprowadzenie klasycznego modelu mediacji, w którym mediator w żadnej sytuacji, nawet potencjalnie, nie jest zaangażowany w rozstrzygnięcie sprawy w przypadku fiaska mediacji. W tym celu niezbędna jest modyfikacja art. 116 p.p.s.a., a także wprowadzenie regulacji dotyczących mediatora (art. 116a i art. 116b, art. 116d), poufności mediacji (art. 116c) oraz sposobu zakończenia mediacji poprzez spisanie stosownego protokołu (art. 116e) i doręczenie go zarówno stronom, jak i sądowi, przed którym toczy się postępowanie.

### **3. ZGŁOSZENIE LOBBINGOWE**

Stosownie do art. 5 *ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa*<sup>76)</sup> oraz art. 52 § 1 *uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów*<sup>77)</sup> projekt ustawy zostanie udostępniony w BIP Rządowego Centrum Legislacji oraz na stronie rządowego portalu konsultacji publicznych (konsultacje on-line).

### **4. OŚWIADCZENIE O ZGODNOŚCI PROJEKTOWANYCH REGULACJI Z PRAWEM UNII EUROPEJSKIEJ**

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

### **5. OCENA, CZY PROJEKT USTAWY BĘDZIE PODLEGAŁ NOTYFIKACJI, ZGODNIE Z PRZEPISAMI DOTYCZĄCYMI FUNKCJONOWANIA KRAJOWEGO SYSTEMU NOTYFIKACJI NORM I AKTÓW PRAWNYCH**

Zawarte w projekcie ustawy regulacje nie stanowią przepisów technicznych

---

<sup>75)</sup> Zob. szerzej: A. Szpor, *Mediacja w prawie administracyjnym* [w:] E. Gmurzyńska, R. Morek (red.), *Mediacje. Teoria i praktyka*, Wolters Kluwer 2014.

<sup>76)</sup> Dz. U. poz. 1414, z późn. zm.

<sup>77)</sup> M.P. z 2016 r. poz. 1006.

w rozumieniu przepisów *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych*<sup>78)</sup>, w związku z tym projekt nie będzie podlegał notyfikacji.

## **6. TERMIN WEJŚCIA W ŻYCIE**

Planuje się, że ustawa wejdzie w życie z dniem 1 czerwca 2017 r.

---

<sup>78)</sup> Dz. U. z 2002 r. poz. 2039, z późn. zm.



<p><b>Nazwa projektu</b> Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw</p> <p><b>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące</b> Ministerstwo Rozwoju we współpracy z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji</p> <p><b>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu</b> Mariusz Haładyj – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju we współpracy z Sebastianem Chwałkiem – Podsekretarzem Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji</p> <p><b>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu</b> Luiza Modzelewska, Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych, Ministerstwo Rozwoju, tel. 22 693 58 14, email: luiza.modzelewska@mr.gov.pl; Marta Modzelewska, Departament Doskonalenia Regulacji Gospodarczych, Ministerstwo Rozwoju, tel. 22 693 53 14, email: marta.modzelewska@mr.gov.pl; Marta Płazińska, Departament Doskonalenia Regulacji Gospodarczych, Ministerstwo Rozwoju, tel. 22 693 50 18, email: marta.plazinska@mr.gov.pl</p>	<p><b>Data sporządzenia</b> 9 grudnia 2016 r.</p> <p><b>Źródło:</b> Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju / 100 zmian dla firm – Pakiet ułatwień dla przedsiębiorców</p> <p><b>Nr w wykazie prac:</b> UD33</p>
--	---

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Niniejszy projekt stanowi część przygotowanego przez Ministerstwo Rozwoju pakietu: „100 zmian dla firm – Pakiet ułatwień dla przedsiębiorców”.

Jednym z kluczowych problemów, z jakimi borykają się zarówno przedsiębiorcy jak i inni obywatele, jest formalizm i przewlekłość procedur administracyjnych.

Formalizm i władczość w stosowaniu procedur oraz niewielkie zainteresowanie organów tym, aby przekonywać strony do zasadności swoich rozstrzygnięć, sprzyjają zaskarżaniu aktów administracji do sądu. Projekt zmierza zatem do upowszechnienia partnerskiego podejścia organów administracji do obywateli, m. in. przez wykorzystanie nowych metod załatwiania spraw, opartych na współpracy i koncyliacji.

Ponadto rozpoznawanie spraw administracyjnych trwa zdecydowanie zbyt długo. Wielomiesięczne oczekiwanie na ostateczną decyzję administracyjną wynika przede wszystkim z:

- „piętrowości” procedur administracyjnych, czyli konieczności zaskarżenia decyzji w trybie administracyjnym przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego; w przypadku decyzji wydawanych przez organy centralne (np. ministra), strona zmuszona jest wnieść wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ, mimo że skuteczność takich wniosków jest bardzo niewielka, a wniosek przedłuża rozpoznanie sprawy co najmniej o kilka tygodni,
- zbyt częstego wydawania przez organy administracji decyzji kasatoryjnych, tj. uchylających decyzję i przekazujących sprawę do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji. Wydanie takiej decyzji, bez względu na wolę stron, następuje w każdym przypadku, gdy na etapie postępowania odwoławczego okazuje się, że z uwagi na uchybienia organu pierwszej instancji, konieczne jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego co do istotnej okoliczności sprawy,
- beczynności organów i przewlekłego rozpoznania spraw,
- długiego czasu rozpoznawania spraw przez sądy administracyjne.

W jednej sprawie zapada często kolejno kilka (uchylanych następnie przez organ nadrzędny lub sąd) decyzji, a sprawa rozpoznawana jest wielokrotnie nawet kilka lat. Projekt zmierza w związku z tym do skrócenia czasu trwania załatwiania spraw administracyjnych m.in. przez wprowadzenie fakultatywności etapów, w których są one ponownie rozpatrywane oraz usprawnienie procedur.

Obecnie przepisy nie zawierają także ogólnych wytycznych nakładania administracyjnych kar pieniężnych, zasad ich przedawnienia czy stosowania ulg. Często wymiar potencjalnie możliwej kary oznacza się natomiast tylko przez oznaczenie górnej granicy lub ram o bardzo dużej rozpiętości. Stan taki sprzyja automatycznemu i nadmiernie rygorystycznemu wymierzaniu kar przez organy administracji. Celem projektu jest zapewnienie adekwatności administracyjnych kar pieniężnych do zaistniałych naruszeń.

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

**I.** W celu upowszechnienia partnerskiego podejścia administracji do obywateli i współpracy między organami proponuje się, po pierwsze, wprowadzenie ogólnej zasady rozstrzygnięcia wątpliwości prawnych i reguły rozstrzygnięcia wątpliwości faktycznych na korzyść strony w sprawach, w których na stronę ma być nałożony obowiązek lub odebrane jej uprawnienie, dążenia przez organy do polubownego załatwienia sprawy (np. przy wykorzystywaniu mediacji), podejmowania przez organ tylko działań proporcjonalnych do celu, a także zasad równości stron, bezstronności organu i efektywnego współdziałania organów.

Ponadto projekt zakłada następujące rozwiązania zmierzające do ograniczenia nadmiernego formalizmu i władczości postępowania:

- 1) wprowadzenie obowiązku poinformowania strony o niespełnieniu warunków do uwzględnienia jej żądania przed wydaniem decyzji odmownej – celem umożliwienia uzupełnienia tych braków przez stronę;
- 2) wprowadzenie możliwości wykorzystania mediacji w administracji (między stronami bądź między organem a stroną) oraz zwiększenie efektywności postępowania mediacyjnego w postępowaniu sądownoadministracyjnym;
- 3) złagodzenie przesłanek zawarcia przez strony ugody przed organem;
- 4) umożliwienie poświadczania za zgodność z oryginałem kopii przedkładanych na potrzeby postępowania dokumentów przez pracownika organu;
- 5) wprowadzenie możliwości dokonania uzgodnień przez różne organy w czasie wspólnego posiedzenia oraz zasad współpracy z europejskimi organami administracji.

**II.** W obszarze usprawnienia i przyspieszenia procedur proponuje się natomiast wprowadzenie następujących rozwiązań:

- 1) wprowadzenie fakultatywnego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (co dot. decyzji wydawanych przez ministrów lub samorządowe kolegia odwoławcze);
- 2) umożliwienie likwidacji II instancji w sprawach, w których jest ona nieefektywna;
- 3) ograniczenie liczby zapadających w sprawach administracyjnych rozstrzygnięć kasatoryjnych (zmiana art. 136 k.p.a.) oraz możliwość zaskarżenia takiej decyzji do WSA w przyspieszonej procedurze, z możliwością wymierzenia organowi grzywny, jeśli nie istniały przesłanki do wydania decyzji kasatoryjnej;
- 4) uregulowanie modelowej procedury tzw. milczącego załatwienia sprawy zgodnie z żądaniem strony, w określonych kategoriach spraw oraz procedury szybszego trybu załatwiania mało skomplikowanych spraw (postępowanie uproszczone);
- 5) wprowadzenie bardziej klarownych zasad zaskarżania bezczynności organów i przewlekłości procedur za pomocą ponaglenia;
- 6) brak konieczności wzywania do usunięcia naruszenia prawa w przypadku, gdy strona zamierza złożyć skargę do WSA na tzw. inne akty i czynności administracji;
- 7) możliwość zawiadomienia o wydaniu decyzji i innych czynnościach przez obwieszczenie w przypadku, gdy w postępowaniu występuje więcej niż 20 stron.

**III.** W celu zapewnienia adekwatności administracyjnych kar pieniężnych:

- 1) utworzenie katalogu przesłanek badanych przy nakładaniu administracyjnej kary pieniężnej odnoszących się do sankcji finansowych, przy wymierzaniu których organ dysponuje pewnym zakresem uznania:
  - a. waga i okoliczności naruszenia prawa,
  - b. częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszania zakazu w przeszłości,
  - c. uprzednie ukaranie za to samo zachowanie,
  - d. stopień przyczynienia się strony do powstania naruszenia,
  - e. działania podjęte dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia,
  - f. wysokość osiągniętej korzyści (o ile została uzyskana) lub straty, której strona uniknęła,
  - g. warunki osobiste strony, jeśli kara nakładana jest na osobę fizyczną;
- 2) utworzenie katalogu przesłanek uzasadniających odstąpienie od nałożenia kary i poprzestanie na pouczeniu;
- 3) określenie terminów przedawnienia nałożenia i egzekucji kary;
- 4) określenie przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia kary administracyjnej.

Efektom zaproponowanych zmian powinno być przede wszystkim szybsze i sprawniejsze rozpoznawanie spraw administracyjnych, w szczególności:

- 1) uniknięcie etapów postępowania, które obecnie nie prowadzą do ostatecznego rozstrzygnięcia, a znacznie wydłużają postępowanie (np. wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, oczekiwanie na odpowiedź na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa) – takie postępowania zostaną skrócone co najmniej o kilka tygodni;
- 2) zmniejszenie liczby decyzji kasatoryjnych – przewidywalne skrócenie czasu rozpoznawania spraw o kilka miesięcy;
- 3) większa mobilizacja organów do rozpoznawania spraw w czasie, jaki jest konieczny do ich załatwienia – mniej przewlekłych procedur i przypadków bezczynności;
- 4) przyspieszenie postępowań, w których występuje duża liczba stron;
- 5) bardziej efektywne współdziałanie organów – przyspieszenie procedur uzgodnieniowych.

Nowe możliwości stosowania polubownych lub koncyliacyjnych metod załatwiania spraw (mediacje), powinny doprowadzić do istotnego zmniejszenia liczby skarg wnoszonych do sądów administracyjnych, zwłaszcza jeżeli jednocześnie podjęte zostaną skuteczne działania edukacyjne, promujące mediację i poszerzające wiedzę o korzyściach płynących z tej instytucji, wśród pracowników organów i obywateli.

Wprowadzenie zasad wymierzania administracyjnych kar pieniężnych wzmocni ochronę praw obywateli w obszarze prawa administracyjnego. Przyczyni się do stworzenia jasnych i czytelnych kryteriów przy ustalaniu przez organ administracji publicznej wysokości kary administracyjnej, a jednocześnie ułatwi sądom administracyjnym kontrolę prawidłowości rozstrzygnięć organów w tym przedmiocie. Takie unormowanie będzie pomocne w szczególności w przypadkach, gdy ustawodawca nie sformułował dyrektyw wymiaru kary, jednocześnie pozostawiając organowi administracji publicznej znaczną swobodę decyzyjną. Także Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywał na rosnący problem wymierzania kar administracyjnych (zob. np. wystąpienie z RPO-722886-V/2013/PM z 2013 r.).

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

Każdy system prawa ma swoje swoiste cechy, które utrudniają porównania. Przykładowo można jednak wskazać, że:

- 1) proponowana w projekcie nowa instytucja – mediacje w postępowaniu administracyjnym – funkcjonuje w wielu europejskich systemach prawnych, np. w Czechach, na Węgrzech czy w Portugalii,
- 2) model uproszczonego postępowania administracyjnego, który uregulowany został w Szwecji, we Włoszech, w Grecji, Chorwacji, w Czechach i w Niemczech; uproszczenie procedury wiąże się tam najczęściej z zakazem żądania zbędnych zaświadczeń, bezzwłocznym orzekaniem, uproszczeniem postępowania dowodowego, skróceniem terminów czy ograniczeniem liczby stadiów postępowania;
- 3) instytucja milczącego załatwienia sprawy wprowadzona została z kolei w ustawodawstwach takich państw jak: Francja, Włochy, Hiszpania czy Niemcy.
- 4) posiedzenie w trybie współdziałania uregulowane zostało we Włoszech (tzw. konferencja urzędowa) oraz w Portugalii (konferencja proceduralna).

### 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Obywatele podlegający odpowiedzialności administracyjnej (powyżej 18 roku życia)	ok. 30 mln osób	GUS – na podstawie danych Rocznika demograficznego za 2014 r.	Szybsze i sprawniejsze uzyskanie rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Dostosowanie dolegliwości kary pieniężnej za naruszenie prawa do ciężaru przewinienia.
Podmioty gospodarcze	Ok. 2 mln aktywnych przedsiębiorców	Na podstawie danych CEIDG i GUS	Szybsze i sprawniejsze uzyskanie rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Dostosowanie dolegliwości kary pieniężnej za naruszenie prawa do ciężaru przewinienia.
Organy administracji	ok. 27 tys.	GUS – tablice REGON nt. podmiotów gospodarki narodowej (administracja publiczna)	Szybsze i sprawniejsze rozpoznawanie spraw przez organy administracji. Obowiązek poinformowania strony o niespełnieniu warunków do uwzględnienia jej żądania przed wydaniem decyzji odmownej, ale jednocześnie oszczędności w czasie i kosztach, które organ musiałby ponieść w związku z procedurą odwoławczą. Bardziej efektywne współdziałanie organów (przyspieszenie procedur uzgodnieniowych). Organy będą musiały bardziej wnikliwie rozpatrywać sprawy o nałożenie kar

			administracyjnych. Obowiązek poświadczania przedstawionych kopii dowodów przez pracowników organu. Ułatwienie prowadzenia postępowań, w których występuje więcej niż 20 stron.
Sądy administracyjne	Naczelny Sąd Administracyjny + 16 Wojewódzkich Sądów Administracyjnych		Skrócenie czasu rozpatrywania spraw przez WSA (sprawy rozpoznawane w adm. postępowaniu uproszczonym). Zmiana charakteru spraw dot. kar administracyjnych. Konieczność uwzględnienia szerszego tła takich spraw.
Mediatorzy			Wykorzystanie polubownych metod rozwiązywania sporów w postępowaniach adm.

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

W ramach pre-konsultacji główne rozwiązania projektu były dyskutowane z członkami Zespołu ds. Doskonalenia Regulacji Gospodarczych i Zespołu ds. Prawa Gospodarczego, organów doradczych przy Ministrze Rozwoju, zrzeszających ekspertów m.in. z organizacji reprezentujących pracodawców i przedsiębiorców.

Ponadto, w ramach prac nad projektem, w zakresie zmian w KPA, prowadzone były pre-konsultacje z zespołem ekspertów, powołanym przez Prezesa NSA do opracowania koncepcji modyfikacji postępowania administracyjnego, w skład którego wchodzi sędziowie sądów administracyjnych oraz eksperci zewnętrzni i przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Finansów.

Ponadto, na potrzeby Ministerstwa Rozwoju w maju 2016 r. PARP zrealizowała badanie wśród przedsiębiorców nt. propozycji nowych rozwiązań (ankiety wypełniło ponad 500 przedsiębiorców). Z badania powyższego wynika m.in., że problem przewlekłości rozpoznawania spraw administracyjnych dostrzega 78,1% respondentów (16% stwierdziło, że problem ten dotyczy ich przedsiębiorstwa; 20%, że problem może ich dotyczyć, zaś 42% twierdzi, że co prawda, problem nie dotyczy bezpośrednio ich firmy, jednak jest on istotny w skali gospodarki). Zdecydowana większość respondentów, którzy dostrzegają problem przewlekłości rozpoznawania spraw administracyjnych jest zdania, że problem należy rozwiązać w drodze ustawowej (87%). 38,5% respondentów wskazało, że właściwym krokiem byłoby umożliwienie stosowania i propagowania mediacji w administracji.

Rozwiązanie polegające na usunięciu instytucji wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ otrzymało 38,2% wskazań. Znacznym poparciem cieszyło się także rozwiązanie polegające na rozszerzeniu możliwości zawiadamiania stron o decyzji administracyjnej przez obwieszczenie, np. przez Internet – w sprawach, w których występuje znaczna liczba stron postępowania (31,5%). Główną szansą upatrywaną przez respondentów we wskazanych przez nich zmianach jest skrócenie czasu oczekiwania na decyzję oraz oszczędność kosztów związanych z procesem uzyskiwania decyzji administracyjnej, obsługi prawnej i ściągania należności. Oszczędność czasu i pieniędzy – zdaniem respondentów – przeloży się także na zwiększenie poczucia bezpieczeństwa i komfortu przedsiębiorców oraz wzrost zaufania do instytucji publicznych.

Projekt był przedmiotem szerokich konsultacji. Przekazany został do ok. 200 podmiotów: organizacji zrzeszających przedsiębiorców i pracodawców, związków zawodowych, związków reprezentujących jednostki samorządu terytorialnego, samorządów prawniczych i innych samorządów zawodowych (lista poniżej), sądów administracyjnych, samorządowych kolegiów odwoławczych, wojewodów. Projekt został też przekazany do opinii reprezentatywnych organizacji związkowych w rozumieniu art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, reprezentatywnych organizacji pracodawców (Dz. U. z 2015 r. poz. 1881), w rozumieniu art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. z 2015 r. poz. 2029), a także strony pracowników i strony pracodawców Rady Dialogu Społecznego – zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240).

- 1) Business Centre Club,
- 2) Dolnośląski Urząd Wojewódzki,
- 3) Europejskie Centrum Konsumentckie,
- 4) Federacja – Porozumienie Polskiego Rynku Nieruchomości,
- 5) Forum Związków Zawodowych,
- 6) Fundacja im. Stefana Batorego,
- 7) Fundacja Małych i Średnich Przedsiębiorstw,
- 8) Geodezyjna Izba Gospodarcza,
- 9) Górnicza Izba Przemysłowo-Handlowa,
- 10) Hutnicza Izba Przemysłowo-Handlowa,
- 11) Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym,
- 12) Izba Domów Maklerskich,
- 13) Izba Gospodarcza "Wodociągi Polskie",
- 14) Izba Gospodarcza „Apteka Polska,
- 15) Izba Gospodarcza Ciepłownictwo Polskie,
- 16) Izba Gospodarcza Gazownictwa,
- 17) Izba Przemysłowo-Handlowa Inwestorów Zagranicznych w Polsce,
- 18) Izba Zarządzających Funduszami i Aktywami,
- 19) Konfederacja Lewiatan,
- 20) Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce Związek Pracodawców,
- 21) Kongres Budownictwa,
- 22) Krajowa Federacja Konsumentów,
- 23) Krajowa Izba Biegłych Rewidentów,
- 24) Krajowa Izba Biopaliw,
- 25) Krajowa Izba Doradców Podatkowych,
- 26) Krajowa Izba Doradców Restrukturyzacyjnych,
- 27) Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji,
- 28) Krajowa Izba Gospodarcza,
- 29) Krajowa Izba Gospodarki Morskiej,
- 30) Krajowa Izba Gospodarki Odpadami,
- 31) Krajowa Izba Rozliczeniowa,
- 32) Krajowa Rada Izb Rolniczych,
- 33) Krajowa Rada Komornicza,
- 34) Krajowa Rada Notarialna,
- 35) Krajowa Rada Radców Prawnych,
- 36) Krajowa Rada Sądownictwa,
- 37) Krajowa Rada Spółdzielcza,
- 38) Krajowe Stowarzyszenie Przemysłu Tytoniowego,
- 39) Krajowy Związek Rolników Kółek i Organizacji Rolniczych,
- 40) Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki,
- 41) Lubelski Urząd Wojewódzki,
- 42) Lubuski Urząd Wojewódzki,
- 43) Łódzki Urząd Wojewódzki,
- 44) Małopolski Urząd Wojewódzki,
- 45) Mazowiecki Urząd Wojewódzki,
- 46) Naczelna Rada Adwokacka,
- 47) Naczelna Rada Zrzeszeń Handlu i Usług,
- 48) Naczelny Sąd Administracyjny,
- 49) NSZZ Solidarność,
- 50) Ogólnopolski Związek Pracodawców Niepublicznych Operatorów Poczтовых,
- 51) Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych,
- 52) Opolski Urząd Wojewódzki,
- 53) Podkarpacki Urząd Wojewódzki,
- 54) Podlaski Urząd Wojewódzki,
- 55) Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych,
- 56) Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości,
- 57) Polska Federacja Producentów Żywności, Związek Pracodawców,
- 58) Polska Federacja Rynku Nieruchomości,
- 59) Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych,
- 93) Samorządowe Kolegium Odwoławcze Ciechanów,
- 94) Samorządowe Kolegium Odwoławcze Gdańsk,
- 95) Samorządowe Kolegium Odwoławcze Gorzów Wielkopolski,
- 96) Samorządowe Kolegium Odwoławcze Jelenia Góra,
- 97) Samorządowe Kolegium Odwoławcze Katowice,
- 98) Samorządowe Kolegium Odwoławcze Kielce,
- 99) Samorządowe Kolegium Odwoławcze Konin,
- 100) Samorządowe Kolegium Odwoławcze Koszalin,
- 101) Samorządowe Kolegium Odwoławcze Kraków,
- 102) Samorządowe Kolegium Odwoławcze Krosno,
- 103) Samorządowe Kolegium Odwoławcze Legnica,
- 104) Samorządowe Kolegium Odwoławcze Lublin,
- 105) Samorządowe Kolegium Odwoławcze Łódź,
- 106) Samorządowe Kolegium Odwoławcze Olsztyn,
- 107) Samorządowe Kolegium Odwoławcze Opole,
- 108) Samorządowe Kolegium Odwoławcze Ostrołęka,
- 109) Samorządowe Kolegium Odwoławcze Piła,
- 110) Samorządowe Kolegium Odwoławcze Piotrków Trybunalski,
- 111) Samorządowe Kolegium Odwoławcze Płock,
- 112) Samorządowe Kolegium Odwoławcze Poznań,
- 113) Samorządowe Kolegium Odwoławcze Radom,
- 114) Samorządowe Kolegium Odwoławcze Rzeszów,
- 115) Samorządowe Kolegium Odwoławcze Suwałki,
- 116) Samorządowe Kolegium Odwoławcze Szczecin,
- 117) Samorządowe Kolegium Odwoławcze Tarnobrzeg,
- 118) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Białymstoku,
- 119) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy,
- 120) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Częstochowie,
- 121) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Elblągu,
- 122) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kaliszu,
- 123) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lesznie,
- 124) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży,
- 125) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Nowym Sączu,
- 126) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Przemyślu,
- 127) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Siedlcach,
- 128) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu,
- 129) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Skierniewicach,
- 130) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Słupsku,
- 131) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Tarnowie,
- 132) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Toruniu,
- 133) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie,
- 134) Samorządowe Kolegium Odwoławcze Wałbrzych,
- 135) Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Włocławku,
- 136) Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu,
- 137) Samorządowe Kolegium Odwoławcze Zamość,
- 138) Samorządowe Kolegium Odwoławcze Zielona Góra,
- 139) Sąd Najwyższy,
- 140) Stowarzyszenie Agencji Zatrudnienia,
- 141) Stowarzyszenie Archiwistów Polskich,
- 142) Stowarzyszenie Eksporterów Polskich,
- 143) Stowarzyszenie Emitentów Giełdowych,
- 144) Stowarzyszenie Geodetów Polskich,
- 145) Stowarzyszenie Konsumentów Polskich,
- 146) Stowarzyszenie Księgowych w Polsce,
- 147) Stowarzyszenie Polska Federacja Producentów Żywności,
- 148) Stowarzyszenie Polskich Brokerów Polska Izba Brokerów,
- 149) Stowarzyszenie Polskich Energetyków,
- 150) Stowarzyszenie Producentów Kosmetyków i Środków Czystości,
- 151) Śląski Urząd Wojewódzki,
- 152) Świętokrzyski Urząd Wojewódzki,
- 153) Towarzystwo Gospodarcze Polskie Elektrycznie,
- 154) Towarzystwo Obrotu Energią,
- 155) Unia Metropolii Polskich,
- 156) Unia Miasteczek Polskich,



- |  |   |
|--|---|
| 60) Polska Izba Cła, Logistyki i Spedycji,                                 | 157) Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki,                   |
| 61) Polska Izba Gospodarcza Eksporterów, Importerów i Kooperacji,          | 158) Wielkopolski Urząd Wojewódzki,                         |
| 62) Polska Izba Gospodarcza Transportu Samochodowego i Spedycji,           | 159) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku,          |
| 63) Polska Izba Gospodarki Odpadami,                                       | 160) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy,           |
| 64) Polska Izba Handlu,  | 161) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku,              |
| 65) Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji,                             | 162) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach,            |
| 66) Polska Izba Inżynierów Budownictwa,                                    | 163) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie,             |
| 67) Polska Izba Komunikacji Elektronicznej,                                | 164) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach,             |
| 68) Polska Izba Ochrony Osób i Mienia,                                     | 165) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie,             |
| 69) Polska Izba Ochrony,   | 166) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie,             |
| 70) Polska Izba Paliw Płynnych,  | 167) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi,                |
| 71) Polska Izba Pośredników Ubezpieczeniowych i Finansowych,               | 168) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie,            |
| 72) Polska Izba Przemysłowo-Handlowa Budownictwa,                          | 169) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu,                |
| 73) Polska Izba Przemysłu Chemicznego,                                     | 170) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu,             |
| 74) Polska Izba Przemysłu Farmaceutycznego i Wyrobów Medycznych Polfarmed, | 171) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie,            |
| 75) Polska Izba Rzeczoznawstwa Majątkowego,                                | 172) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie,           |
| 76) Polska Izba Ubezpieczeń,   | 173) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie,            |
| 77) Polska Izba Zielarsko-Medyczna i Drogerijna,                           | 174) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu,           |
| 78) Polska Organizacja Gazu Płynnego,                                      | 175) Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki,                    |
| 79) Polska Organizacja Handlu i Dystrybucji,                               | 176) Zrzeszenie Prawników Polskich,                         |
| 80) Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego,                       | 177) Zrzeszenie Związków Zawodowych Energetyków,            |
| 81) Polska Rada Biznesu,   | 178) Związek Armatorów Polskich,                            |
| 82) Polski Związek Pracodawców Budownictwa,                                | 179) Związek Banków Polskich,                               |
| 83) Polski Związek Pracodawców Prywatnych Branży Kosmetycznej,             | 180) Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej,      |
| 84) Polski Związek Przemysłu Oponiarskiego,                                | 181) Związek Maklerów i Doradców,                           |
| 85) Polskie Towarzystwo Elektrociepłowni Zawodowych,                       | 182) Związek Miast Polskich,                                |
| 86) Polskie Towarzystwo Przemysłu i Rozdziału Energii Elektrycznej,        | 183) Związek Powiatów Polskich,                             |
| 87) Pomorski Urząd Wojewódzki,   | 184) Związek Pracodawców AGD,                               |
| 88) Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej,                                  | 185) Związek Pracodawców Mediów Publicznych,                |
| 89) Rada Dialogu Społecznego,  | 186) Związek Pracodawców Polskiego Przemysłu Spirytusowego, |
| 90) Samorządowe Kolegium Odwoławcze Biała Podlaska,                        | 187) Związek Pracodawców Przemysłu i Urządzeń Pomiarowych,  |
| 91) Samorządowe Kolegium Odwoławcze Bielsko Biała,                         | 188) Związek Przedsiębiorców i Pracodawców,                 |
| 92) Samorządowe kolegium Odwoławcze Chełm,                                 | 189) Związek Przedsiębiorstw Leasingowych,                  |
|  | 190) Związek Rzemiosła Polskiego,                           |
|  | 191) Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej.          |

Projekt został również opublikowany na stronie BIP RCL oraz na platformie [www.konsultacje.gov.pl](http://www.konsultacje.gov.pl). Konsultacje projektu były prowadzone w lipcu i sierpniu 2016 r. – termin konsultacji wynosił 30 dni. W dniach 19–21 września br. przeprowadzono konferencję uzgodnieniową z podmiotami, które zgłosiły uwagi do projektu. Podsumowanie konsultacji zostało zawarte w raporcie z konsultacji.

Projekt był przedmiotem konsultacji z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, która w dniu 26 października br. pozytywnie zaopiniowała projekt.

## 6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z ... 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)
<b>Dochody ogółem</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
<b>Wydatki ogółem</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
<b>Saldo ogółem</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
budżet państwa												

JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													
Źródła finansowania	<p>Część rozwiązań przewidzianych w projekcie powinna spowodować odciążenie sądów bądź organów, natomiast część przynajmniej w początkowej fazie może wiązać się z pewnymi obciążeniami. W ogólnym rozrachunku skutki finansowe dla organów i sądów powinny zrównoważyć się, gdyż np. oszczędności w jednym obszarze pozwolą na efektywniejsze alokowanie zasobów w innym obszarze instytucji. Efektem całościowym powinno być usprawnienie postępowań administracyjnych.</p> <p>Skutki finansowe generowane przez przedmiotową regulację zostaną sfinansowane ze środków ujętych w części „05. Naczelny Sąd Administracyjny”, a wydatki obciążające pozostałe organy administracji publicznej będą dokonywane w ramach limitu wydatku określonego w ustawie budżetowej na dany rok, we właściwej części budżetowej, bez konieczności wyasygnowania dodatkowych środków ponad limit dysponenta.</p>												
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Spodziewaną korzyścią dla budżetu będzie odciążenie organów odwoławczych i sądów administracyjnych w przypadku wykorzystania przez strony instytucji mediacji na etapie postępowania w pierwszej instancji przed organem. Partnerskie podejście i większa współpraca ze stronami, w tym korzystanie z polubownych metod załatwiania spraw, powinny doprowadzić do istotnego zmniejszenia liczby odwołań oraz skarg wnoszonych do sądów administracyjnych. Ewentualne oszczędności związane z odciążeniem sądów w zakresie ww. spraw mogłyby zostać wykorzystane na wsparcie organizacyjne realizacji spraw wpływających do sądów.</p> <p>Koszty związane z udziałem mediatora w postępowaniu administracyjnym, w sprawach w których organ administracji publicznej będzie uczestnikiem mediacji, obciążać będą organ. Bazując na wysokości stawek dla mediatorów, które wprowadzono rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 czerwca 2016 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia i podlegających zwrotowi wydatków mediatora w postępowaniu cywilnym (Dz. U. poz. 921), proponuje się przyjąć średni koszt mediacji w wysokości ok. 350 zł w sprawach niepieniężnych (szacunkowo przyjęto 2 spotkania mediacyjne, koszt mediatora 150 zł za pierwsze spotkanie i 100 zł za kolejne, dodatkowo zwrot uzasadnionych wydatków mediatora związanych z przeprowadzeniem spotkania mediacyjnego w wysokości 100 zł [ewentualne koszty wynajęcia sali i korespondencji]). Natomiast w sprawach pieniężnych mediator otrzymywałby wynagrodzenie w wysokości 1% wartości sprawy, jednakże nie mniej niż 150 zł i nie więcej niż 2000 zł. Podobnie jak w przypadku mediacji w sprawach niepieniężnych, do kosztów mediacji należy również doliczyć ewentualne wydatki związane z wynajęciem sali i korespondencją w wysokości ok. 100 zł.</p> <p>Z drugiej strony dzięki mediacji organ może osiągnąć oszczędności w związku z brakiem kosztów wysyłki/transportu, druku, kosztów przygotowania dokumentacji związanej z czynnościami międzyinstancyjnymi i w postępowaniu odwoławczym, kosztów dojazdu pracowników na ew. rozprawę (dokładne wyliczenie oszczędności nie jest możliwe, ale dla spraw małych oszczędności mogą przekraczać 100 zł, w przypadku spraw większych oszczędności powinny być wyższe). Dodatkowo, należy mieć na uwadze oszczędność czasu pracowników administracji, w związku z tym, że załatwienie sprawy w mediacji jest mniej czasochłonne niż w drodze odwołania i ew. rozprawy. W niektórych przypadkach rozwiązanie sprawy w ten sposób może również oznaczać oszczędności dla urzędu z tytułu niższych kosztów obsługi prawnej. Natomiast w sprawach, w których uczestnikami mediacji mogą być tylko strony postępowania administracyjnego, mogące zawrzeć ugodę, koszty mediacji będą ponoszone przez nie w częściach równych, chyba że postanowią inaczej. Co do wysokości kosztów mediacji, można założyć, że nie będą one odbiegały od kosztów mediacji z udziałem organu wskazanych powyżej. Także w tym przypadku mogą powstać oszczędności zarówno dla stron (szybsze zakończenie sprawy) i dla organu (mniej czynności koniecznych do wykonania w ramach postępowania, mniejsze koszty rozpoznania sprawy).</p> <p>Należy mieć na uwadze, że sprawa, w której przeprowadzono mediację może również kończyć się decyzją, w związku z powyższym nie jest możliwe oszacowanie ewentualnego spadku dochodów gmin w zakresie opłaty skarbowej. Nie wydaje się w każdym razie, aby były to kwoty znaczące w skali kraju. Należy mieć też na uwadze, że opłata skarbowa obecnie stanowi niejako element ekwiwalentności za czynności organu związane z wydaniem decyzji – w przypadku braku konieczności wydania decyzji odpowiednio niższe byłyby nakłady organu związane z realizacją czynności.</p> <p>Istotną korzyść dla organów powinny przynieść: wprowadzenie fakultatywnego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz umożliwienie usunięcia drugiej instancji w tych</p>												

postępowaniach, w których jest ona nieefektywna. Rozwiązania te powinny spowodować odciążenie organów przez zmniejszenie liczby spraw przez nie rozpatrywanych, z drugiej zaś strony – umożliwić obywatelowi szybsze uzyskanie ostatecznego rozstrzygnięcia. Na obecnym etapie nie jest możliwe oszacowanie skutków finansowych ww. rozwiązań. Ustawa przewiduje jednak, że w terminie 2 lat od dnia jej wejścia w życie dokonany zostanie przegląd aktów prawnych regulujących postępowanie administracyjne pod względem zasadności rezygnacji z dwuinstancyjności postępowań. Zestawienie postępowań z podziałem na te, w których konieczne jest zachowanie dwuinstancyjności postępowania oraz te, w których zasadne jest pozostawienie jednej instancji, umożliwi dokonanie pewnych szacunków finansowych w zakresie wpływu rozwiązań na budżet.

Jeśli chodzi o dyrektywy wymiaru kar administracyjnych, nie jest możliwe oszacowanie liczby nałożonych kar oraz ich wysokości z uwagi na fakt, że zgodnie z proponowanym rozwiązaniem na wysokość kary wpłynąć może kilka przesłanek jednocześnie. Propozycja obniży koszty związane z zapłatą administracyjnych kar pieniężnych w tych przypadkach, do których będą miały zastosowanie dyrektywy wymiaru kar. Ta instytucja może spowodować większe zaangażowanie organów państwa w badanie spraw – w szczególności w początkowym okresie wymagać będzie większego nakładu pracy niż to ma miejsce obecnie. Brak danych dla oszacowania ilościowego tego wpływu.

Wpływy z tytułu kar mogą ulec zmniejszeniu wskutek upowszechnienia pouczenia i dostosowania wymiaru kar do okoliczności spraw. Brak danych umożliwiających przedstawienie szacunków liczbowych.

Wprowadzenie obowiązku poinformowania strony o niespełnieniu warunków do uwzględnienia jej żądania przed wydaniem decyzji odmownej – celem umożliwienia uzupełnienia tych braków przez stronę może wiązać się z dodatkowymi kosztami/obciążeniem organu (nakład pracy). Z drugiej jednak strony takie rozwiązanie zwiększa szansę, że strona, która uzupełni dowody i uzyska decyzję rozstrzygającą sprawę zgodnie z jej żądaniem, nie odwoła się od niej. Zaoszczędzone zostaną koszty i czas, które organ musiałby ponieść w związku z procedurą odwoławczą.

W zakresie propozycji dotyczącej informowania o niespełnionych przez wnioskodawcę przesłankach przyjęto, że przygotowanie takiej informacji przez urzędnika powinno zajmować średnio 1,5 godziny, przy czym propozycja nie wyklucza dobrej praktyki kontaktu organu ze stroną np. telefonicznego czy drogą elektroniczną na obecnych, niesformalizowanych zasadach. Na podstawie dostępnych informacji nt. wydawanych decyzji przez organy administracji (m.in. UDT, ULC, inspektorzy nadzoru budowlanego) liczba wydawanych negatywnych decyzji wynosi ok. 5% liczby wszystkich wydawanych decyzji. Bardziej szczegółowe dane dla ogółu administracji nie są dostępne – należy jednak przyjąć, że bardzo są one zróżnicowane w zależności od dziedziny administracji. Każda sprawa jest inna. Najbardziej reprezentatywnym miernikiem „kosztu” prowadzenia postępowania jest czas pracy urzędników. Dla celów niniejszej OSR przyjęto, że wśród tych 5% spraw, po uzyskaniu informacji przez stronę w 30% spraw, dzięki aktywności strony, uda się wydać decyzję zgodną z wnioskiem (tj. 70 spraw zamiast 100 będzie załatwionych negatywnie w I instancji). To oznacza, że na każde 100 decyzji negatywnych należy zainwestować 150 godzin pracy na przygotowanie informacji. Ponadto, można przyjąć, że ok. 30% decyzji negatywnych jest zaskarżanych odwołaniem. Wniesienie odwołania także powoduje znaczne zaangażowanie organu I instancji – można bowiem przyjąć, że przygotowanie akt do przekazania organowi II instancji wraz z rzetelną analizą odwołania na potrzeby autokontroli (art. 132 § 1 k.p.a.) pociąga za sobą nakład pracy co najmniej 10 godzin na odwołanie. Konsekwentnie, jeżeli przyjąć, że obecnie 30% decyzji negatywnych jest zaskarżanych odwołaniem, oznacza to nakład pracy 300 h na sporządzenie akt do przekazania do organu II instancji i analizę w celu ewentualnej samokontroli (10 h na samokontrolę w sprawie). Przyjmując, że rozpoznanie odwołania zajmuje 15 h, obecnie zajmuje to 450 h, zaś w razie wejścia w życie przepisów o „informacji” zajmie już tylko 345 h. Co więcej, przyjmując, że co trzecia sprawa trafia do WSA (ok. 20 h pracy urzędu na sprawę), a jedynie co 4 z nich do NSA<sup>1)</sup> (ok. 15 h pracy urzędu na sprawę), oszczędności wynikające z „informacji” mogą sięgnąć 82,5 godzin na 100 spraw, czyli ok. 8% czasu pracy urzędów poświęconych na sprawy, które nie mogą być dzisiaj załatwione pozytywnie w I instancji administracyjnej. Dodatkowe oszczędności będą dotyczyły pracy sądów administracyjnych, i oczywiście – zasobów przedsiębiorców. Uwolnione w ten sposób zasoby mogą być spożytkowane na podniesienie obsługi przedsiębiorców i innych

<sup>1)</sup> W 2015 r. ogółem do WSA wpłynęło 83 529 spraw (str. 311), natomiast złożono 22 064 skargi kasacyjne (str. 346). W: Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2015 r. (nsa.gov.pl)



interesantów.

**Wpływ „informacji” na czas pracy w organach administracji dla 100 spraw „negatywnych”:**

	Obowiązujące przepisy			„Informacja o niespełnieniu przesłanek”		
	Etap	Liczba spraw	Czas pracy	Etap	Liczba spraw	Czas pracy
I instancja	-	-	-	„Informacja”	100	150 h
	Samokontrola	30	300 h	Samokontrola	23 (30% z 70)	230 h
II instancja	Rozpoznanie	30	450 h	Rozpoznanie	23	345 h
	Sprawy w WSA	10	200 h	Sprawy w WSA	7,6	152 h
	Sprawy w NSA	2,5	37,5 h	Sprawy w NSA	1,9	28,5
<b>Suma</b>			<b>987,5 h</b>			<b>905,5 h</b>

Przyjmując założenia<sup>2)</sup>, że:

- 1) przygotowanie informacji zajmuje 1,5 h,
- 2) samokontrola w organie I instancji zajmuje 10 h,
- 3) rozpoznanie odwołania przez organ II instancji zajmuje 15 h,
- 4) co trzecie rozstrzygnięcie II instancji jest zaskarżane do WSA, a obsługa postępowania przed WSA zajmuje organowi 20 h,
- 5) co czwarte orzeczenie WSA jest przedmiotem skargi do NSA, a obsługa postępowania przed NSA zajmuje ok. 15 h.

Wystarczy, aby tylko 15% spraw, które obecnie są załatwiane negatywnie, zostało – dzięki nowej instytucji – załatwionych zgodnie z wnioskiem, aby organy publiczne osiągnęły oszczędność czasu.

Korzyść w postaci zmniejszenia liczby postępowań i skrócenia czasu na załatwienie sprawy uzyskają także obywatele i przedsiębiorcy.

Jeśli chodzi o propozycję dot. udziału organów współdziałających w posiedzeniach w trybie współdziałania, to nie jest możliwe oszacowanie wpływu / ewentualnych kosztów na organy współpracujące wynikające z wprowadzenia tego instrumentu, gdyż wpływ będzie zależał od jednostkowych warunków, chociażby od odległości (siedzib) między organami czy złożoności tematyki będącej przedmiotem postępowania.

**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, ceny stałe z ... r.)	duże przedsiębiorstwa	-	-	-	-	-	-	-
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	-	-	-	-	-	-	-
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	-	-	-	-	-	-	-
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Mediacje w procedurach administracyjnych pozwolą przedsiębiorcom podjąć działania zmierzające do rozstrzygnięcia sprawy zgodnie z wnioskiem i tym samym mogą przyspieszyć procedury administracyjne (uniknięcie postępowania w II instancji). Informacja o niespełnieniu wszystkich koniecznych przesłanek do wydania decyzji zgodnej z wnioskiem strony zwiększy prawdopodobieństwo ostatecznego załatwienia sprawy w I instancji. Wprowadzenie fakultatywnego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy czy wprowadzenie rozwiązań ograniczających ilość decyzji kasatoryjnych przyspieszą proces uzyskania ostatecznego rozstrzygnięcia						

<sup>2)</sup> Szacunki MR na podstawie własnej analizy uwzględniającej, że drobne sprawy to 45 minut, duże sprawy to 10 godzin, gdzie drobne sprawy to 90% przypadków, a duże sprawy to 10% przypadków.

		administracyjnego. Rozstrzygnięcie wątpliwości interpretacyjnych na korzyść strony poprawi klimat dla przedsiębiorczości, a spodziewanym efektem powinno być ograniczenie liczby skarg wnoszonych na decyzje organów administracji.
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	j.w.
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	j.w.
	gospodarka (poprawa konkurencyjności gospodarki)	Poprawa relacji administracja – obywatel (w tym, administracja – przedsiębiorca), oparcie prawa na zasadzie zaufania państwa do obywatela oraz ograniczenie uciążliwych obowiązków administracyjnych wpłyną na wzmocnienie konkurencyjności i efektywności gospodarki, m.in. przez zwiększenie efektywności gospodarowania posiadanymi zasobami oraz ułatwi przedsiębiorcom skoncentrowanie się na ich podstawowej działalności.
Niemierzalne	duże przedsiębiorstwa	Wprowadzenie zasady uzasadnionych oczekiwań zapewni przedsiębiorcom przewidywalność działań władzy i jej poszanowania dla jednostki.
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	j.w.
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	j.w.

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Wprowadzane w projekcie instytucje powinny przyczynić się do skrócenia czasu załatwiania spraw administracyjnych. W przypadku niektórych z nich, nawet jeżeli na pewnym etapie ich stosowanie wiązać się będzie z wydłużeniem postępowania, finalnie przełoży się na usprawnienie całego procesu załatwiania sprawy. Na przykład wspólne (przez organ i stronę/strony) wypracowanie rozstrzygnięcia sprawy przy użyciu mediacji może trwać dłużej niż wydanie aktu. Skorzystanie z mediacji minimalizuje jednak ryzyko zaskarżenia rozstrzygnięcia i sporu przed sądem administracyjnym. Strona jest także bardziej skłonna wykonać ciężący na niej obowiązek, jeśli uczestniczyła w jego formułowaniu.</p> <p>Proponowane rozwiązania nie nakładają także dodatkowych obciążeń na strony postępowania. Wręcz przeciwnie, szereg z nich służy pełniejszej realizacji zasady informowania (art. 9 k.p.a.). Należy wskazać tu na przykład na zmiany w projektowanym art. 107 §1 k.p.a., w ramach których wprowadza się obowiązek informowania stron o wysokości opłat/wpisów od środka zaskarżenia decyzji. Z punktu widzenia ekonomiki postępowania istotne znaczenie ma także projektowany art. 79a k.p.a. (celem tej regulacji jest ułatwienia stronie podjęcia działań zmierzających do skorygowania treści wniosku lub uzupełnienia materiału dowodowego w sprawie, a w efekcie uniknięcie wydawania decyzji negatywnej).</p> <p>Strony postępowania będą mogły dodatkowo zaoszczędzić koszt poświadczenia za zgodność z oryginałem dokumentów potrzebnych w postępowaniu administracyjnym. Jednocześnie, organ nie poniesie kosztu sporządzenia kopii – będzie ona przedstawiana przez stronę, a upoważniony pracownik organu potwierdzi jedynie zgodność kopii z okazanym oryginałem.</p> <p>Odnosząc się do instytucji mediacji należy wskazać, że, zgodnie z projektem, koszty postępowania mediacyjnego będą ponoszone przez organ administracji publicznej w sprawach, w których organ będzie uczestnikiem mediacji (koszty te będą stanowić składową kosztów postępowania administracyjnego). Jedynie w sprawach, w których może być zawarta ugoda administracyjna, będą one ponoszone przez strony (rozwiązanie to jest zgodne z zasadą, że koszty ponosi albo partycypuje w nich ten podmiot, który inicjuje lub bierze udział w czynności generującej koszty, mogącej mu jednocześnie przynieść korzyść).</p>
--	---

#### 8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).

tak

nie

nie dotyczy

<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input checked="" type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input checked="" type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	<input 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 elektronizacji.	<input checked="" type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy
Komentarz: Propozycje zakładają: – skrócenie czasu i ograniczenie kosztów związanych z rozpoznaniem sprawy administracyjnej, – uniknięcie etapów postępowania, które obecnie nie prowadzą do ostatecznego rozstrzygnięcia, a znacznie wydłużają postępowanie. Propozycje w zakresie art. 163b § 2 oraz art. 260d kpa są przystosowane do elektronizacji.	
<b>9. Wpływ na rynek pracy</b>	
Brak bezpośredniego wpływu na rynek pracy.	
<b>10. Wpływ na pozostałe obszary</b>	
<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe
	<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
Omówienie wpływu	-
<b>11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego</b>	
Planuje się, że ustawa wejdzie w życie 1 czerwca 2017 r.	
<b>12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?</b>	
Ocena <i>ex post</i> nastąpi po 3 latach funkcjonowania przepisów – dokonana zostanie ocena: – jak są uwzględniane przez organy dyrektywy w nakładaniu kar administracyjnych, – czy rozpatrywanie spraw administracyjnych będzie szybsze i sprawniejsze (skrócenie czasu rozpatrywania spraw), – czy zmniejszy się liczba przypadków bezczynności ze strony organów, – stopnia wykorzystania mediacji, – zmniejszenia liczby decyzji kasatoryjnych (skrócenie czasu rozpoznawania spraw).	
<b>13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)</b>	
Załącznik: Studium przypadku kar administracyjnych w zakresie podstawy (głównych przyczyn nałożenia) i wysokości kar – na przykładzie prawa o ochronie przyrody, prawa budowlanego oraz prawa energetycznego.	

## Studium przypadku kar administracyjnych

### 1. Kary w prawie o ochronie przyrody – brak zezwolenia na wycięcie drzewa

Za brak zezwolenia na wycięcie drzewa może zostać wymierzona administracyjna kara pieniężna sięgająca nawet kilkuset tysięcy złotych za jedno drzewo. O jej wyjątkowej dolegliwości świadczy nie tylko zawrotna wysokość, lecz także rygorystyczne zasady, które decydują o jej poniesieniu, w tym w szczególności niezależność od stopnia naszego zawinienia. Zlecenie usunięcia drzewa osobie trzeciej, stan wyższej konieczności, usprawiedliwiony błąd co do prawa, szczególna sytuacja osobista czy ekonomiczna czy nawet zagrożenie dla życia czy zdrowia człowieka zwalniają od odpowiedzialności w razie dopuszczenia się wycięcia drzewa bez zezwolenia.

Zgodnie z art. 83 ust. 1 i art. 83a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić co do zasady jedynie po uzyskaniu odpowiedniego zezwolenia wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Odstępstwa od tej normy ustanawia art. 83f ust. 1 ww. ustawy np. w przypadku usunięcia drzew owocowych – z nieistotnymi wyjątkami, a także drzew, których wiek nie przekracza 10 lat.

Z perspektywy posiadacza nieruchomości, istotna jest także regulacja zawarta w art. 84 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, która ustanawia obowiązek wniesienia opłat w związku z usunięciem drzew. Zasady wnoszenia opłat i sposób ustalania ich wysokości precyzują z kolei przepisy art. 85 ust. 5 ww. ustawy oraz przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 85 ust. 7 ww. ustawy, tj. rozporządzenia Ministra Środowiska. Opłaty nie należą do najniższych i zależą od rodzaju i gatunku usuwanego drzewa oraz od obwodu jego pnia.

Aktualne stawki kształtują się następująco:

Lp.	Wielkość obwodu pnia w cm	Stawki opłat za 1 cm w zł
1	do 25	99,05
2	od 26 do 50	346,67
3	od 51 do 100	656,20
4	od 101 do 200	772,94
5	od 201 do 300	689,81
6	od 301 do 500	548,77
7	powyżej 500	380,58

Stawki dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew oraz współczynniki różnicujące stawki w zależności od obwodu pnia wynoszą:

Lp.	Rodzaje, gatunki i odmiany drzew	Stawki w zł za 1 cm obwodu pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm	Współczynniki różnicujące stawki w zależności od obwodu pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm							
			przy obwodzie wyrażonym w cm							
			do 25	26–50	51–100	101–200	201–300	301–500	501–700	> 700
1	Topola, olsza, klon jesionolistny, wierzba, czeremcha amerykańska, grochodrzew	13,84	1,00	1,51	2,37	3,70	5,55	7,77	10,00	12,96
2	Kasztanowiec, morwa, jesion amerykański, czeremcha zwyczajna, świerk pospolity, sosna zwyczajna, dąglezja, modrzew, brzoza brodawkowata, brzoza omszona	37,63	1,00	1,51	2,37	3,70	5,55	7,77	10,00	12,96
3	Dąb, buk, grab, lipa, choina, iglicznia, głóg – forma drzewiasta, jarząb, jesion wyniosły, klon z wyjątkiem klonu jesionolistnego, gatunki i odmiany ozdobne jabłoni, śliwy, wiśni i orzecha, leszczyna turecka, brzoza (pozostałe gatunki i odmiany), jodła pospolita, świerk (pozostałe gatunki i odmiany), sosna (pozostałe gatunki i odmiany), żywotnik (wszystkie gatunki), platan klonolistny, wiąz, cyprysik	91,54	1,00	1,51	2,37	3,70	5,55	7,77	10,00	12,96
4	Jodła (pozostałe gatunki i odmiany), tulipanowiec, magnolia, korkowiec, miłorząb, metasekwoja, cis, cypryśnik, bozodrzew	345,30	1,00	1,51	2,37	3,70	5,55	7,77	10,00	12,96

Tytułem przykładu – przedsiębiorca, który zamierza usunąć kilkudziesięcioletni buk o nieco większym niż 1-metrowym obwodzie pnia zapłacić będzie musiał 34.208,49 zł.

Mimo że opłaty za legalne usunięcie drzew są często krytykowane zarówno przez prawników, jak i przez przedsiębiorców jako zbyt wysokie, są i tak niższe niż kara pieniężna, którą organ gminy wymierzy wobec nas w razie ustalenia, że drzewo zostało usunięte bez stosownego zezwolenia. Zgodnie z art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody stanowi ona dwukrotność opłaty, którą należałoby uiścić, dokonując wycinki zgodnej z prawem. W kontekście powyższego przykładu oznaczać to będzie, że przedsiębiorca, który usunie ów buk bez zezwolenia, może obawiać się kary w wysokości 68.416,99 zł.

Ponadto, poza przypadkiem, gdy mimo uszkodzenia drzewa możliwe jest zachowanie jego żywotności, przepisy prawa nie wskazują wprost na żadną możliwość odstąpienia organu administracji od wymierzenia kary czy miarkowania jej wysokości w zależności od motywacji sprawcy czy też innych okoliczności faktycznych sprawy. Taka praktyka organów znajduje akceptację w orzecznictwie, w którym wskazuje się, że odpowiedzialność administracyjna ma charakter obiektywny, co oznacza, że jest ona ponoszona w oderwaniu od winy sprawcy (por. m.in. wyrok NSA z dnia 5 marca 2009 r., II OSK 291/08, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Przyjęcie reżimu odpowiedzialności obiektywnej w odniesieniu do administracyjnych kar pieniężnych ma ogromne znaczenie w praktyce. Jak wynika z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 2010 r. (II OSK 140/09, dostępny w CBOSA, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), odpowiedzialności tej nie wyłącza działanie w stanie wyższej konieczności, tj. m.in. gdy nieusunięcie drzewa groziłoby niebezpieczeństwem dla mienia czy ludzi. W rezultacie odpowiedzialność administracyjna okazuje się bardziej restrykcyjna dla sprawcy aniżeli odpowiedzialność karna, ponieważ jego działanie w stanie wyższej konieczności skutkowałoby w świetle art. 26 Kodeksu karnego wyłączeniem bezprawności bądź winy oraz uwolnieniem od odpowiedzialności, co z kolei nie może nastąpić na gruncie prawa administracyjnego.

Identyczny wniosek wypływa również z analizy art. 30 Kodeksu karnego, który stanowi, że nie popełnia przestępstwa ten, kto popełnia czyn w usprawiedliwionej nieświadomości jego bezprawności. Nawet jednak w sytuacji, gdy ta nieświadomość nie jest usprawiedliwiona, sąd może wobec sprawcy zastosować nadzwyczajne zgromadzenie kary. W prawie administracyjnym brak podobnej regulacji, co doprowadziło Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 20 stycznia 2006 r. do jednoznacznego wniosku, że nieznajomość prawa nie ma wpływu na obowiązek poniesienia administracyjnych kar pieniężnych (II SA/Ol 781/05, dostępny w CBOSA, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Nawet zlecenie wycięcia drzew osobie trzeciej nie może spowodować wyłączenia odpowiedzialności posiadacza nieruchomości w sytuacji, gdy o ich działaniu wiedział lub też mógł mu zapobiec (por. m.in. wyrok NSA z dnia 30 marca 2011 r., II OSK 568/10, dostępny w CBOSA, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Na całokształt oceny omawianych administracyjnych kar pieniężnych rzutuje również pozycja ustrojowa sądów administracyjnych, do których można skarżyć decyzje o wymierzeniu tych kar. Zgodnie bowiem z art. 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych kontrolować one te decyzje będą wyłącznie w oparciu o kryterium zgodności z prawem, nie mogą zaś oceniać słuszności, celowości czy nawet zgodności z zasadami współżycia społecznego decyzji o wymierzeniu kary (tak: wyrok WSA w Olsztynie z dnia 3 listopada 2009 r., II SA/Ol 816/09, dostępny w CBOSA, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Oznacza to zatem, że w niektórych sytuacjach dla sprawcy naruszenia korzystniejsze byłoby, gdyby usunięcie drzew bez zezwolenia stanowiło czyn zabroniony jako przestępstwo, a nie delikt administracyjny – jak to ma miejsce obecnie.

O surowości administracyjnych kar pieniężnych przekonali się m.in. pewien rolnik z województwa warmińsko-mazurskiego, który za wycinkę topoli bez zezwolenia musiał zapłacić 101 tys. zł, oraz właściciel działki w Łodzi, któremu za usunięcie buka wydano decyzję o karze opiewającej na 150 tys. zł. Obaj podnosili, że dokonali wycinki drzew już obumarłych, a usunięta topola dodatkowo była zniszczona porażeniem pioruna oraz w każdej chwili mogła się przewrócić, stanowiąc śmiertelne zagrożenie dla ludzi, w związku z czym niedorzecznym byłoby żądanie zapłaty tak wysokich kar.

Z argumentacją tą nie zgodziły się ani organy administracji, ani wojewódzkie sądy administracyjne, ani nawet Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyniku rozpoznawanych skarg kasacyjnych w obu sprawach orzekł, że wszystkie podnoszone przez skarżących okoliczności pozostają bez znaczenia z uwagi na obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej (por. wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2011 r., II OSK 2057/09 oraz wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2011 r., II OSK 100/10, dostępne w CBOSA, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Ukarani na rozstrzygnięciu NSA sprawę skierowali w 2012 r. do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 88 ust. 1 pkt 2 oraz art. 89 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody z przepisami Konstytucji, twierdząc, że niedopuszczalna jest sytuacja, w której przepisy nie pozwalają na uwzględnianie przy orzekaniu indywidualnych okoliczności sprawy. W tej sprawie swoje stanowisko przedstawili już Prokurator Generalny i Rzecznik Praw Obywatelskich, uznając, że omawiane przepisy są niezgodne z Konstytucją RP, a w szczególności z wyrażoną w art. 2 zasadą sprawiedliwości społecznej. Przeciwnie zdanie wyraził jednak w oficjalnym stanowisku Sejm, który w oparciu o dotychczasową linię orzeczniczą obstaje przy zgodności przepisów ustawy o ochronie przyrody z Konstytucją RP.

## 2. Kary w prawie budowlanym

Inwestycja budowlana wymaga formalnego zamknięcia: (i) zawiadomienia właściwej jednostki nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy albo (ii) uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Katalog sytuacji, w których konieczne będzie uprzednie uzyskanie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie wskazuje art. 55 Prawa budowlanego. Zgodnie z ww. przepisem uzyskanie takiej decyzji jest wymagane dla inwestycji o stosunkowo dużej skali, między innymi dla obiektów sportu i rekreacji, budynków służby zdrowia, opieki społecznej i socjalnej, budynków biurowych i konferencyjnych. Wymóg uzyskania pozwolenia na użytkowanie może jednak dotyczyć także budynków mieszkalnych jednorodzinnych (których użytkowanie, co do zasady, wymaga jedynie dokonania zawiadomienia o zakończeniu budowy): w niektórych przypadkach w ramach tzw. procedury legalizującej samowole budowlane oraz przy odbiorach częściowych, następujących przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych przewidzianych w pozwoleniu na budowę. Co istotne – w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie stroną jest jedynie inwestor (art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego). Oznacza to, że nikt inny nie ma prawa zaskarżania wydawanych w toku tego postępowania



rozstrzygnięć: ani sąsiedzi, ani nawet właściciel nieruchomości, na której znajduje się dany obiekt (o ile nie jest on jednocześnie inwestorem). Uzyskanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie wymaga przedłożenia określonych dokumentów (art. 57 Prawa budowlanego) oraz przeprowadzenia, na wezwanie inwestora, przez właściwy organ nadzoru budowlanego obowiązkowej kontroli (art. 59a w zw. z art. 59 Prawa budowlanego). W toku ww. kontroli organ nadzoru budowlanego będzie badał:

- 1) zgodność obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu;
- 2) zgodność obiektu budowlanego z projektem architektoniczno-budowlanym, w zakresie:
  - a) charakterystycznych parametrów technicznych: kubatury, powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji,
  - b) wykonania widocznych elementów nośnych układu konstrukcyjnego obiektu budowlanego,
  - c) geometrii dachu (kąąt nachylenia, wysokość kalenicy i układ połączeń dachowych),
  - d) wykonania urządzeń budowlanych,
  - e) zasadniczych elementów wyposażenia budowlano-instalacyjnego, zapewniających użytkowanie obiektu zgodnie z przeznaczeniem,
  - f) zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich – w stosunku do obiektu użyteczności publicznej i budynku mieszkalnego wielorodzinnego;
- 3) wyroby budowlane szczególnie istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego;
- 4) w przypadku nałożenia w pozwoleniu na budowę obowiązku rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania lub tymczasowych obiektów budowlanych – wykonanie tego obowiązku, jeżeli upłynął termin rozbiórki określony w pozwoleniu;
- 5) uporządkowanie terenu budowy.

W przypadku stwierdzenia w toku kontroli nieprawidłowości w powyżej opisanym zakresie, organ nadzoru budowlanego zobowiązany będzie nałożyć na inwestora karę. Wyliczenie jej wysokości następuje według wskazanego w Prawie budowlanym algorytmu. Zgodnie z nim karę oblicza się jako iloczyn stawki opłaty (s), współczynnika kategorii obiektu budowlanego (k) i współczynnika wielkości obiektu budowlanego (w) (art. 59f Prawa budowlanego). Przykładowo, dla budynku biurowego o kubaturze mniejszej niż 2500 m<sup>3</sup>, kara ta, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w jednym tylko z wyszczególnionych zakresów, wynosić będzie 500(s) x 12(k) x 1,0(w), tj. 6.000, 00 zł. Jako że karę oblicza się odrębnie za każdą stwierdzoną nieprawidłowość jej ostateczna wysokość może w rezultacie stanowić wielokrotność wskazanej wyżej kwoty.

Ponadto, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie, o którym mowa w art. 59a ust. 2 Prawa budowlanego, karę oblicza się odrębnie za każdą stwierdzoną nieprawidłowość. Karę stanowi suma tak obliczonych kar.



Wymierzoną karę inwestor zobowiązany jest wpłacić w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia o nałożeniu kary, w kasie właściwego urzędu wojewódzkiego lub na rachunek bankowy tegoż urzędu. Uwaga – wniesienie zażalenia na ww. postanowienie nie wstrzymuje biegu terminu do jej uiszczenia. Zgodnie jednak z art. 143 Kodeksu postępowania administracyjnego organ administracji publicznej, który wydał postanowienie może wstrzymać jego wykonanie, gdy uzna to za uzasadnione.

Wymierzenie opisanej powyżej kary nie kończy postępowania przed organami nadzoru budowlanego. W myśl bowiem art. 59f ust. 6 Prawa budowlanego, w przypadku nałożenia kary ww. organ, w drodze decyzji, odmawia wydania pozwolenia na użytkowanie, a następnie przeprowadza, w odpowiednim zakresie, postępowanie, o którym mowa w art. 51 Prawa budowlanego.

Inaczej jeszcze wyglądać będzie sytuacja inwestora, który nielegalnie, tj. przed uzyskaniem stosownej decyzji, przystąpił do użytkowania obiektu budowlanego. Zgodnie bowiem z art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego na takiego inwestora organ nadzoru budowlanego zobowiązany będzie nałożyć karę, wyliczaną wg algorytmu opisanego powyżej, przy czym stawka opłaty podlega w takiej sytuacji dziesięciokrotnemu podwyższeniu. W takim przypadku inwestor niewielkiego budynku biurowego będzie miał 7 dni na uiszczenie kary z tytułu nielegalnego przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego (lub jego części) wynoszącej 60 tys. zł.

Podkreślić również trzeba, iż opisane powyżej kary nie podlegają miarkowaniu – nie ma więc znaczenia stopień zawinienia inwestora, jego trudna sytuacja materialna, czy na przykład fakt, że ze względów społecznych lub biznesowych konieczne było rozpoczęcie użytkowania obiektu budowlanego jeszcze przed uzyskaniem stosownego pozwolenia. Stwierdziwszy zaistnienie wymaganych przesłanek organ nadzoru budowlanego nie będzie miał innej możliwości, jak tylko nałożyć odpowiednią do naruszenia karę.

### 3. Kary w prawie energetycznym – wyższy wymiar kary w przypadku uprzedniego ukarania

Ustalając wysokość kary pieniężnej, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki zobowiązany jest uwzględnić m.in. dotychczasowe zachowanie karanego podmiotu rozumiane przede wszystkim jako przestrzeganie przepisów ustawy Prawo energetyczne, w szczególności tych, o których mowa w jej art. 56.

Jeżeli adresat kary pieniężnej nie ponosił wcześniej odpowiedzialności na podstawie Prawa energetycznego, jego dotychczasowe zachowanie stanowić będzie przesłankę pozytywną, tj. przemawiającą za złagodzeniem kary.

Przykładowo, 50-procentowe obniżenie kary wyrokiem z dnia 4 grudnia 2012 r. (XVII AmE 64/11) Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK) uzasadniał m.in. faktem, że odwołujący się od decyzji regulatora przedsiębiorcy nie byli wcześniej karani za naruszenie

koncesji, mimo blisko 20-letniego prowadzenia koncesjonowanej działalności. Analogiczne zapatrywanie przedstawił Sąd Apelacyjny w Warszawie, oddalając wyrokiem z dnia 21 sierpnia 2012 r. (VI ACa 398/12) apelację Prezesa URE. W sprawie tej sąd apelacyjny podzielił pogląd sądu pierwszej instancji, zgodnie z którym za obniżeniem kary o 75% przemawiały nieuwzględnione w dostatecznym stopniu przez Prezesa URE okoliczności łagodzące takie jak fakt, że przedsiębiorcy nie byli wcześniej karani za naruszenie koncesji i tylko w jednej spośród 12 kontroli przeprowadzonych w trakcie ich działalności stwierdzono nieprawidłowości.

A zatem, jeśli dotychczasowe nienaganne zachowanie adresata kary nie zostało w ogóle uwzględnione przez regulatora, mimo obowiązku wynikającego z art. 56 ust. 6 Prawa energetycznego, sądy będą skłonne obniżyć wymiar nałożonej kary. W jednej ze spraw fakt, że Prezes URE nie uwzględnił w żaden sposób dotychczasowego nienagannego zachowania powoda jako okoliczności przemawiającej za wymierzeniem łagodniejszej kary pieniężnej, był jedną z przesłanek obniżenia kary o ok. 65%.

Podobne stanowisko SOKiK zaprezentował w wyroku z dnia 18 lutego 2008 r. (XVII AmE 146/07). Sąd ten stwierdził wówczas, że nie wystarczy, by regulator zamieścił w decyzji ogólne sformułowanie o uwzględnieniu dotychczasowego zachowania podmiotu. Uzasadnienie decyzji powinno wskazywać, jakie było uprzednie zachowanie przedsiębiorcy, oraz oceniać, jak okoliczność ta wpłynęła na określenie wymiaru kary przez Prezesa URE.

Wcześniejsze ukaranie na podstawie Prawa energetycznego działać będzie na niekorzyść podmiotu, stanowiąc argument za obostrzeniem kary, tj. ustaleniem jej na poziomie wyższym niż minimalny.

W wyroku z dnia 10 grudnia 2012 r. (XVII AmE 10/11) SOKiK zgodził się z dokonany przez regulatora zaostreniem kary ze względu na dwukrotne niewypełnienie w przeszłości przez przedsiębiorcę obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia energii lub uiszczenia opłaty zastępczej. Również w wyrokach z dnia 4 października 2012 r. (XVII AmE 59/11) oraz z dnia 12 września 2012 r. (XVII AmE 48/11), którymi oddalone zostały odwołania przedsiębiorców, sąd uznał ich ukaranie w przeszłości za okoliczność przemawiającą za ustaleniem kary na poziomie wyższym niż minimalny.

Nieskuteczne okazało się także odwołanie, w którym podnoszono, iż uprzednie karanie za nieutrzymywanie zapasów paliw nie powinno stanowić okoliczności obciążającej, jako że miało ono miejsce w okolicznościach „diametralnie odmiennych” od ocenianego stanu faktycznego. Mimo że przedsiębiorca uzasadniał naruszenie przepisów nagłym i nielegalnym strajkiem załogi kopalni, z którą łączyła go umowa dostawy węgla, SOKiK stwierdził, że „okoliczność uprzedniego karania, bez względu na różnice stanów faktycznych zawsze stanowi przesłankę dodatkowo obciążającą” (wyrok SOKiK z dnia 4 czerwca 2009 r., XVII AmE 152/08).

18 października 2016 r.

## **Raport z konsultacji publicznych projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (UD 33)**

Projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw został, pismem z dnia 4 lipca 2016 r. (znak: DDR-VI-0210-2/5/16), skierowany do konsultacji publicznych do następujących podmiotów:

1. Business Centre Club
2. Europejskie Centrum Konsumenckie
3. Federacja – Porozumienie Polskiego Rynku Nieruchomości
4. Forum Związków Zawodowych
5. Fundacja im. Stefana Batorego
6. Fundacja Małych i Średnich Przedsiębiorstw
7. Geodezyjna Izba Gospodarcza
8. Górnicza Izba Przemysłowo- Handlowa
9. Hutnicza Izba Przemysłowo – Handlowa
10. Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym
11. Izba Domów Maklerskich
12. Izba Gospodarcza "Wodociągi Polskie"
13. Izba Gospodarcza „Apteka Polska
14. Izba Gospodarcza Ciepłownictwo Polskie
15. Izba Gospodarcza Gazownictwa
16. Izba Przemysłowo - Handlowa Inwestorów Zagranicznych w Polsce
17. Izba Zarządzających Funduszami i Aktywami
18. Konfederacja Lewiatan
19. Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce Związek Pracodawców
20. Kongres Budownictwa
21. Krajowa Federacja Konsumentów
22. Krajowa Izba Biegłych Rewidentów
23. Krajowa Izba Biopaliw
24. Krajowa Izba Doradców Podatkowych
25. Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji
26. Krajowa Izba Gospodarki Morskiej
27. Krajowa Izba Gospodarki Odpadami
28. Krajowa Izba Rozliczeniowa
29. Krajowa Izba Doradców Restrukturyzacyjnych
30. Krajowa Izba Gospodarcza
31. Krajowa Rada Izb Rolniczych
32. Krajowa Rada Komornicza
33. Krajowa Rada Notarialna
34. Krajowa Rada Radców Prawnych
35. Krajowa Rada Sądownictwa
36. Krajowa Rada Spółdzielcza
37. Krajowe Stowarzyszenie Przemysłu Tytoniowego
38. Krajowy Związek Rolników Kółek i Organizacji Rolniczych
39. Naczelna Rada Adwokacka,
40. Naczelna Rada Zrzeszeń Handlu i Usług
41. Naczelny Sąd Administracyjny
42. NSZZ Solidarność
43. Ogólnopolski Związek Pracodawców Niepublicznych Operatorów Pocztowych
44. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych
45. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
46. Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych
47. Polska Federacja Producentów Żywności, Związek Pracodawców
48. Polska Federacja Rynku Nieruchomości
49. Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych
50. Polska Izba Cła, Logistyki i Spedycji
51. Polska Izba Gospodarcza Eksporterów, Importerów i Kooperacji
52. Polska Izba Gospodarcza Transportu Samochodowego i Spedycji
53. Polska Izba Handlu
54. Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji
55. Polska Izba Inżynierów Budownictwa
56. Polska Izba Komunikacji Elektronicznej
57. Polska Izba Ochrony Osób i Mienia
58. Polska Izba Ochrony
59. Polska Izba Paliw Płynnych
60. Polska Izba Pośredników Ubezpieczeniowych i Finansowych
61. Polska Izba Przemysłowo-Handlowa Budownictwa
62. Polska Izba Przemysłu Chemicznego
63. Polska Izba Przemysłu Farmaceutycznego i Wyrobów Medycznych Polfarmed
64. Polska Izba Rzeczoznawstwa Majątkowego
65. Polska Izba Ubezpieczeń
66. Polska Izba Zielarsko - Medyczna i Drogeryjna
67. Polska Izba Gospodarki Odpadami
68. Polska Organizacja Gazu Płynnego
69. Polska Organizacja Handlu i Dystrybucji
70. Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego
71. Polska Rada Biznesu
72. Polski Związek Pracodawców Budownictwa
73. Polski Związek Pracodawców Prywatnych Branży Kosmetycznej
74. Polskie Towarzystwo Elektrociepłowni Zawodowych

75. Polskie Towarzystwo Przemysłu i Rozdziału Energii Elektrycznej
76. Polski Związek Przemysłu Oponiarskiego
77. Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej
78. Rada Dialogu Społecznego
79. Sąd Najwyższy
80. Stowarzyszenie Agencji Zatrudnienia
81. Stowarzyszenie Archiwistów Polskich
82. Stowarzyszenie Eksporterów Polskich
83. Stowarzyszenie Emitentów Giełdowych
84. Stowarzyszenie Geodetów Polskich
85. Stowarzyszenie Konsumentów Polskich
86. Stowarzyszenie Księgowych w Polsce
87. Stowarzyszenie Polska Federacja Producentów Żywności
88. Stowarzyszenie Polskich Brokerów Polska Izba Brokerów
89. Stowarzyszenie Polskich Energetyków
90. Stowarzyszenie Producentów Kosmetyków i Środków Czystości
91. Towarzystwo Gospodarcze Polskie Elekrownie
92. Towarzystwo Obrotu Energią
93. Unia Metropolii Polskich
94. Unia Miasteczek Polskich
95. Zrzeszenie Prawników Polskich
96. Zrzeszenie Związków Zawodowych Energetyków
97. Związek Armatorów Polskich
98. Związek Banków Polskich
99. Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej
100. Związek Maklerów i Doradców
101. Związek Miast Polskich
102. Związek Powiatów Polskich
103. Związek Pracodawców AGD
104. Związek Pracodawców Mediów Publicznych
105. Związek Pracodawców Polskiego Przemysłu Spirytusowego
106. Związek Pracodawców Przemysłu i Urządzeń Pomiarowych
107. Związek Przedsiębiorców i Pracodawców
108. Związek Przedsiębiorstw Leasingowych
109. Związek Rzemiosła Polskiego
110. Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej.
111. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
112. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku
113. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku
114. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
115. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie
116. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach
117. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
118. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie
119. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi
120. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
121. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu
122. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
123. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie
124. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie
125. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
126. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
127. Samorządowe Kolegium Odwoławcze Biała Podlaska
128. Samorządowe Kolegium Odwoławcze Bielsko Biala
129. Samorządowe kolegium Odwoławcze Chełm
130. Samorządowe Kolegium Odwoławcze Ciechanów
131. Samorządowe Kolegium Odwoławcze Gdańsk
132. Samorządowe Kolegium Odwoławcze Gorzów Wielkopolski
133. Samorządowe Kolegium Odwoławcze Jelenia Góra
134. Samorządowe Kolegium Odwoławcze Katowice
135. Samorządowe Kolegium Odwoławcze Kielce
136. Samorządowe Kolegium Odwoławcze Konin
137. Samorządowe Kolegium Odwoławcze Koszalin
138. Samorządowe Kolegium Odwoławcze Kraków
139. Samorządowe Kolegium Odwoławcze Krosno
140. Samorządowe Kolegium Odwoławcze Legnica
141. Samorządowe Kolegium Odwoławcze Lublin
142. Samorządowe Kolegium Odwoławcze Łódź
143. Samorządowe Kolegium Odwoławcze Olsztyn
144. Samorządowe Kolegium Odwoławcze Opole
145. Samorządowe Kolegium Odwoławcze Ostrołęka
146. Samorządowe Kolegium Odwoławcze Piła
147. Samorządowe Kolegium Odwoławcze Piotrków Trybunalski
148. Samorządowe Kolegium Odwoławcze Płock
149. Samorządowe Kolegium Odwoławcze Poznań
150. Samorządowe Kolegium Odwoławcze Radom
151. Samorządowe Kolegium Odwoławcze Rzeszów
152. Samorządowe Kolegium Odwoławcze Suwałki
153. Samorządowe Kolegium Odwoławcze Szczecin
154. Samorządowe Kolegium Odwoławcze Tarnobrzeg
155. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Białymstoku
156. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy
157. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Częstochowie
158. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Elblągu
159. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kaliszu
160. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lesznie
161. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży
162. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Nowym Sączu
163. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Przemyślu
164. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Siedlcach
165. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Sieradzu
166. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Skiemniewicach
167. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Słupsku
168. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Tarnowie
169. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Toruniu
170. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie
171. Samorządowe Kolegium Odwoławcze Wałbrzych
172. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Włocławku

- |   |  |
|---|--|
| 173. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu | 182. Mazowiecki Urząd Wojewódzki           |
| 174. Samorządowe Kolegium Odwoławcze Zamość       | 183. Opolski Urząd Wojewódzki              |
| 175. Samorządowe Kolegium Odwoławcze Zielona Góra | 184. Podkarpacki Urząd Wojewódzki          |
| 176. Dolnośląski Urząd Wojewódzki                 | 185. Podlaski Urząd Wojewódzki             |
| 177. Kujawsko- Pomorski Urząd Wojewódzki          | 186. Pomorski Urząd Wojewódzki             |
| 178. Lubelski Urząd Wojewódzki                    | 187. Śląski Urząd Wojewódzki               |
| 179. Lubuski Urząd Wojewódzki                     | 188. Świętokrzyski Urząd Wojewódzki        |
| 180. Łódzki Urząd Wojewódzki                      | 189. Warmińsko – Mazurski Urząd Wojewódzki |
| 181. Małopolski Urząd Wojewódzki                  | 190. Wielkopolski Urząd Wojewódzki         |
|   | 191. Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki    |

Projekt został również udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji oraz na stronie rządowego portalu konsultacji publicznych ([www.konsultacje.gov.pl](http://www.konsultacje.gov.pl)).

Uwagi do projektu zgłosiły następujące podmioty:

- |   |   |
|---|---|
| 1. Dolnośląska Izba Inżynierów                                | 35. Polska Izba Przemysłu Farmaceutycznego i Wyrobów Medycznych Polfarmed |
| 2. dr M. Zakrzewska   | 36. Polskie Towarzystwo Przemysłu i Rozdziału Energii Elektrycznej        |
| 3. Forum Obywatelskiego Rozwoju                               | 37. Starosta Pruszkowski  |
| 4. Gielda Papierów Wartościowych                              | 38. Pracodawcy RP   |
| 5. Górnicza Izba Przemysłowo-Handlowa                         | 39. RIG Katowice  |
| 6. Izba Domów Maklerskich                                     | 40. Sąd Najwyższy   |
| 7. Izba Gospodarcza Gazownictwa                               | 41. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gdańsku                             |
| 8. Izba Zarządzających Funduszami i Aktywami                  | 42. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kaliszu                             |
| 9. Konfederacja Lewiatan                                      | 43. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Opolu                               |
| 10. Krajowa Izba Biegłych Rewidentów                          | 44. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Poznaniu                            |
| 11. Krajowa Izba Radców Prawnych                              | 45. Starosta Pucki  |
| 12. Krajowa Rada Izb Rolniczych                               | 46. Stowarzyszenie Emitentów Giełdowych                                   |
| 13. Krajowa Rada Komornicza                                   | 47. Marszałek Województwa Śląskiego                                       |
| 14. Krajowa Rada Notarialna                                   | 48. Gmina Nowa Wieś Lęborska  |
| 15. Krajowa Rada Sądownictwa                                  | 49. Marszałek Województwa Mazowieckiego                                   |
| 16. Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych | 50. Miasto Gdynia   |
| 17. Krajowa Spółdzielca Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa        | 51. Wojewoda Dolnośląski  |
| 18. Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy           | 52. Wojewoda Kujawsko-Pomorski  |
| 19. Lubelski Komendant Wojewódzki Straży Pożarnej             | 53. Wojewoda Lubelski   |
| 20. Lubelski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego         | 54. Wojewoda Lubuski  |
| 21. Lubuski Urząd Marszałkowski                               | 55. Wojewoda Łódzki   |
| 22. Lucyna Staniszevska                                       | 56. Wojewoda Małopolski   |
| 23. Marek Nowak   | 57. Wojewoda Mazowiecki   |
| 24. Miasto Kraków   | 58. Wojewoda Opolski  |
| 25. Miasto Puck   | 59. Wojewoda Podkarpacki  |
| 26. Miasto Reda   | 60. Wojewoda Podlaski   |
| 27. Miasto Sopot  | 61. Wojewoda Pomorski   |
| 28. Naczelna Rada Adwokacka                                   | 62. Wojewoda Śląski   |
| 29. NSZZ Solidarność  | 63. Wojewoda Świętokrzyski  |
| 30. Naczelny Sąd Administracyjny                              | 64. Wojewoda Wielkopolski   |
| 31. Podlaska OIIB   | 65. Wojewoda Zachodniopomorski  |
| 32. Okręgowa Rada Adwokacka w Łodzi                           | 66. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie                            |
| 33. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości                 | 67. Związek Województw RP   |
| 34. PKP PLK S.A.  |   |

W dniach 19-21 września br. odbyła się konferencja uzgodnieniowa, w której udział wzięło ok. 200 zainteresowanych podmiotów, które zgłosiły uwagi do projektu (w tym podmioty, które wzięły udział w konsultacjach publicznych).

Podmioty biorące udział w procesie konsultacji publicznych z aprobatą odniosły się do kierunku proponowanych zmian (usprawnienie postępowania administracyjnego, skrócenie czasu ich trwania, wykorzystanie koncyliacyjnego trybu załatwiania spraw). Pozytywnie ocenione zostały przede wszystkim te rozwiązania, które służą lepszemu zabezpieczeniu interesów stron postępowania (modyfikacja zasad ogólnych, wprowadzenie instytucji mediacji w postępowaniu administracyjnym, umowy administracyjnej, wprowadzenie regulacji dotyczących kar administracyjnych).

Zgłoszone zastrzeżenia dotyczyły przede wszystkim następujących kwestii szczegółowych:

- 1) art. 7 § 2 k.p.a. (zasada przyjaznej interpretacji przepisów - *in dubio pro libertate*) oraz art. 14a k.p.a. (zasada rozstrzygnięcia wątpliwości faktycznych na korzyść strony):
  - a) brak wyłączenia zasady *in dubio pro libertate* w przypadku postępowań, w którym występują strony o spornych interesach,
  - b) sprzeczność zasady wyrażonej w art. 14a z zasadą prawdy obiektywnej i obawa, że organy, po wprowadzeniu przedmiotowej zasady, będą mniej wnikliwie badały stan faktyczny sprawy,
  - c) posługiwanie się przez projektodawcę pojęciami nieostrymi (m. in. pojęciem „wyniku wykładni”);
- 2) art. 8 § 2 k.p.a (zasada uprawnionych oczekiwań) - posługiwanie się przez projektodawcę pojęciami nieostrymi (np. „biorą pod uwagę”, „rozstrzygnięcia”);
- 3) art. 15 k.p.a. – obawa, że projektowana zmiana skutkować będzie w określonych przypadkach faktycznym pozbawieniem lub ograniczeniem stronie możliwości zaskarżenia wydanego przez organ rozstrzygnięcia;
- 4) art. 36-37 k.p.a.:
  - a) zbyt krótki termin na przekazanie ponaglenia organowi wyższego stopnia,
  - b) wątpliwości co do zasadności wprowadzania instytucji pouczenia o prawie wniesienia ponaglenia,
  - c) postulat, by zrezygnować z możliwości wnoszenia ponagleń w przypadku przewlekłości postępowań już zakończonych;
- 5) art. 96a - 96l k.p.a. (instytucja mediacji w postępowaniu administracyjnym) – zbyt szerokie dopuszczenie tej instytucji na gruncie k.p.a. (m. in. postulat, by określić rodzaj spraw, w przypadku których mediacja jest możliwa), brak wymogu co do posiadania określonych kwalifikacji przez mediatora, wątpliwości, czy mediacja przyczyni się do przyspieszenia postępowania administracyjnego;
- 6) art. 103a - 103d k.p.a. (milczące załatwienie sprawy) – wątpliwości co do konstrukcji decyzji poświadczającej milczące załatwienie sprawy;
- 7) art. 104a k.p.a. – dublowanie obowiązków wynikających z art. 10 k.p.a., obawy co do istotnego wydłużenia postępowania;
- 8) art. 113a - 113d k.p.a. (umowa administracyjna) – naruszenie istoty stosunku administracyjnego poprzez dopuszczenie instytucji umowy administracyjnej jako formy załatwienia sprawy, możliwość obchodzenia bądź nadużycia prawa w związku

z wprowadzeniem podtypu umowy, o którym mowa w art. 113a § 2 k.p.a. (wątpliwości co do istoty „wzajemnych ustępstw co do stanu faktycznego lub prawnego”);

- 9) art. 127 k.p.a. - pozbawienie strony możliwości korzystania z dwukrotnego merytorycznego rozpatrzenia sprawy;
- 10) art. 138 § 2a k.p.a. – wątpliwości w kontekście naruszenia zasady dwuinstancyjności, dopuszczalności formułowania wiążących wytycznych, posługiwanie się przez projektodawcę pojęciami nieostrymi (np. „nadmiernie utrudnione”);
- 11) art. 189a - art.189j k.p.a. (regulacje dotyczące kar administracyjnych) – wątpliwości co do relacji przepisów z działu IVa KPA do przepisów szczególnych, wątpliwości co do definicji kary administracyjnej (m. in. postulat, by opracować przykładowy katalog kar), postulat, by do katalogu przesłanek odstąpienia od nałożenia kary włączyć czynny żal;
- 12) art. 64a - 64d p.p.s.a. (sprzeciw od decyzji) - zbyt krótki termin na przekazanie sprzeciwu do sądu administracyjnego przez organ, projektowane przepisy nie przewidują możliwości sporządzenia przez organ administracyjny „odpowiedzi na sprzeciw”, brak możliwości zaskarżenia wyroku przez organ, możliwość nałożenia przez sąd grzywny na organ.

Zgłoszone w ramach konsultacji uwagi zostały poddane szczegółowej analizie i uwzględnione przy konstruowaniu wersji projektu, która będzie przedmiotem dalszych prac. Najistotniejsze zmiany to modyfikacja brzmienia zasad ogólnych (zasady przyjaznej interpretacji przepisów, zasady rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść strony, zasady uprawnionych oczekiwań), doprecyzowanie przepisów dotyczących umowy administracyjnej (m. in. rezygnacja z podtypu umowy polegającego na możliwości zawarcia w niej „wzajemnych ustępstw w zakresie ustaleń prawnych”), wprowadzenie zaświadczenia potwierdzającego milczące załatwienie sprawy w miejsce tzw. decyzji poświadczającej, rezygnacja z instytucji wiążących wytycznych wydawanych przez organ II instancji w decyzji kasatoryjnej, odstąpienie od zmiany przesłanek wydania decyzji kasatoryjnej oraz wprowadzenie zmiany w zakresie postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez organ odwoławczy (art. 136 k.p.a.).

Zestawienie uwag zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych wraz ze stanowiskiem Ministra Rozwoju zostało opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej RCL pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12287313>.

Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbینگowej w procesie stanowienia prawa.



Warszawa, 23 grudnia 2016 r.

Minister  
Spraw Zagranicznych

RUU-105368-2016



DPUE.920.1054.2016 / 16/dl

dot.: RM-10-160-16 z 19.12.2016 r.

Pani  
Jolanta Rusiniak  
Sekretarz Rady Ministrów

**Opinia**

**o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, wyrażona przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej**

*Szanowna Pani Minister,*

w związku z przedłożonym projektem ustawy pozwalam sobie wyrazić poniższą opinię.

**Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.**

*Z poważaniem*

Do wiadomości:

Pan Mateusz Morawiecki  
Wiceprezes Rady Ministrów  
Minister Rozwoju i Finansów



**ROZPORZĄDZENIE**  
**RADY MINISTRÓW**

z dnia

**w sprawie przeznaczenia pomocy publicznej udzielanej w formie ulg w wykonaniu  
administracyjnej kary pieniężnej w celu restrukturyzacji przedsiębiorców oraz  
szczegółowe warunki udzielania tych ulg**

Na podstawie art. 189k § 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, 868, 996 i 1579) zarządza się, co następuje:

Rozdział 1

**Przepisy ogólne**

**§ 1.** Rozporządzenie określa przeznaczenie pomocy publicznej udzielanej w formie ulg w wykonaniu kary administracyjnej oraz szczegółowe warunki udzielania tych ulg.

**§ 2.** Pomoc publiczną udzielaną w formie ulg w wykonaniu kary administracyjnej przeznacza się na restrukturyzację przedsiębiorców.

**§ 3.** Użyte w rozporządzeniu określenia oznaczają:

- 1) długookresowa zdolność do konkurowania na rynku – zdolność przedsiębiorcy do pokrywania kosztów prowadzonej działalności gospodarczej, w tym kosztów amortyzacji i kosztów finansowych, bez konieczności dalszego wspierania tego przedsiębiorcy środkami publicznymi;
- 2) przedsiębiorca znajdujący się w trudnej sytuacji ekonomicznej – przedsiębiorcę znajdującemu się w trudnej sytuacji zgodnie z kryteriami określonymi przez Komisję Europejską;
- 3) przedsiębiorca należący do grupy kapitałowej – przedsiębiorcę będącego przedsiębiorstwem partnerskim albo powiązany, o których mowa w art. 3 załącznika I do rozporządzenia Komisji Europejskiej (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, str. 1);
- 4) mały lub średni przedsiębiorca – przedsiębiorcę będącego małym lub średnim przedsiębiorstwem w rozumieniu przepisów załącznika I do rozporządzenia

wymienionego w pkt 3, a w przypadku, o którym mowa w § 20, z wyłączeniem art. 3 ust. 4 tego załącznika;

- 5) pomoc w celu restrukturyzacji – pomoc na restrukturyzację – pomoc przewidzianą w planie restrukturyzacji, udzielaną przedsiębiorcy w celu realizacji procesu restrukturyzacji i ograniczoną do minimum niezbędnego do przywrócenia przedsiębiorcy długookresowej zdolności do konkutowania na rynku;
- 6) plan restrukturyzacji – zatwierdzony przez właściwy organ przedsiębiorcy ubiegającego się o pomoc na restrukturyzację plan, w którym okres restrukturyzacji jest ograniczony do niezbędnego minimum, mający na celu przywrócenie przedsiębiorcy długookresowej zdolności do konkutowania na rynku dzięki restrukturyzacji majątkowej, finansowej, organizacyjnej, zatrudnienia lub mającej na celu modernizację lub racjonalizację produkcji, w tym zmianę profilu produkcyjnego;
- 7) dzień udzielenia pomocy – dzień wydania decyzji o udzieleniu ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej;
- 8) organ – organ, który nałożył administracyjną karę pieniężną.

## Rozdział 2

### **Warunki udzielania pomocy w celu restrukturyzacji**

§ 4. Pomoc w celu restrukturyzacji może być udzielona przedsiębiorcy znajdującemu się w trudnej sytuacji ekonomicznej, o ile przedsiębiorca:

- 1) rozpoczął działalność gospodarczą w danym sektorze co najmniej 3 lata przed dniem złożenia wniosku o udzielenie pomocy;
- 2) nie prowadzi działalności gospodarczej w sektorach hutnictwa żelaza i stali, górnictwa węgla lub w sektorze finansowym;
- 3) spełnia szczególne kryteria określone w przepisach prawa Unii Europejskiej dotyczące udzielania pomocy publicznej – jeżeli prowadzi działalność gospodarczą w sektorach: rolnictwa, rybołówstwa i akwakultury;
- 4) nie jest przedsiębiorcą należącym do grupy kapitałowej ani nie jest przejmowany przez żadnego przedsiębiorcę należącego do grupy kapitałowej, z wyjątkiem sytuacji, gdy wykáže, że jego trudna sytuacja ekonomiczna:
  - a) ma charakter wewnętrzny i nie jest wynikiem nieuzasadnionego podziału kosztów w ramach grupy kapitałowej oraz

- b) jest zbyt poważna, aby mogła zostać rozwiązana przez przedsiębiorcę lub przedsiębiorców należących do tej samej grupy kapitałowej.

§ 5. 1. Pomoc w celu restrukturyzacji może być udzielona, jeżeli zapobiega trudnościami społecznym lub prowadzi do przezwyciężenia niedoskonałości rynku, o których mowa w ust. 2 i 3, jeżeli bez jej udzielenia cel ten nie zostałby osiągnięty lub zostałby osiągnięty w mniejszym zakresie.

2. W odniesieniu do małego i średniego przedsiębiorcy w przypadku, o którym mowa w § 20, przez trudności społeczne lub niedoskonałości rynku rozumie się w szczególności:

- 1) ryzyko opuszczenia rynku przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność innowacyjną lub mającego duży potencjał wzrostu, skutkującego negatywnymi konsekwencjami dla danego regionu lub sektora;
- 2) ryzyko opuszczenia rynku przez przedsiębiorcę o silnych powiązaniach z innymi lokalnymi lub regionalnymi przedsiębiorcami, szczególnie z sektora małych i średnich przedsiębiorców;
- 3) występowanie ograniczeń na rynkach finansowych, skutkujących zwiększeniem liczby upadłości przedsiębiorców;
- 4) występowanie innych niż wymienione w pkt 1–3 trudności, należycie uzasadnionych przez przedsiębiorcę.

3. W przypadku przedsiębiorcy innego niż mały lub średni przez trudności społeczne lub niedoskonałości rynku rozumie się w szczególności:

- 1) wyższą niż średnia unijna lub średnia krajowa stopę bezrobocia w regionie określonym na poziomie 2 (województwo), zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1068), która ma charakter stały i której towarzyszą trudności związane z tworzeniem nowych miejsc pracy w tym regionie;
- 2) ryzyko przerwania świadczenia usługi w ogólnym interesie gospodarczym lub innej ważnej usługi, którą trudno jest zastąpić i w przypadku której konkurentom trudno byłoby rozpocząć jej świadczenie;
- 3) negatywne konsekwencje opuszczenia rynku przez przedsiębiorcę o istotnym znaczeniu dla danego regionu lub sektora;
- 4) występowanie ograniczeń na rynkach finansowych, skutkujących zwiększeniem liczby upadłości przedsiębiorców;

- 5) ryzyko opuszczenia rynku przez przedsiębiorcę, skutkującego utratą ważnej wiedzy technicznej lub eksperckiej;
- 6) występowanie innych niż wymienione w pkt 1–5 trudności, należycie uzasadnionych przez przedsiębiorcę.

§ 6. 1. Pomoc na restrukturyzację powinna być ograniczona do minimum niezbędnego do przywrócenia przedsiębiorcy długookresowej zdolności do konkutowania na rynku, biorąc pod uwagę w szczególności wielkość, formę udzielanej pomocy oraz podział obciążeń, o których mowa w ust. 5–7.

2. Pomoc na restrukturyzację może stanowić jedynie uzupełnienie wkładu własnego przedsiębiorcy, który obejmuje środki:

- 1) własne przedsiębiorcy lub
- 2) pochodzące od akcjonariuszy lub udziałowców przedsiębiorcy lub innych przedsiębiorców należących do tej samej grupy kapitałowej co przedsiębiorca, lub
- 3) pochodzące od wierzycieli przedsiębiorcy, lub
- 4) inne środki uzyskane na warunkach rynkowych.

3. Udział środków, o których mowa w ust. 2, w kosztach restrukturyzacji wynosi co najmniej 50%.

4. W odniesieniu do małego lub średniego przedsiębiorcy w przypadku, o którym mowa w § 20, udział środków, o których mowa w ust. 2, w kosztach restrukturyzacji wynosi:

- 1) 25% – w przypadku małego przedsiębiorcy;
- 2) 40% – w przypadku średniego przedsiębiorcy.

5. W przypadku wykazania przez przedsiębiorcę wyjątkowych okoliczności lub szczególnych trudności udział środków, o których mowa w ust. 2, w kosztach restrukturyzacji może być niższy niż określony w ust. 3.

6. Pomoc na restrukturyzację może zostać udzielona w formie wsparcia kapitałowego, o której mowa w § 13 ust. 1 pkt 3, pkt 4 i pkt 7, jeżeli akcjonariusze lub udziałowcy inni niż Skarb Państwa, lub inni przedsiębiorcy, należący do tej samej grupy kapitałowej co przedsiębiorca, zapewnią środki, które są wystarczające na pokrycie straty przedsiębiorcy, w formie wsparcia kapitałowego.

7. W przypadku gdy środki akcjonariuszy, udziałowców lub innych przedsiębiorców należących do tej samej grupy kapitałowej nie są wystarczające na pokrycie strat przedsiębiorcy, pomoc na restrukturyzację może zostać udzielona w formie wsparcia

kapitałowego, o której mowa w § 13 ust. 1 pkt 3, pkt 4 i pkt 7, jeżeli wierzyciele nieposiadający wierzytelności zabezpieczonych hipoteką, zastawem, zastawem rejestrowym, zastawem skarbowym lub hipoteką morską zapewnią środki w celu pokrycia pozostałej straty przedsiębiorcy przez:

- 1) konwersję wierzytelności na akcje lub udziały przedsiębiorcy lub
- 2) zmniejszenie wysokości wierzytelności.

8. Przepisów ust. 6 i ust. 7 nie stosuje się, jeżeli ich zastosowanie prowadziłyby do nieproporcjonalnego obciążenia akcjonariuszy lub udziałowców, lub innych przedsiębiorców, należących do tej samej grupy kapitałowej co przedsiębiorca, lub wierzycieli nieposiadających wierzytelności zabezpieczonych hipoteką, zastawem, zastawem rejestrowym, zastawem skarbowym lub hipoteką morską, w szczególności gdy:

- 1) kwota pomocy jest niewielka w porównaniu z środkami własnymi przedsiębiorcy;
- 2) wierzyciele odzyskaliby mniejszą kwotę wierzytelności niż w postępowaniu upadłościowym lub likwidacyjnym, przy założeniu, że pomoc publiczna nie byłaby udzielona.

9. Działania podejmowane na podstawie ust. 6 i ust. 7 nie mogą stanowić pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

10. Pomoc na restrukturyzację nie może służyć finansowaniu nowych inwestycji, z wyjątkiem inwestycji niezbędnych do odzyskania przez przedsiębiorcę długookresowej zdolności do konkutowania na rynku.

**§ 7. 1.** Pomoc na restrukturyzację może być udzielona, o ile przedsiębiorca zastosuje środki wyrównujące zakłócenia konkurencji na rynku, do których należą w szczególności:

- 1) zbycie aktywów, o ile to możliwe, w postaci zorganizowanej części przedsiębiorstwa;
- 2) ograniczenie zdolności produkcyjnych;
- 3) ograniczenie udziału przedsiębiorcy w rynku;
- 4) nienabywanie akcji lub udziałów w okresie restrukturyzacji, z wyjątkiem gdy jest to niezbędne do przywrócenia przedsiębiorcy długookresowej zdolności do konkutowania na rynku;
- 5) nierozpowszechnianie informacji wskazujących, że produkty lub usługi przedsiębiorcy mają przewagę konkurencyjną nad innymi produktami lub usługami ze względu na udzieloną pomoc na restrukturyzację;
- 6) niepodejmowanie działań zmierzających do zdobywania nowych rynków.

2. Środki, o których mowa w ust. 1 pkt 1–3, stosuje się bez zbędnej zwłoki, w okresie restrukturyzacji, na rynku, na którym przedsiębiorca będzie miał znaczącą pozycję po zakończeniu restrukturyzacji.

3. Możliwe jest dodatkowo zastosowanie innych środków niż wymienione w ust. 1, polegających na ułatwianiu wejścia na rynek innym przedsiębiorcom. W wyjątkowych okolicznościach środki te mogą zastąpić środki wymienione w ust. 1.

4. Środki, o których mowa w ust. 1 pkt 6, mogą być wymagane wyłącznie w sytuacji, w której przedsiębiorca w wyniku otrzymania pomocy na restrukturyzację może oferować produkty lub usługi na warunkach nieosiągalnych dla innych przedsiębiorców, którzy pomocy nie otrzymali, i nie jest możliwe zastosowanie innych środków wyrównujących zakłócenia konkurencji na rynku.

5. Rodzaj i zakres środków wyrównujących zakłócenia konkurencji na rynku powinny być dostosowane w szczególności do wielkości, formy i warunków udzielanej pomocy na restrukturyzację, wielkości przedsiębiorcy, jego udziału w rynku oraz świadczenia przez przedsiębiorcę usług w ogólnym interesie gospodarczym.

6. Środki wyrównujące zakłócenia konkurencji na rynku nie mogą zagrażać rentowności przedsiębiorcy ani powodować zagrożeń dla struktury rynku, na którym działa przedsiębiorca, lub interesów konsumentów.

7. Nie stanowią środków wyrównujących zakłócenia konkurencji na rynku działania polegające na ograniczeniu działalności przedsiębiorcy, które są konieczne do przywrócenia przedsiębiorcy długookresowej zdolności do konkurowania na rynku.

8. Przepisów ust. 1–7 nie stosuje się do małego przedsiębiorcy w przypadku, o którym mowa w § 20, jednakże w trakcie realizacji planu restrukturyzacji przedsiębiorca taki nie może zwiększać zdolności produkcyjnych.

**§ 8.** 1. Pomoc w celu restrukturyzacji może być udzielona, jeżeli przedsiębiorca:

- 1) nie otrzymał wcześniej pomocy w celu ratowania lub pomocy w celu restrukturyzacji albo
- 2) otrzymał pomoc w celu ratowania lub pomoc w celu restrukturyzacji i upłynęło co najmniej 10 lat od najpóźniejszego z następujących zdarzeń:
  - a) przyznania przedsiębiorcy pomocy publicznej,
  - b) zakończenia realizacji poprzedniego planu restrukturyzacji,
  - c) zaprzestania realizacji poprzedniego planu restrukturyzacji.

2. Pomoc w celu restrukturyzacji może być udzielona przed upływem 10 lat od upływu jednego ze zdarzeń wymienionych w ust. 1 pkt 2, jeżeli:

- 1) przyznanie pomocy na restrukturyzację następuje po udzieleniu pomocy w celu ratowania stanowi część jednego procesu restrukturyzacji albo
- 2) minęło co najmniej 5 lat od przyznania przedsiębiorcy pomocy w celu ratowania lub tymczasowej pomocy na restrukturyzację, po którym nie nastąpiło przyznanie pomocy na restrukturyzację, a przedsiębiorca wykazywał długookresową zdolność do konkurowania na rynku i wystąpiły nieprzewidywalne okoliczności, za które przedsiębiorca nie ponosi odpowiedzialności, albo
- 3) jest konieczna z powodu nieprzewidywalnych okoliczności, za które przedsiębiorca nie ponosi odpowiedzialności.

3. Pomoc w celu restrukturyzacji może być udzielona przedsiębiorcy należącemu do grupy kapitałowej, w przypadku gdy którykolwiek przedsiębiorca należący do tej grupy kapitałowej otrzymał pomoc w celu ratowania lub pomoc w celu restrukturyzacji, jeżeli od udzielenia tej pomocy lub od zakończenia bądź zaprzestania realizacji poprzedniego planu restrukturyzacji któregośkolwiek przedsiębiorcy należącego do tej grupy kapitałowej upłynęło co najmniej 10 lat, licząc od dnia wystąpienia najpóźniejszego z tych zdarzeń.

4. W przypadku gdy przedsiębiorca należący do grupy kapitałowej otrzymał pomoc w celu ratowania lub pomoc w celu restrukturyzacji, inny przedsiębiorca należący do tej grupy kapitałowej może otrzymać pomoc w celu ratowania lub pomoc w celu restrukturyzacji przed upływem okresu, o którym mowa w ust. 3, liczonego w odniesieniu do przedsiębiorcy należącego do tej samej grupy kapitałowej, który otrzymał pomoc, pod warunkiem że planowana pomoc nie będzie przekazana temu przedsiębiorcy.

5. Pomoc w celu restrukturyzacji może być udzielona przedsiębiorcy nabywającemu aktywa od innego przedsiębiorcy, który otrzymał pomoc w celu ratowania lub pomoc w celu restrukturyzacji przed zbyciem tych aktywów, jeżeli od udzielenia tej pomocy lub od zakończenia bądź zaprzestania realizacji poprzedniego planu restrukturyzacji przedsiębiorcy zbywającego aktywa upłynęło co najmniej 10 lat, licząc od wystąpienia najpóźniejszego z tych zdarzeń.

6. Pomoc w celu restrukturyzacji może być udzielona przedsiębiorcy nabywającemu aktywa od innego przedsiębiorcy, który otrzymał pomoc w celu ratowania lub pomoc w celu restrukturyzacji przed zbyciem tych aktywów przed upływem okresu, o którym mowa w ust.

5, jeżeli nabywca aktywów nie kontynuuje działalności gospodarczej przedsiębiorcy, który otrzymał pomoc.

7. Brak kontynuacji działalności gospodarczej przedsiębiorcy, który otrzymał pomoc, występuje w szczególności w sytuacji, w której spełnione są łącznie następujące warunki:

- 1) w chwili dokonywania transakcji nabywający i zbywający aktywa nie należeli do jednej grupy kapitałowej;
- 2) przedsiębiorca nabył aktywa za wartość godziwą w rozumieniu art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2016 r. poz. 1047);
- 3) zbycie aktywów, w tym w toku postępowania upadłościowego przedsiębiorcy, który zbył aktywa, nie zostało dokonane wyłącznie w celu wykazania, że nabywca aktywów nie kontynuuje działalności gospodarczej zbywcy.

**§ 9.** Pomoc w celu restrukturyzacji może zostać udzielona przedsiębiorcy świadczącemu usługi w ogólnym interesie gospodarczym, nawet jeżeli nie są spełnione warunki określone w § 3–7, w przypadku gdy jest to niezbędne do zachowania ciągłości tych usług, nie dłużej jednak niż do momentu przekazania obowiązku świadczenia tych usług kolejnemu przedsiębiorcy.

**§ 10.** Plan restrukturyzacji powinien być wiarygodny, wykonalny, oparty na realnych założeniach oraz zawierać elementy określone w części III.8.B pkt 2.2 załącznika I do rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (Dz. Urz. UE L 140 z 30.04.2004, str. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 8, t. 4, str. 3, z późn. zm.), a także uwzględniać elementy określone przez Komisję Europejską.

**§ 11.** Zmiana planu restrukturyzacji, w tym przewidywanej w nim wielkości pomocy publicznej, jest możliwa tylko w czasie trwania restrukturyzacji, o ile zmieniony plan prowadzi do osiągnięcia przez przedsiębiorcę długookresowej zdolności do konkutowania na rynku, oraz pod warunkiem że:

- 1) przy wzroście kosztów restrukturyzacji zostaje odpowiednio zwiększony wkład własny albo
- 2) zwiększenie kwoty pomocy wiąże się z rozszerzeniem środków ograniczających zakłócenia konkurencji na rynku, o których mowa w § 6, albo



- 3) planowane zmniejszenie środków ograniczających zakłócenia konkurencji na rynku, o których mowa w § 6, lub opóźnienia we wdrożeniu tych środków następują z przyczyn niezależnych od przedsiębiorcy i wiążą się ze zmniejszeniem kwoty pomocy.

### Rozdział 3

#### **Tryb udzielania pomocy w celu restrukturyzacji**

§ 12. Forma pomocy na restrukturyzację jest uzależniona od sytuacji przedsiębiorcy, a jej wybór jest dokonywany po przeprowadzeniu analizy złożonego wniosku. Wybór formy pomocy powinien być adekwatny do problemu, który ma rozwiązać.

§ 13. 1. Organ, który nałożył administracyjną karę pieniężną, udziela pomocy w celu restrukturyzacji na pisemny wniosek przedsiębiorcy, zwany dalej „wnioskiem”.

2. Wzór wniosku o udzielenie pomocy na restrukturyzację określa załącznik do rozporządzenia.

3. Do wniosku przedsiębiorca dołącza:

- 1) umowę spółki, akt założycielski, statut lub inny dokument, na podstawie którego przedsiębiorca został utworzony;
- 2) aktualny odpis z właściwego rejestru albo ewidencji, do której przedsiębiorca jest wpisany;
- 3) sprawozdania finansowe za ostatnie 2 lata obrotowe, sporządzone zgodnie z przepisami o rachunkowości, o ile przedsiębiorca był obowiązany do ich sporządzenia;
- 4) opinie i raporty biegłego rewidenta z badania sprawozdań finansowych za ostatnie 2 lata obrotowe, o ile podlegały one badaniu;
- 5) skonsolidowane sprawozdania finansowe za ostatnie 2 lata obrotowe, sporządzone zgodnie z przepisami o rachunkowości, o ile przedsiębiorca był obowiązany do ich sporządzenia;
- 6) opinie i raporty biegłego rewidenta z badania skonsolidowanych sprawozdań finansowych za ostatnie 2 lata obrotowe, o ile podlegały one badaniu;
- 7) analizę i ocenę sytuacji finansowej przedsiębiorcy za ostatnie 2 lata obrotowe;
- 8) plan restrukturyzacji – w przypadku wniosku o pomoc na restrukturyzację;
- 9) informację o otrzymanej pomocy w celu ratowania lub pomocy w celu restrukturyzacji, która zawiera datę i podstawę prawną udzielenia pomocy, wielkość pomocy wyrażoną w kwocie nominalnej i ekwiwalencie dotacji brutto, formę i przeznaczenie tej pomocy, albo informację o nieotrzymaniu takiej pomocy, w okresie ostatnich:

- a) 5 lat – w przypadku przedsiębiorców prowadzących działalność w sektorze produkcji podstawowej produktów rolnych oznaczającej wytwarzanie płodów ziemi i produktów pochodzących z chowu zwierząt wymienionych w załączniku I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, bez poddawania ich jakimkolwiek dalszemu przetwarzaniu zmieniającemu właściwości tych produktów,
  - b) 10 lat – w przypadku innych niż wymienieni w lit. a przedsiębiorców;
- 10) informację dodatkową, której wzór określa załącznik nr 4 do rozporządzenia.

4. Kopie dokumentów załączonych do wniosku przedsiębiorca potwierdza za zgodność z oryginałem. Organ może zażądać dostarczenia dokumentów w oryginale.

**§ 14. 1.** Wniosek wraz z wymaganymi załącznikami składa się bezpośrednio w urzędzie obsługującym organ, który nałożył administracyjną karę pieniężną, albo przesyła drogą pocztową.

2. W przypadku nieprawidłowego wypełnienia wniosku lub złożenia go bez wymaganych załączników organ wzywa wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania.

3. W przypadku nieuzupełnienia wniosku w terminie, o którym mowa w ust. 2, organ pozostawia wniosek bez rozpoznania.

4. O sposobie rozpatrzenia wniosku organ informuje przedsiębiorcę.

**§ 15.** W przypadku gdy plan restrukturyzacji przewiduje uzyskanie pomocy również od innych podmiotów publicznych, organ występuje do tych podmiotów o przedłożenie opinii o możliwości udzielenia pomocy na zasadach określonych w tym planie.

**§ 16. 1.** Organ ocenia zgodność wniosku z warunkami udzielenia pomocy określonymi w rozporządzeniu.

2. Przed udzieleniem pomocy organ ocenia także zasadność jej udzielenia, uwzględniając:

- 1) priorytety wyznaczone w rządowych programach restrukturyzacji określonych sektorów gospodarki;
- 2) przewidywaną efektywność ekonomiczną przedsiębiorcy po przeprowadzeniu procesu restrukturyzacji – w przypadku pomocy na restrukturyzację;
- 3) wielkość zatrudnienia;

- 4) prognozy w zakresie podaży i popytu na rynku, na którym przedsiębiorca prowadzi działalność;
- 5) lokalizację prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności;
- 6) kolejność złożenia wniosków.

§ 17. 1. Udzielenie pomocy w celu restrukturyzacji następuje przez zawarcie przez organ umowy z przedsiębiorcą.

2. Umowa, o której mowa w ust. 1, określa w szczególności przeznaczenie pomocy, jak również zobowiązania przedsiębiorcy, w tym do:

- 1) wykorzystania pomocy zgodnie z jej przeznaczeniem, w tym, w przypadku pomocy na restrukturyzację, pełnego wdrożenia planu restrukturyzacji;
- 2) przedkładania okresowych sprawozdań z wykorzystania udzielonej pomocy i jej efektów oraz sprawozdań z realizacji planu restrukturyzacji, wymaganych decyzją Komisji Europejskiej zatwierdzającej pomoc;
- 3) przedłożenia, w przypadku pomocy na restrukturyzację, po zakończeniu okresu restrukturyzacji, opinii i raportu biegłego rewidenta z badania wykorzystania przyznanych środków oraz oceny uzyskanych w jej wyniku efektów;
- 4) zwrotu kwoty stanowiącej równowartość udzielonej pomocy wraz z odsetkami na zasadach określonych w rozporządzeniu wymienionym w § 10 w przypadku stwierdzenia przez organ, że:
  - a) umowa, na podstawie której udzielono pomocy, została zawarta w oparciu o nieprawdziwe dane, przekazane przez przedsiębiorcę korzystającego z pomocy, lub
  - b) udzielana przedsiębiorcy pomoc jest wykorzystywana lub została wykorzystana niezgodnie z jej przeznaczeniem;
- 5) nieskorzystania w okresie trwania pomocy w celu restrukturyzacji z innej pomocy publicznej niż pomoc w celu ratowania lub pomoc w celu restrukturyzacji lub pomoc w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym;
- 6) złożenia stosownego zabezpieczenia.

3. W przypadku pomocy w celu restrukturyzacji plan restrukturyzacji stanowi integralną część umowy, o której mowa w ust. 1.

**§ 18.** 1. Organ zatwierdza plan restrukturyzacji i uproszczony plan restrukturyzacji oraz ich zmiany.

2. W przypadku indywidualnej pomocy na restrukturyzację zatwierdzenie, o którym mowa w ust. 1, jest dokonywane przed notyfikacją do Komisji Europejskiej, zwaną dalej „notyfikacją”, z wyjątkiem przypadku, gdy zmiana planu restrukturyzacji nie stanowi zmiany pomocy, o której mowa w art. 9 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r. poz. 404, z późn. zm.), i gdy zatwierdzenie jest dokonywane przed zmianą umowy o udzielenie pomocy.

**§ 19.** 1. Przedsiębiorca inny niż mały lub średni, któremu udzielono pomocy w celu ratowania, w terminie 4 miesięcy od dnia wydania przez Komisję Europejską decyzji o zatwierdzeniu tej pomocy przedkłada organowi do zatwierdzenia plan restrukturyzacji.

2. Wraz z planem restrukturyzacji przedsiębiorca składa wniosek o udzielenie pomocy w celu restrukturyzacji.

**§ 20.** Pomoc na restrukturyzację są udzielane bez indywidualnej notyfikacji do Komisji Europejskiej w okresie wskazanym w decyzji Komisji Europejskiej wydanej na podstawie art. 4 ust. 3 albo art. 7 ust. 3 lub 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 83 z 27.03.1999, str. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 8, t. 1, str. 339, z późn. zm.), jeżeli:

- 1) przedsiębiorca jest małym lub średnim przedsiębiorcą;
- 2) całkowita wielkość udzielonej i wnioskowanej pomocy na restrukturyzację, udzielanej w ramach tego samego procesu restrukturyzacji, nie przekracza równowartości 10 000 000 euro według kursu średniego walut obcych ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski w dniu poprzedzającym dzień złożenia wniosku.

**§ 21.** Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2017 r.

**PREZES RADY MINISTRÓW**

**Załączniki  
do rozporządzenia  
Rady Ministrów  
z dnia ... (poz. ...)**

**Załącznik nr 1**

**WZÓR**

Data wpływu: .....<sup>1)</sup>  
Numer kancelaryjny wniosku .....<sup>1)</sup>

**WNIOSEK O UDZIELENIE POMOCY NA RESTRUKTURYZACJĘ**

<b>1. Dane wnioskodawcy:</b>			
1.1. Pełna nazwa (firma) przedsiębiorcy ubiegającego się o pomoc:			
1.2. NIP przedsiębiorcy:		1.3. REGON:	
1.4. Numer w Krajowym Rejestrze Sądowym:			
1.5. Adres siedziby:			
Województwo:		Powiat:	
Gmina:	Miejscowość:	Kod pocztowy:	
Nazwa ulicy:		Numer budynku:	Numer lokalu:
1.6. Numer telefonu:	1.7. Numer faksu:	1.8. E-mail:	
1.9. Miejsce prowadzenia działalności:			
<b>2. Forma prawna wnioskodawcy:</b>			
<b>3. Dane osoby upoważnionej przez wnioskodawcę do kontaktów:</b>			
3.1. Imię i nazwisko:			
3.2. Stanowisko:		3.3. Numer telefonu:	
<b>4. Oznaczenie akcjonariuszy (udziałowców) – w odniesieniu do spółek handlowych<sup>2)</sup>:</b>			
Lp.	Pełna nazwa	Adres siedziby	Udziały w %
1			

2			
3			
4			
<b>5. Oznaczenie organu założycielskiego – w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych:</b>			
Nazwa organu:			
Adres:			
<b>6. Wskazanie, czy przedsiębiorca ubiegający się o pomoc to mikroprzedsiębiorca, mały czy średni przedsiębiorca w rozumieniu załącznika I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, str. 1):</b>			
Mikroprzedsiębiorca/Mały przedsiębiorca/Średni przedsiębiorca/Inny przedsiębiorca <sup>3) 4)</sup>			
W celu weryfikacji przedstawionej informacji należy wypełnić informację dodatkową.			
<b>7. Wskazanie, czy przedsiębiorca ubiegający się o pomoc jest przedsiębiorcą publicznym w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców (Dz. U. poz. 1411, z późn. zm.):</b>			
TAK/NIE <sup>3)</sup>			
<b>8. Wskazanie, czy przedsiębiorca ubiegający się o pomoc publiczną jest przedsiębiorcą w trudnej sytuacji ekonomicznej w rozumieniu § 2 pkt 2 rozporządzenia, wraz z uzasadnieniem:</b>			
TAK/NIE <sup>3)</sup>			
Uzasadnienie:			
<b>9. Klasa rodzaju działalności przeważającej przedsiębiorcy ubiegającego się o pomoc, określona zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz. U. poz. 1885 oraz z 2009 r. poz. 489):</b>			

<b>10. Data rejestracji przedsiębiorcy (miesiąc/rok):</b>					
<b>11. Wielkość zatrudnienia<sup>5)</sup>:</b>		11.1. Obecnie:	11.2. Rok poprzedni:		
<b>12. Przeciętna stopa bezrobocia na obszarze działania powiatowego urzędu pracy właściwego dla miejsca prowadzenia działalności przedsiębiorcy według ostatniego ogłoszenia dokonanego przez Prezesa GUS w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”:</b>					
<b>13. Przychody netto ze sprzedaży towarów, wyrobów, usług i operacji finansowych (w tys. złotych):</b>		13.1. Za bieżący rok obrotowy (do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym złożono wniosek) – o ile dotyczy innego okresu niż określony w pkt 13.2:	13.2. Za ostatni pełny rok obrotowy:	13.3. Za rok obrotowy bezpośrednio poprzedzający okres, o którym mowa w pkt 13.2:	
<b>14. Suma aktywów bilansu:</b>		14.1. Na koniec miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym złożono wniosek – o ile dotyczy innego okresu niż określony w pkt 14.2:	14.2. Na koniec ostatniego pełnego roku obrotowego:	14.3. Na koniec roku obrotowego bezpośrednio poprzedzającego okres, o którym mowa w pkt 14.2:	
<b>15. Opis prowadzonej działalności z podaniem:</b>					
15.1. Wielkości produkcji w ostatnim roku obrotowym, w ujęciu ilościowym i wartościowym, z uwzględnieniem podstawowych grup produktów lub usług:					
Grupy produktowe/ usługi	Symbole wg PKWiU (7 poz.)	Jednostka miary	Wielkość produkcji	Wartość produkcji	

15.2. Struktury sprzedaży na rynek krajowy, eksport do Europejskiego Obszaru Gospodarczego i pozostałe rynki - w ujęciu procentowym:				
Rynek krajowy		Rynek EOG		Pozostały rynek
15.3. Szacunkowej wielkości, wyrażonej procentowo, udziału przedsiębiorcy w rynku, według poszczególnych grup produktowych lub usług, jeżeli jego udział w rynku przekracza 10%:				
Grupy produktowe/usługi		Symbole wg PKWiU (7 poz.)		Udział w rynku w %
<b>16. Określenie identyfikatora gminy zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia, stosowania i udostępniania krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju oraz związanych z tym obowiązków organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1031, z późn. zm.):</b> Identyfikator gminy:				
<b>17. Wykaz podmiotów udzielających pomocy przewidzianych w planie restrukturyzacji, w tym nazwa podmiotu, wielkość, przeznaczenie wnioskowanej pomocy:</b>				
Podmiot udzielający	Podstawa prawna	Wielkość pomocy	Informacja o przeznaczeniu otrzymanej pomocy zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc inną niż	
			pomoc de minimis lub pomoc de	



			minimis w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz. U. Nr 53, poz. 312 i Nr 254, poz. 1704)
<b>18. Nominalna wartość wnioskowanej pomocy w złotych oraz euro (należy podać wartość pomocy wnioskowanej od ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa):</b>			
Złoty		Euro (kurs euro według kursu średniego NBP – tabela kursów numer ... z dnia poprzedzającego dzień złożenia wniosku)	
<b>19. Wartość wnioskowanej pomocy jako EDN i EDB w złotych i euro, obliczona zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach (Dz. U. poz. 1983, z późn. zm.):</b>			
	Złoty	Euro	
EDN			
EDB			
<b>20. Okres udzielenia wnioskowanej pomocy, w przypadku gdy pomoc ma być udzielana w transzach – terminy udzielania każdej z nich:</b>			
	Termin	Kwota	
Jednorazowo			
1. transza			
2. transza			
3. transza			
...			

<b>21. Forma wnioskowanej pomocy, w tym proponowane zabezpieczenie zwrotu pomocy:</b>		
Forma pomocy	Kwota pomocy	Zabezpieczenie zwrotu
<b>22. Szczegółowe przeznaczenie pomocy (wskazanie kosztów restrukturyzacji finansowanych ze środków pomocowych):</b>		
Przeznaczenie		Kwota
<b>23. Udział środków własnych w realizacji procesu restrukturyzacji (należy wskazać źródła pozyskania środków własnych oraz ich łączny udział w finansowaniu kosztów restrukturyzacji):</b>		
<b>24. Omówienie planowanych efektów wnioskowanej pomocy, w tym skutków ekonomiczno-społecznych w przypadku uzyskania pomocy oraz jej nieuzyskania<sup>6)</sup>:</b>		
<b>25. Informacja o środkach ograniczających zakłócenia konkurencji na rynku, zakładanych w planie restrukturyzacji, oraz środkach podziału obciążeń:</b>		

<sup>1)</sup> Wypełnia urząd obsługujący ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa.

<sup>2)</sup> Jeżeli przedsiębiorca należy do grupy kapitałowej, powinien dołączyć informację dotyczącą struktury organizacyjnej grupy, z uwzględnieniem powiązań praw majątkowych i korporacyjnych, oraz informację potwierdzającą, że trudna sytuacja przedsiębiorcy ma charakter wewnętrzny i nie jest wynikiem nieuzasadnionego podziału kosztów w ramach grupy kapitałowej oraz jest zbyt poważna, aby mogła zostać rozwiązana przez przedsiębiorcę lub przedsiębiorców należących do tej samej grupy kapitałowej.

<sup>3)</sup> Właściwe zakreślić.

<sup>4)</sup> W przypadku, o którym mowa w § 26 rozporządzenia, nie stosuje się art. 3 ust. 4 załącznika I do rozporządzenia Komisji Europejskiej (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu.

<sup>5)</sup> Z uwzględnieniem tzw. rocznych jednostek roboczych (tj. przeliczenia na pełne etaty – w rozumieniu art. 5 załącznika I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu).

<sup>6)</sup> Przedstawiony opis powinien zawierać także odniesienie do okoliczności, o których mowa w § 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia.

WZÓR  
INFORMACJA DODATKOWA

.....  
nazwa i adres podmiotu

**CZĘŚĆ A**  
**DANE DOTYCZĄCE WNIOSKODAWCY**

Dane stosowane do określenia kategorii MŚP	W roku bieżącym	W ostatnim pełnym roku obrotowym	W roku obrotowym bezpośrednio poprzedzającym ostatni pełny rok obrotowy	W roku obrotowym – dwa lata wstecz od ostatniego roku obrotowego
	2....	2....	2....	2....
<b>A.1. Wielkość zatrudnienia<sup>1)</sup></b>				
<b>A.2. Przychody netto (w PLN)</b>				
<b>A.3. Suma aktywów bilansu (w PLN)</b>				
<b>A.4.</b> Czy 25% lub więcej kapitału lub głosów przedsiębiorstwa jest kontrolowane bezpośrednio lub pośrednio, łącznie lub indywidualnie przez co najmniej jeden organ państwowy? <i>W przypadku zaznaczenia opcji „TAK” przedsiębiorstwo nie może być uznane za MŚP.</i>	đ	TAK	đ	NIE
<b>A.5. Przedsiębiorstwo samodzielne</b> Czy przedsiębiorstwo nie posiada udziałów/kapitału/głosów w innych przedsiębiorstwach, a/lub inne przedsiębiorstwa nie posiadają udziałów/kapitału/ głosów we wnioskującym przedsiębiorstwie lub posiadane udziały wynoszą mniej niż 25% i jednocześnie nie jest przedsiębiorstwem partnerskim i/lub powiązany?	đ	TAK	đ	NIE

<b>A.6. Przedsiębiorstwo partnerskie</b>	d	TAK	d	NIE
<p>Czy przedsiębiorstwo posiada 25-50% kapitału lub głosów w innych przedsiębiorstwach rynku wyższego lub niższego szczebla, a/lub inne przedsiębiorstwa rynku wyższego lub niższego szczebla posiadają 25-50% głosów we wnioskującym przedsiębiorstwie?  <i>W przypadku zaznaczenia opcji „TAK” należy wymienić wszystkie podmioty, z którymi wnioskodawca pozostaje w relacji partnerskiej, oraz dodatkowo wypełnić część C informacji dodatkowej odrębnie dla każdego z podmiotów.</i></p>	1.	2.	3.	

<sup>1)</sup> Liczba osób zatrudnionych odpowiada liczbie "rocznych jednostek roboczych", tj. liczbie pracowników zatrudnionych na pełnych etatach w obrębie danego przedsiębiorstwa lub w jego imieniu w ciągu całego roku referencyjnego. Praca osób, które nie przepracowały pełnego roku, pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin oraz pracowników sezonowych jest wyrażana w częściach ułamkowych jednostki.

<b>A.7. Przedsiębiorstwo powiązane</b>	d	TAK	d	NIE
<p>I. Czy wnioskodawca pozostaje w jednym z poniższych związków z innymi przedsiębiorstwami:</p> <p>1) przedsiębiorstwo ma większość praw głosu w innym przedsiębiorstwie w roli udziałowca/akcjonariusza lub członka;</p> <p>2) przedsiębiorstwo ma prawo wyznaczyć lub odwołać większość członków organu administracyjnego, zarządzającego lub nadzorczego innego przedsiębiorstwa;</p> <p>3) przedsiębiorstwo ma prawo wywierać dominujący wpływ na inne przedsiębiorstwo zgodnie z umową zawartą z tym przedsiębiorstwem lub postanowieniami w jego statucie lub umowie spółki;</p> <p>4) przedsiębiorstwo będące udziałowcem/akcjonariuszem lub członkiem innego przedsiębiorstwa kontroluje samodzielnie, zgodnie z umową z innymi udziałowcami/akcjonariuszami lub członkami tego przedsiębiorstwa, większość praw głosu udziałowców/akcjonariuszy lub członków w tym przedsiębiorstwie;</p> <p>5) przedsiębiorstwo posiada ponad 50% kapitału lub głosów w innym</p>	1.	2.	3.	

<p>przedsiębiorstwie.  <i>W przypadku zaznaczenia opcji „TAK” należy wymienić wszystkie podmioty, z którymi wnioskodawca pozostaje w zależności, oraz dodatkowo <u>wypełnić</u> część C informacji dodatkowej odrębnie dla każdego z podmiotów.</i></p>				
<p>II. Czy wnioskodawca pozostaje w jednym z powyższych związków określonych w pkt I, za pośrednictwem osoby fizycznej lub grupy osób fizycznych działających wspólnie, z innymi przedsiębiorstwami prowadzącymi swoją działalność lub jej część na tym samym rynku lub rynkach pokrewnych?  <i>W przypadku zaznaczenia opcji „TAK” należy wymienić wszystkie podmioty, z którymi wnioskodawca pozostaje w zależności, oraz dodatkowo <u>wypełnić</u> część C informacji dodatkowej odrębnie dla każdego z podmiotów.</i></p>	<p>đ</p>	<p>TAK</p>	<p>đ</p>	<p>NIE</p>
<p>III. Czy następujące podmioty:          – publiczne korporacje inwestycyjne, osoby indywidualne lub grupy osób indywidualnych prowadzących regularną działalność w zakresie inwestycji kapitałowych, które inwestują kapitał udziałowy w firmy nienotowane na giełdzie, pod warunkiem że łączna wysokość inwestycji tych inwestorów w to samo przedsiębiorstwo wynosi mniej niż 1 250 000 EUR,          – uniwersytety lub niedochodowe ośrodki badawcze,          – inwestorzy instytucjonalni łącznie z regionalnymi funduszami rozwoju,          – samorządy lokalne z rocznym budżetem nieprzekraczającym 10 mln EUR oraz liczbą mieszkańców poniżej 5000, posiadają więcej niż 50% udziałów w przedsiębiorstwie lub podmioty te indywidualnie lub wspólnie są powiązane w sposób określony w pkt I z wnioskującym przedsiębiorstwem?  <i>W przypadku zaznaczenia opcji „TAK” należy wymienić</i></p>	<p>đ</p>	<p>TAK</p>	<p>đ</p>	<p>NIE</p>
	<p>1. 2. 3.</p>			

wszystkie podmioty,  
z którymi wnioskodawca pozostaje w zależności, oraz  
dodatkowo wypełnić  
część C informacji dodatkowej odrębnie dla każdego z  
podmiotów.

--

.....  
(data i podpis wnioskodawcy)

### CZĘŚĆ B

#### DANE DOTYCZĄCE PODMIOTÓW PARTNERSKICH

Część B należy wypełnić w przypadku, gdy w punkcie A.6 wnioskodawca zaznaczył opcję „Tak”:

W razie konieczności tabelę należy powielić i przedstawić dane odrębnie dla każdego z podmiotów.

Dane przedsiębiorstw partnerskich należy uzupełnić pełnymi danymi dotyczącymi każdego przedsiębiorstwa

powiązanego w stosunku do danego przedsiębiorstwa partnerskiego.

<b>B.1. Nazwa przedsiębiorstwa partnerskiego</b>				
<b>B.2. Data rozpoczęcia działalności</b>				
<b>B.3. Data wystąpienia/okres występowania relacji partnerstwa</b>				
<b>B.4. Udział w kapitale lub prawie głosu (w %)</b>				
Dane stosowane do określenia kategorii MŚP	W roku bieżącym	W ostatnim pełnym roku obrotowym	W roku obrotowym bezpośrednio poprzedzającym ostatni pełny rok obrotowy	W roku obrotowym – dwa lata wstecz od ostatniego roku obrotowego
	2....	2....	2....	2....
<b>B.5. Wielkość zatrudnienia</b>				
<b>B.6. Przychody netto (w PLN)</b>				

<b>B.7. Suma aktywów bilansu (w PLN)</b>				
<b>B.8. Uwagi dodatkowe</b>				

.....  
(data i podpis wnioskodawcy)

**Część C**  
**DANE DOTYCZĄCE PODMIOTÓW POWIĄZANYCH**

Część C należy wypełnić w przypadku, gdy w punkcie A.7 wnioskodawca zaznaczył opcję „Tak”.

W razie konieczności tabelę należy powielić i przedstawić dane odrębnie dla każdego z podmiotów.

Dane przedsiębiorstw powiązanych należy uzupełnić proporcjonalnie danymi dotyczącymi każdego ewentualnego przedsiębiorstwa partnerskiego takiego przedsiębiorstwa powiązanego, znajdującego się na wyższym lub niższym szczeblu rynku w stosunku do danego przedsiębiorstwa.

<b>C.1. Nazwa przedsiębiorstwa powiązanego</b>				
<b>C.2. Data rozpoczęcia działalności</b>				
<b>C.3. Data wystąpienia/okres występowania relacji powiązania</b>				
<b>C.4. Udział w kapitale lub prawie głosu (w %) lub charakter relacji powiązania</b>				
Dane stosowane do określenia kategorii MŚP	W roku bieżącym	W ostatnim pełnym roku obrotowym	W roku obrotowym bezpośrednio poprzedzającym ostatni pełny rok obrotowy	W roku obrotowym – dwa lata wstecz od ostatniego roku obrotowego
	2....	2....	2....	2....
<b>C.5. Wielkość zatrudnienia</b>				

<b>C.6. Przychody netto (w PLN)</b>				
<b>C.7. Suma aktywów bilansu (w PLN)</b>				
<b>C.8. Uwagi dodatkowe</b>				

.....  
(data i podpis wnioskodawcy)



## UZASADNIENIE

Projekt rozporządzenia ma na celu realizację upoważnienia ustawowego zawartego w art. 189k § 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, dodanego ustawą z dnia ... o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego administracyjnego oraz niektórych ustaw (Dz. U. poz. ...).

W projekcie rozporządzenia określa się przeznaczenie pomocy publicznej udzielanej w formie ulg w wykonaniu kary administracyjnej oraz szczegółowe warunki udzielania tych ulg. Pomoc publiczną udzielaną w formie ulg w wykonaniu kary administracyjnej proponuje się przeznaczać się na restrukturyzację przedsiębiorców.

Rozwiązania przyjęte w projekcie rozporządzenia są wzorowane na znanych i stosowanych już w praktyce rozwiązaniach obowiązujących na gruncie rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 20 marca 2015 r. w sprawie pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców (Dz. U. poz. 531 i 1230), w zakresie w jakim rozporządzenie to określa zasady udzielania przez Ministra Skarbu Państwa pomocy w restrukturyzacji, tj. warunki i procedura udzielenia pomocy. Różnica polega jednakże na tym, że ulgi w wykonaniu kary administracyjnej w postaci:

- 1) odroczenie terminu wykonania administracyjnej kary pieniężnej lub rozłożenie jej na raty,
- 2) odroczenie terminu wykonania zaległej administracyjnej kary pieniężnej lub rozłożenie jej na raty,
- 3) umorzenie administracyjnej kary pieniężnej w całości lub w części,
- 4) umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub w części

– będą udzielone przez organ administracji publicznej, który nałożył administracyjną karę pieniężną. Udzielenie ulgi nie będzie ponadto wiązało się z wydatkami z rachunku Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, którym dysponuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa.

Udzielenie ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej nie będzie podlegać notyfikacji i indywidualnemu zatwierdzeniu przez Komisję Europejską. Jest to zgodne z rządowym programem pn. „Polityka Nowej Szansy”, który to dokument ma na celu stworzenie

ram prawnych dla przeciwdziałania upadłości firmy i ułatwiania oraz wpisuje się w cele jakie ma spełniać z ustawa z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. poz. 978, z późn. zm.).

W zakresie dotyczącym pomocy publicznej rozporządzenie musi zostać notyfikowane Komisji Europejskiej jako program pomocowy przewidujący udzielanie pomocy w celu restrukturyzacji dla małych i średnich przedsiębiorców. W przypadku zatwierdzenia programu przez Komisję Europejską możliwe będzie udzielanie takiej pomocy małym i średnim przedsiębiorcom bez konieczności indywidualnej notyfikacji Komisji Europejskiej, co znacznie skróci procedurę udzielania pomocy.

Projektowane rozporządzenie uwzględnia także Komunikat Komisji Europejskiej – Wytyczne dotyczące pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji (Dz. Urz. UE C 249 z 31.7.2014).

Proponuje się, aby projektowane rozporządzenie weszło w życie z dniem 1 czerwca 2017 r. Termin ten jest spójny z terminem wejścia w życie przepisów ustawy.

Projekt rozporządzenia jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt rozporządzenia nie zawiera przepisów technicznych, a zatem nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).

**ROZPORZĄDZENIE**  
**MINISTRA SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI**

z dnia

**w sprawie wysokości wynagrodzenia mediatora oraz wydatki mediatora podlegające  
zwrotowi w postępowaniu administracyjnym**

Na podstawie art. 263a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, 868, 996 i 1579) zarządza się, co następuje:

**§ 1.** Rozporządzenie określa wysokość wynagrodzenia mediatora za prowadzenie postępowania mediacyjnego w sprawach administracyjnych wszczętego na podstawie skierowania organu administracji publicznej i wydatki mediatora podlegające zwrotowi.

**§ 2. 1.** W sprawach o prawa majątkowe wynagrodzenie mediatora wynosi 1% wartości przedmiotu sprawy, jednak nie mniej niż 150 złotych i nie więcej niż 2000 złotych za całość postępowania mediacyjnego.

2. W sprawach o prawa majątkowe, w których wartości przedmiotu sprawy nie da się ustalić, oraz w sprawach o prawa niemajątkowe wynagrodzenie mediatora za prowadzenie postępowania mediacyjnego wynosi za pierwsze posiedzenie 150 złotych, a za każde kolejne – 100 złotych, łącznie nie więcej niż 450 złotych.

**§ 3.** Zwrotowi podlegają udokumentowane i niezbędne wydatki mediatora poniesione w związku z przeprowadzeniem mediacji na pokrycie kosztów:

- 1) przejazdów – w wysokości i na warunkach określonych w przepisach dotyczących wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej;
- 2) wynajmu pomieszczenia niezbędnego do przeprowadzenia posiedzenia mediacyjnego, w wysokości nieprzekraczającej 70 złotych za jedno posiedzenie;
- 3) korespondencji, w wysokości nieprzekraczającej 30 złotych.

**§ 4.** W razie nieprzystąpienia uczestników do mediacji, mediatorowi przysługuje zwrot poniesionych wydatków w wysokości nieprzekraczającej 70 złotych.

§ 5. Wynagrodzenie mediatora, będącego podatnikiem zobowiązanym do rozliczenia podatku od towarów i usług, określone w § 2, oraz wydatki mediatora, o których mowa w § 3, podwyższa się o obowiązującą stawkę podatku od towarów i usług przewidzianą dla tego rodzaju czynności w przepisach o podatku od towarów i usług.

§ 6. Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2017 r.

**MINISTER**

**SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI**

## UZASADNIENIE

Projekt rozporządzenia ma na celu realizację upoważnienia ustawowego zawartego w art. 263a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, dodanego ustawą z dnia ... o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. ...).

Projekt rozporządzenia, zgodnie z kryteriami ustalonymi w przepisie upoważniającym do wydania rozporządzenia, zakłada ustalenie stawek mediatorów, zapewniających udział w mediacjach administracyjnych mediatorów gwarantujących wysokiej jakości usługi mediacyjne.

Propozycje legislacyjne kładą nacisk na znaczenie sprawności postępowania administracyjnego przy prowadzeniu postępowania mediacyjnego. Szybkość tego postępowania, efekty w postaci odciążenia organów administracji publicznej i korzyść jaką odniosą strony postępowania z szybszego zakończenia sprawy zależy w dużej mierze od tego, jak sprawnie mediator poprowadzi mediację. Wysokość wynagrodzenia mediatora powinna zostać określona biorąc pod uwagę również ten aspekt, dlatego w projekcie rozporządzenia zaproponowano wyższe stawki za przeprowadzenie pierwszego posiedzenia mediacyjnego, natomiast niższe za każde kolejne posiedzenie – w sprawach o prawa majątkowe, w których wartości przedmiotu sprawy nie da się ustalić oraz o prawa niemajątkowe.

W rezultacie mediatorzy powinni zostać zmotywowani do takiego prowadzenia mediacji, aby nie doprowadzała ona do zbędnego przedłużania postępowania. Stawki wynagrodzenia mediatorów zostały zaproponowane w taki sposób, aby przyciągnąć najlepszych specjalistów i sprofesjonalizować usługi mediacyjne. Jednocześnie, wysokość stawek nie stanowi bariery dla pokrycia wynagrodzenia mediatora przez uczestników mediacji, w tym także stanowi efekt wyważenia interesów mediatorów oraz stron i Skarbu Państwa.

Uczestnicy mediacji administracyjnej powinny wiedzieć z jakimi kosztami to się wiąże. Rozporządzenie dotyczy zatem wszystkich postępowań mediacyjnych, które będą toczyć się w ramach postępowania administracyjnego, niemniej w ustawie – Kodeks postępowania administracyjnego przewidziano możliwość odmiennego uregulowania kwestii rozdziału kosztów wynagrodzenia mediatora przez strony, w przypadku gdy tylko one są uczestnikami

mediacji administracyjnej. Nie będzie to jednakże wpływało na wysokość należnego mediatorowi wynagrodzenia.

Zaproponowane w projekcie rozporządzenia stawki zostały ustalone w taki sposób, aby zachęcały organy administracji publicznej i strony postępowania administracyjnego do korzystania z mediacji a zarazem odpowiadały potrzebom mediatorów.

Stawki zwrotu wydatków mediatora związanych z czynnościami podejmowanymi przez niego w związku z prowadzeniem mediacji uwzględniają rynkową wartość tych czynności.

W projekcie rozporządzenia przewidziano, że wynagrodzenie mediatora, będącego podatnikiem zobowiązanym do rozliczenia podatku od towarów i usług oraz wydatki mediatora podwyższa się o obowiązującą stawkę podatku od towarów i usług przewidzianą dla tego rodzaju czynności w przepisach o podatku od towarów i usług. Stawki określone w projekcie określają zatem wartość netto.

Proponuje się, aby projektowane rozporządzenie weszło w życie z dniem 1 czerwca 2017 r. Termin ten jest spójny z terminem wejścia w życie przepisów ustawy.

Projekt rozporządzenia jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt rozporządzenia nie zawiera przepisów technicznych, a zatem nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz.U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).

**ROZPORZĄDZENIE**  
**MINISTRA SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI**

z dnia

**w sprawie wysokości wynagrodzenia mediatora oraz wydatki mediatora podlegające  
zwrotowi w postępowaniu przed sądem administracyjnym**

Na podstawie art. 116d § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, 846, 996, 1579, 1948 i 2103) zarządza się, co następuje:

**§ 1.** Rozporządzenie określa wysokość wynagrodzenia mediatora za prowadzenie postępowania mediacyjnego w sprawach sądowno-administracyjnych wszczętego na podstawie skierowania sądu i wydatki mediatora podlegające zwrotowi.

**§ 2. 1.** W sprawach o prawa majątkowe wynagrodzenie mediatora wynosi 1% wartości przedmiotu sprawy, jednak nie mniej niż 150 złotych i nie więcej niż 2000 złotych za całość postępowania mediacyjnego.

2. W sprawach o prawa majątkowe, w których wartości przedmiotu sprawy nie da się ustalić, oraz w sprawach o prawa niemajątkowe wynagrodzenie mediatora za prowadzenie postępowania mediacyjnego wynosi za pierwsze posiedzenie 150 złotych, a za każde kolejne – 100 złotych, łącznie nie więcej niż 450 złotych.

**§ 3.** Zwrotowi podlegają udokumentowane i niezbędne wydatki mediatora poniesione w związku z przeprowadzeniem mediacji na pokrycie kosztów:

- 1) przejazdów – w wysokości i na warunkach określonych w przepisach dotyczących wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej;
- 2) wynajmu pomieszczenia niezbędnego do przeprowadzenia posiedzenia mediacyjnego, w wysokości nieprzekraczającej 70 złotych za jedno posiedzenie;
- 3) korespondencji, w wysokości nieprzekraczającej 30 złotych.

**§ 4.** W razie nieprzystąpienia stron do mediacji, mediatorowi przysługuje zwrot poniesionych wydatków w wysokości nieprzekraczającej 70 złotych.

§ 5. Wynagrodzenie mediatora, będącego podatnikiem zobowiązanym do rozliczenia podatku od towarów i usług, określone w § 2, oraz wydatki mediatora, o których mowa w § 3, podwyższa się o obowiązującą stawkę podatku od towarów i usług przewidzianą dla tego rodzaju czynności w przepisach o podatku od towarów i usług.

§ 6. Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2017 r.

**MINISTER**

**SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI**



## UZASADNIENIE

Projekt rozporządzenia ma na celu realizację upoważnienia ustawowego zawartego w art. 116d § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 i 846), dodanego ustawą z dnia ... o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego administracyjnego oraz niektórych ustaw (Dz. U. poz. ... ), zwanej dalej „ustawą”.

Projekt rozporządzenia, zgodnie z kryteriami ustalonymi w przepisie upoważniającym do wydania rozporządzenia, zakłada ustalenie stawek mediatorów, zapewniających udział w mediacjach sądownoadministracyjnych mediatorów gwarantujących wysokiej jakości usługi mediacyjne.

Propozycje legislacyjne kładą nacisk na znaczenie sprawności postępowania administracyjnego przy prowadzeniu postępowania mediacyjnego. Szybkość tego postępowania, efekty w postaci odciążenia sądów administracyjnych i korzyść jaką odniosą strony postępowania z szybszego zakończenia sprawy zależy w dużej mierze od tego, jak sprawnie mediator poprowadzi mediację. Wysokość wynagrodzenia mediatora powinna zostać określona biorąc pod uwagę również ten aspekt, dlatego w projekcie rozporządzenia zaproponowano wyższe stawki za przeprowadzenie pierwszego posiedzenia mediacyjnego, natomiast niższe za każde kolejne posiedzenie - w sprawach o prawa majątkowe, w których wartości przedmiotu sprawy nie da się ustalić oraz o prawa niemajątkowe.

W rezultacie mediatorzy powinni zostać zmotywowani do takiego prowadzenia mediacji, aby nie doprowadzała ona od zbędnego przedłużania postępowania. Stawki wynagrodzenia mediatorów zostały zaproponowane w taki sposób, aby przyciągnąć najlepszych specjalistów i profesjonalizować usługi mediacyjne. Jednocześnie, wysokość stawek nie stanowi bariery dla pokrycia wynagrodzenia mediatora przez uczestników mediacji, w tym także stanowi efekt wyważenia interesów mediatorów oraz obywateli i Skarbu Państwa.

Uczestnicy mediacji administracyjnej powinny wiedzieć z jakimi kosztami to się wiąże. Rozporządzenie dotyczy zatem wszystkich postępowań mediacyjnych, które będą toczyć się w ramach postępowania sądowno-administracyjnego.

Zaproponowane w projekcie rozporządzenia stawki zostały ustalone w taki sposób, aby

zachęcały skarżących rozstrzygnięcia organów administracji publicznej i te organy do korzystania z mediacji a zarazem odpowiadały potrzebom mediatorów.

Stawki zwrotu wydatków mediatora związanych z czynnościami podejmowanymi przez niego w związku z prowadzeniem mediacji uwzględniają rynkową wartość tych czynności.

W projekcie rozporządzenia przewidziano, że wynagrodzenie mediatora, będącego podatnikiem zobowiązanym do rozliczenia podatku od towarów i usług oraz wydatki mediatora podwyższa się o obowiązującą stawkę podatku od towarów i usług przewidzianą dla tego rodzaju czynności w przepisach o podatku od towarów i usług. Stawki określone w projekcie określają zatem wartość netto.

Proponuje się, aby projektowane rozporządzenie weszło w życie z dniem 1 czerwca 2017 r. Termin ten jest spójny z terminem wejścia w życie przepisów ustawy.

Projekt rozporządzenia jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt rozporządzenia nie zawiera przepisów technicznych, a zatem nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).