

UZASADNIENIE

Proponowana nowelizacja ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.), zwanej dalej „Kodeksem”, ma na celu usprawnienie postępowania administracyjnego przez eliminację istniejących ograniczeń, stworzenie możliwości skarżenia nie tylko samej bezczynności organu administracji publicznej, ale również prowadzenie przez te organy postępowania w sposób przewlekły (długotrwanie nieuzasadnione), przy jednoczesnym zmotywowaniu stron postępowania, do bardziej czynnego ich udziału. Przedmiotowy projekt eliminuje istniejące luki prawne w Kodeksie, dokonując ich wypełnienia w oparciu o ukształtowane orzecznictwo i literaturę przedmiotu, mając również na względzie opinie praktyków.

Nowelizacja art. 7 zmierza do zaktywizowania stron. Chodzi o to, żeby nie przerzucały one całego ciężaru postępowania na organ prowadzący postępowanie, z drugiej zaś strony przyznaje im również prawo do aktywnego wpływania na wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy.

Celem proponowanej nowelizacji art. 8 Kodeksu jest dostosowanie tego przepisu do demokratycznego systemu władzy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej. Postępowanie administracyjne w danej sprawie nie może służyć i faktycznie nie służyło celom wychowawczo-edukacyjnym (pogłębianiu świadomości i kultury prawnej obywateli). Nie ulega jednak wątpliwości, że postępowanie to powinno być prowadzone w taki sposób, ażeby budziło zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, która ma wobec nich z jednej strony charakter służebny, z drugiej zaś strony musi brać pod uwagę interes ogólnospołeczny w sytuacji konfliktu tego interesu z interesem jednostki.

Proponowana zmiana art. 16 Kodeksu ma na celu rozstrzygnięcie istniejących wątpliwości w zakresie decyzji wydawanych przez ministrów i samorządowe kolegia odwoławcze. Zgodnie z obecnym brzmieniem tego przepisu, decyzje te, jako decyzje od których nie służy odwołanie, są ostateczne. Jednocześnie zgodnie z art. 127 § 3 Kodeksu od

decyzji tych służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, do którego stosuje się odpowiednio przepisy o odwołaniu. W praktyce powoduje to szereg wątpliwości co do skutków prawnych, jakie wywiera decyzja jednego z ww. organów, w stosunku do której w terminie został złożony wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. W efekcie organy te odmawiają nadania takiej decyzji klauzuli ostateczności, uzasadniając to wstrzymaniem wykonania takiej decyzji z mocy odpowiedniego stosowania art. 130 § 2 Kodeksu.

Nowelizacja art. 24 § 1 pkt 5 Kodeksu jest konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. akt P 57/07. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny wskazał na niezgodność art. 24 § 1 pkt 5 w związku z art. 27 § 1 i art. 127 § 3 Kodeksu – w zakresie, w jakim nie wyłącza członka SKO z postępowania z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, gdy członek ten brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu wyroku (pkt 5.3.) TK wskazał, że przez „udział w wydaniu zaskarżonej decyzji” w niższej instancji należy rozumieć nie tylko wydanie (podpisanie) decyzji przez pracownika lub członka organu kolegialnego, lecz także podejmowanie czynności procesowych mających lub mogących mieć wpływ na wynik (rozstrzygnięcie) sprawy. Celem wyłączenia pracownika i członka organu kolegialnego jest zapewnienie bezstronności w postępowaniu odwoławczym i jest bez znaczenia czy osoba ta brała udział w niższej instancji w wydaniu zaskarżonej decyzji, czy w tej samej instancji na mocy art. 127 § 3.

Skoro prawo do ponownego rozpatrzenia sprawy przez ten sam organ jest wyjątkiem od klasycznego modelu postępowania odwoławczego, to zgodnie z zasadą *exceptiones non sum extentendae*, wyjątku tego nie można interpretować rozszerzająco, a tym bardziej nie można go przenosić na inne instytucje postępowania, jak np. wyłączenie pracownika lub członka organu kolegialnego. Zawsze więc tam, gdzie dochodzi do ponownego rozpatrzenia wniosku przez ten sam organ (art. 127 § 3 Kodeksu), trzeba oceniać, czy jest możliwe zastosowanie przesłanki wyłączenia pracownika lub członka organu kolegialnego przewidzianej w art. 24 § 1 pkt 5 Kodeksu. Samorządowe kolegium odwoławcze orzeka nie w pełnym składzie, lecz w trzyosobowych składach orzekających, co znaczy, że istnieje możliwość takiego ukształtowania osobowego składu SKO orzekającego ponownie w danej sprawie, aby nie znaleźli się w nim członkowie składu orzekającego, który wydał pierwsze rozstrzygnięcie w tej sprawie.

Z tych też względów konieczna okazała się nowelizacja art. 24 § 1 pkt 5 Kodeksu. Celem tej nowelizacji jest wyłączenie pracowników, którzy brali udział w wydaniu zaskarżonej decyzji, zarówno pracowników organu I instancji, jak również pracowników ministerstw i urzędów centralnych, którzy przygotowują i podpisują decyzje ministrów i kierowników urzędów centralnych wydawanych na skutek rozpatrzenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Na konieczność nowelizacji ww. przepisu wskazują ostatnie orzeczenia sądów administracyjnych, które uchylają decyzje organów wydane po rozpatrzeniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy z uwagi na to, że podpisane zostały z upoważnienia organu przez pracownika podlegającego wyłączeniu (np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16.04.2009 r., sygn. akt I SA/Wa 1805/08).

Celem nowelizacji art. 27 § 3 Kodeksu jest jednoznaczne określenie formy prawnej wyznaczenia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej (obecnie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji) innego samorządowego kolegium odwoławczego. W praktyce odbywa się to w drodze postanowienia. Dodatkowo, mając na uwadze oprócz zapewnienia obiektywności postępowania przez ww. organ również szybkości postępowania, proponuje się, żeby postanowienie to było niezaskarżalne (ostateczne).

Istotą nowelizacji art. 35 i 36 Kodeksu jest rozciągnięcie stosowania tych przepisów na ustawy szczególne określające krótsze (np. ustawa o dostępie do informacji publicznej) lub dłuższe terminy załatwienia sprawy (np. w ustawie – Prawo budowlane), aniżeli określone w art. 35, przy jednoczesnym nałożeniu na organ obowiązku informowania stron o każdym niezakończonym w tym krótszym terminie i przyczynach tej zwłoki.

Proponowana zmiana treści art. 37 powoduje przyznanie stronom postępowania administracyjnego prawa skarżenia nie tylko bezczynności organów administracji publicznej, ale również przewlekłości prowadzonego przez te organy postępowania.

Obecne przepisy Kodeksu nie pozwalają na skarżenie przewlekłości postępowania, co w efekcie powoduje, że organy administracji publicznej dość często prowadzą postępowanie w sposób nieefektywny, wykonując szereg czynności w dużym odstępnie czasu, bądź wykonując czynności pozorne, co powoduje, że formalnie nie są bezczynne. Na lukę prawną

w tym zakresie zwracał niejednokrotnie uwagę Naczelny Sąd Administracyjny, a ostatnio również Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu. Rozszerzenie prawa do złożenia zażalenia do organu wyższej instancji na przewlekłe prowadzenie postępowania będzie miało również ten skutek, że przewlekłość postępowania, analogicznie jak obecnie bezczynność (niezałatwienie sprawy w terminie), będzie podlegać kognicji sądów administracyjnych, które będą mogły ukarać grzywną organ prowadzący postępowanie w sposób przewlekły.

Nowelizacja art. 40 ma na celu wprowadzenie do Kodeksu regulacji w zakresie doręczeń dla strony zamieszkałej lub mającej siedzibę za granicą, analogicznej jak w przypadku Kodeksu postępowania cywilnego (art. 1135 K.p.c.). Brak regulacji w tym zakresie powodował konieczność odpowiedniego stosowania w postępowaniu administracyjnym art. 1135 K.p.c., co budziło kontrowersje.

Propozycja zmierza do wprowadzenia do art. 55 Kodeksu postępowania administracyjnego analogicznego odesłania, jak w art. 160 § 1 Ordynacji podatkowej. Obecne odesłanie jest zbyt szerokie (cały art. 54) i właściwie wyklucza możliwość zastosowania wezwania telefonicznego. Nie jest bowiem możliwe, żeby takie wezwanie zostało zaopatrzone podpisem pracownika dokonującego wezwania.

Celem proponowanej regulacji polegającej na dodaniu art. 61a jest odróżnienie postępowania wstępnego polegającego na wszczęciu lub odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego od postępowania właściwego, które kończy się rozstrzygnięciem sprawy co do istoty przez wydanie decyzji administracyjnej. Obecnie jedynie art. 157 § 3 Kodeksu określa formę prawną odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji – stanowiąc, że jest to decyzja. Zgodnie jednak z utrwaloną linią orzecznictwa sądów administracyjnych w tej formie – decyzji – powinna następować odmowa wszczęcia postępowania w każdej sprawie. W decyzji tej należy badać jedynie, czy wniosek o wszczęcie postępowania w danej sprawie pochodzi od strony w rozumieniu art. 28 Kodeksu. W związku z powyższym wydaje się, że właściwszą formą rozstrzygnięcia w sprawie wszczęcia lub odmowy wszczęcia postępowania jest postanowienie. Takie rozwiązanie w sposób bardziej zrozumiały dla wnioskodawców odróżni etap wstępny dotyczący wszczęcia lub odmowy wszczęcia postępowania od etapu merytorycznego rozstrzygnięcia wniosku (żądania). Nie naruszy to praw osób występujących z żądaniem wszczęcia postępowania, ponieważ od

postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania będzie przysługiwać im środek zaskarżenia w postaci zażalenia (w przypadku ministrów i SKO – wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy), z tą różnicą, że należy go wnieść w terminie 7 dni od doręczenia postanowienia, nie zaś 14 dni, jak ma to miejsce w przypadku odwołania od decyzji. Ażeby ujednolicić przepisy Kodeksu w tym zakresie konieczne stało się uchylenie § 3 w art. 157 Kodeksu. Analogiczne rozwiązanie znajduje się w Ordynacji podatkowej. Z uwagi na odmienną wznowienia postępowania, wydaje się zasadne pozostawienie obowiązującego rozwiązania w art. 149 § 3 Kodeksu, zgodnie z którym odmowa wznowienia postępowania następuje w drodze decyzji.

Obecne brzmienie art. 65 i 66 Kodeksu obowiązuje od dnia 1 stycznia 2004 r. Od tego dnia przekazywanie sprawy przez organ niewłaściwy w sprawie do organu właściwego, powiadomienie wnoszącego podanie o tym jakie organy są właściwe w sprawie jego podania oraz zwrot podania z uwagi na to, że na podstawie danych zawartych w podaniu nie jest możliwe ustalenie organu właściwego w sprawie, albo gdy z podania wynika, że właściwym w sprawie jest sąd powszechny – następuje w drodze postanowienia. Na postanowienie to służy zażalenie, a w przypadku gdy zostało wydane przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze – wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 144 w zw. z art. 127 § 3). Wprowadzenie postanowienia, jako właściwej formy w tych sprawach, miało zagwarantować wnoszącym podanie ochronę ich praw. W praktyce przepisy te nie sprawdziły się i powodują jedynie niepotrzebne przedłużanie się postępowania administracyjnego. Postanowienia, o których wyżej mowa, mogą skarżyć jedynie strony postępowania, prawa takiego nie mają natomiast organy administracji publicznej wskazane jako właściwe do załatwienia danej sprawy. Zaskarżenie tego postępowania przez jedną ze stron uniemożliwia załatwienie sprawy w stosunku do pozostałych stron, dopóty, dopóki nie zostanie rozpatrzone zażalenie (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy). Należy zwrócić ponadto uwagę, że postanowienie organu drugiej instancji może być zaskarżone do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Jeżeli natomiast organ administracji publicznej został błędnie wskazany w postanowieniu jako właściwy, to może on jedynie wystąpić w trybie art. 22 Kodeksu do właściwego organu o rozstrzygnięcie sporu o właściwość. W wyniku przyjętego rozwiązania powstaje pewien dualizm w zakresie środków prawnych służących wzruszeniu wadliwego postanowienia, zażalenie – dla stron postępowania i wniosek o rozstrzygnięcie sporu o właściwość – w stosunku do organów administracji publicznej. Postanowienia te jako

zaskarżalne mogą być wzruszane w trybie art. 156 Kodeksu, co powoduje w tym przypadku istnienie obok siebie dwóch konkurencyjnych postępowań – o stwierdzenie nieważności wadliwego postanowienia i o rozstrzygnięcie sporu o właściwość. Mają one zupełnie inny charakter, krąg stron i wywierają inne skutki prawne – postanowienie o stwierdzeniu nieważności postanowienia – *ex tunc*, zaś postanowienie o rozstrzygnięcie sporu o właściwość *ex nunc*. W praktyce nierzadkie są przypadki, gdy z postanowienia wydanego w trybie art. 65 wynika właściwość innego organu do załatwienia sprawy niż z postanowienia o rozstrzygnięciu sporu o właściwość. W konsekwencji powyższego pojawia się szereg wątpliwości, co do skutków prawnych takiego postanowienia, które nie zostało wyeliminowane z obrotu prawnego.

Proponowana nowela zmierza do przywrócenia stanu prawnego obowiązującego w dniu 31 grudnia 2003 r., tzn. przekazywania podania do organu właściwego w sprawie przez organ niewłaściwy (...) zwykłym pismem, przy jednoczesnym zachowaniu trybu rozstrzygania sporów o właściwość, z uwzględnieniem faktu zniesienia Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym, rozstrzygającego spory kompetencyjne między organami administracji publicznej a sądami powszechnymi. Z tych też względów niezmieniona zostaje treść art. 66 § 3 i 4 Kodeksu.

Proponowane nowe brzmienie art. 73 jest wzorowane na redakcji art. 178 Ordynacji podatkowej. Przepis art. 73 Kodeksu w obecnym brzmieniu nie przystaje do dzisiejszych realiów, szczególnie w zakresie postępu technicznego (nie przewiduje możliwości sporządzania kopii z akt sprawy). W praktyce powstają ponadto wątpliwości co do korzystania z tego prawa przez strony po zakończeniu postępowania administracyjnego w danej sprawie.

Projekt nowelizacji tego przepisu uwzględnia propozycję jego nowelizacji zawartą w projekcie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (odbyło się pierwsze czytanie projektu, po którym został skierowany do dalszych prac we właściwej komisji), w zakresie udostępniania pism w formie dokumentu elektronicznego.

Rozprawa administracyjna jako forma postępowania rozpoznawczego nie może spełniać roli tzw. prewencji ogólnej wobec społeczeństwa z uwagi na fakt, że jawność postępowania administracyjnego została ograniczona tylko do strony lub stron (ich pełnomocników) – vide art. 73 § 1 Kodeksu. Zatem cel wychowawczy nigdy nie może być osiągnięty. Rolą rozprawy administracyjnej jest przyśpieszenie lub uproszczenie postępowania, szczególnie w sytuacji, gdy postępowanie dotyczy sprzecznych interesów wielu stron. Nieprzeprowadzenie rozprawy, wbrew żądaniu strony, będzie oceniane przez organ odwoławczy w ramach oceny prawidłowości przeprowadzenia postępowania dowodowego i wyjaśnienia wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy.

Przepis art. 101 § 1 Kodeksu formę postanowienia przewiduje jedynie dla zawieszenia postępowania, nie przewiduje natomiast takiego obowiązku (wydania postanowienia) w przypadku podjęcia zawieszono postępowania. W orzecznictwie Naczelno Sąd Administracyjno przeważa poglą, że podjęcie zawieszono postępowania powinno również nastąpić w formie postanowienia. Powyższe wynika z obowiązku zapewnienia stronom prawa do czynnego udziału w podjętym postępowaniu na każdym jego etapie. Mając jednak na uwadze, że ocena przeprowadzonego postępowania przed jego zawieszeniem i po jego podjęciu jest możliwa przez organ wyższego stopnia w ramach rozpatrywania przez ten organ odwołania od decyzji organu pierwszej instancji, a następnie całość postępowania podlega ocenie przez wojewódzki sąd administracyjny (w przypadku wniesienia skargi na decyzję), brak jest uzasadnienia do zaskarzania postanowienia o podjęciu zawieszono postępowania. Strony powinny mieć jednak zagwarantowane prawo do zaskarżenia postanowienia odmawiającego podjęcia zawieszono postępowania, w celu oceny przez organ wyższego stopnia, czy rzeczywiście nie ustały przyczyny zawieszenia postępowania, a organ niezasadnie odmawia jego podjęcia, a w konsekwencji wydania decyzji w sprawie.

Celem nowelizacji art. 105 § 1 Kodeksu jest wyeliminowanie istniejącej luki prawnej, powodującej, że warunkiem umorzenia postępowania jest bezprzedmiotowość całego postępowania. Tymczasem liczne są przypadki, gdy postępowanie stało się bezprzedmiotowe jedynie w części, w pozostałym zakresie nadal istnieje podstawa do merytorycznego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej. Dzięki tej zmianie organ administracji

publicznej będzie mógł umorzyć postępowanie w części, w której stało się ono bezprzedmiotowe, w pozostałym zakresie będzie mógł orzec co do istoty sprawy.

Trudno doszukać się powodów, dla których rektyfikacja decyzji poprzez jej uzupełnienie w zakresie rozstrzygnięcia lub klauzuli zaskarżalności miałyby następować na żądanie strony (art. 111 Kodeksu). Dopuszczenie czynności sanującej tego typu wady także z urzędu sprzyjałoby szybkości postępowania, przez uniknięcie ewentualnego postępowania odwoławczego. Wykluczone jest bowiem zastosowanie art. 132 Kodeksu dla uzupełnienia decyzji, gdyż przepis ten pozwala wyłącznie na jej zmianę, czyli na weryfikację istniejącej decyzji, a nie treści nieistniejącej. Dodatkowo warto przesądzić o formie prawnej uzupełnienia decyzji. Mając na uwadze, że ma ona dotyczyć tak ważnych kwestii, jak osnowa (rozstrzygnięcie) i klauzula zaskarżalności, ale żeby nie powodować wątpliwości co do wzajemnej relacji pomiędzy aktem administracyjnym podstawowym i zmieniającym, wydaje się że najwłaściwszą formą tego aktu jest postanowienie, które nie będzie zaskarżalne. W konsekwencji powyższego będzie ono stanowiło integralną część decyzji zmienianej i to ta decyzja w wersji zmienionej będzie mogła być zaskarżona zgodnie z obowiązującymi przepisami Kodeksu.

Istotą proponowanej nowelizacji art. 126 Kodeksu jest rozciągnięcie na postanowienia art. 105 Kodeksu regulującego problematykę umorzenia postępowania. Brak tego odesłania przy uwzględnieniu poglądu prezentowanego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyrok NSA z 16 marca 2000 r., sygn. V SA 1860/99, Lex nr 55794) prowadzić musi do kuriozalnego orzekania w toku postępowania decyzją administracyjną o kwestii proceduralnej. Jako przykład można wskazać: wycofanie wniosku o zawieszenie postępowania, wycofanie wniosku o przywrócenie terminu, wycofanie wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu na prawach strony organizacji społecznej. Dodatkowym uzasadnieniem proponowanej zmiany jest ugruntowany pogląd w orzecznictwie sądów administracyjnych, zgodnie z którym organ wyższego stopnia rozpatrując zażalenie jest uprawniony, gdy zaistnieją ku temu przesłanki, do uchylecia zaskarżonego postanowienia w całości i umorzenia postępowania w przedmiocie objętym zaskarżonym postanowieniem, z powołaniem się na art. 138 § 1 pkt 2 oraz art. 105 Kodeksu. Z uwagi na rezygnację z formy decyzji dla wznowienia postępowania i odmowy wszczęcia postępowania

o stwierdzenie nieważności decyzji z przepisu tego wykreślony został art. 149 § 3 i art. 158 § 1 Kodeksu.

Proponowana nowelizacja art. 138 Kodeksu dotyczy trzech aspektów. Po pierwsze zmierza do ograniczenia zbyt częstego korzystania z decyzji kasacyjnych przez organy odwoławcze (art. 138 § 2). Projekt zmierza do zwiększenia skrupowania organu odwoławczego przy podejmowaniu decyzji kasacyjnej (stanowiącej przecież wyjątek od zasady merytorycznego załatwienia sprawy przez organ odwoławczy). Obecna redakcja przepisu wydaje się zbyt szeroka i w niej należy upatrywać głównej przyczyny nadmiernej częstego wykorzystywania przepisu w praktyce, któremu nie jest w stanie zaradzić krytyka ze strony judykatury i doktryny. Proponowana nowelizacja zawęży możliwość podjęcia decyzji kasacyjnej w stopniu maksymalnym. Ogranicza ją bowiem do sytuacji, w której rozpatrzenie i rozstrzygnięcie sprawy przez organ odwoławczy byłoby nie do pogodzenia z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Poza tym kryterium nienaruszalności zasady dwuinstancyjności wydaje się bardziej uchwytnie od dotychczasowego kryterium, tj. wymogu uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części. Należy przy tym zauważyć, że obecne brzmienie przepisu może nasuwać wątpliwości, czy dopuszczalne jest zastosowanie go np. z powodu naruszenia art. 24 § 4 Kodeksu.

Po drugie chodzi o większe skrupowanie organu pierwszej instancji decyzją organu odwoławczego, a w szczególności wskazówkami zawartymi w uzasadnieniu tej decyzji. Celem tej zmiany jest wyeliminowanie coraz częściej występujących sytuacji, w których organ pierwszej instancji, przy niezmienionym stanie faktycznym i prawnym, wydaje taką samą decyzję, pomimo że wcześniejsza decyzja została uchylona jako wadliwa, ze wskazaniem jej wad oraz tego co organ pierwszej instancji ma zrobić. W praktyce zdarzają się sytuacje nawet kilkakrotnego uchylenia decyzji organu pierwszej instancji i ciąglemu wydawaniu takiej samej, wadliwej decyzji, przez ten organ.

Trzecia część nowelizacji wynika z konieczności uwzględnienia istnienia w przepisach prawa materialnego sformalizowanej formy decyzji w określonych sprawach, w formie blankietów. Blankiety, na których decyzje te są wydawane posiadają znaki wodne oraz pouczenie o możliwości wniesienia odwołania (por. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 8 czerwca 2004 r. w sprawie wzorów zezwoleń na wykonywanie krajowych i międzynarodowych przewozów drogowych osób oraz wypisów z zezwoleń).

Z tych też względów możliwości organu odwoławczego do uchylenia wadliwej decyzji i orzeczenia co do istoty sprawy są jedynie iluzoryczne. Niezależnie zatem czy wady decyzji nadają się do naprawienia w drugiej instancji, czy też nie, organ odwoławczy nie może wydać decyzji merytorycznej, gdyż nie dysponuje blankietem urzędowym i nie jest uprawniony do jego wydania. Pozostaje zatem uchylenie decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia, mimo że nie wystąpiły przesłanki z art. 138 § 2 Kodeksu.

Nowelizacja tego przepisu uwzględnia zmiany zawarte w projekcie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw w zakresie wprowadzenia możliwości doręczania decyzji również za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Zmiana treści art. 149 § 1 Kodeksu wynika z dodanego art. 61a, który przesądza, że właściwą formą dla odmowy wszczęcia postępowania w danej sprawie jest postanowienie.

Nowelizacja art. 154 i 155 Kodeksu zmierza do odebrania organom wyższego stopnia możliwości zmiany ostatecznych decyzji, działającym jako organy pierwszej instancji. Niecelowe jest, ażeby organ, który wydał zaskarżoną decyzję konkurował z organem wyższego stopnia w ww. sprawach. Nie wydaje się również zasadne ażeby w sprawach tych właściwość organów była przenoszona wyżej i organ, który pełnił rolę organu odwoławczego, w tej samej sprawie pełnił następnie rolę organu pierwszej instancji (od decyzji tych służy bowiem odwołanie do organu wyższej instancji). Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że w praktyce powstają czasami niepotrzebne spory pomiędzy organem, który wydał decyzję ostateczną, a organem odwoławczym, który jest „właściwszy” do orzekania w pierwszej instancji w ww. trybach. Analogiczne rozwiązanie znajduje się w Ordynacji podatkowej – art. 253 i 253a.

Nowelizacja art. 157 § 3 jest konsekwencją dodania art. 61a, który przesądza, że odmowa wszczęcia postępowania następuje w drodze postanowienia, które jest zaskarżalne.

Nowelizacja art. 229 Kodeksu ma charakter porządkujący, ponieważ rada powiatu nie ma żadnych instrumentów prawnych pozwalających na wyciągnięcie konsekwencji prawnych

w stosunku do kierownika powiatowej inspekcji, na którego obowiązana jest obecnie rozpatrywać skargi.

Celem proponowanej nowelizacji art. 235 jest wprowadzenie jako zasady, że skarga w sprawie, w której była wydana ostateczna decyzja administracyjna, w rozumieniu znowelizowanego art. 16 § 1 zd. drugie, powinna być traktowana jako wniosek o wszczęcie postępowania w jednym z nadzwyczajnych trybów wzruszania decyzji administracyjnych. Różnica polega na tym, że nie będzie to automatycznie powodowało obowiązku wszczęcia postępowania przez organ z urzędu. Organ, do którego taka skarga wpłynie będzie obowiązany wszcząć postępowanie na wniosek skarżącego, jeżeli ma on przymiot strony lub z urzędu, jeżeli skarga nie będzie pochodziła od strony.

Zmiany w art. 237 – 239 mają na celu ukrócenie tzw. skarg pieniackich, wielokrotnie składanych w tej samej sprawie, pomimo tego, że stan faktyczny i prawny tej sprawy nie uległ zmianie, a skarga była już szczegółowo rozpoznana.

Projekt nowelizacji art. 238 uwzględnia propozycję jego nowelizacji zawartą w projekcie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (odbyło się pierwsze czytanie projektu, po którym został skierowany do dalszych prac we właściwej komisji), w zakresie rozszerzenia formy działania organów administracji publicznej o dokumenty elektroniczne.

Nowelizacja § 2 tego przepisu uwzględnia nowo powstałe w trakcie jego obowiązywania jednostki organizacyjne oraz dostosowuje ten przepis do ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631, z późn. zm.). Zgodnie z art. 25 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy dane identyfikujące funkcjonariuszy i żołnierzy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz byłego Urzędu Ochrony Państwa i byłych Wojskowych Służb Informacyjnych wykonujących czynności operacyjno-rozpoznawcze podlegają ochronie bez względu na upływ czasu.

Celem proponowanej nowelizacji art. 259 jest określenie minimalnej częstotliwości dokonywania okresowych ocen przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez organy i jednostki organizacyjne poddane ich nadzorowi. Zmiana zmierza ponadto do pozbawienia wojewodów obowiązku dokonywania tych ocen w stosunku do wszystkich organów administracji publicznej i innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych działających na ich terenie. Zdaniem projektodawcy obowiązek ten powinien być wykonywany na ogólnych zasadach określonych w § 1 tego przepisu.

Zmiany zawarte w art. 2 mają na celu objęcie kognicją sądów administracyjnych również przewlekłego prowadzenia postępowania przez organy administracji publicznej. W wyniku tej nowelizacji sądy administracyjne, uznając skargę za zasadną będą mogły zobowiązać organ do załatwienia sprawy w określonym terminie, a gdyby pomimo to organ nie załatwił nadal danej sprawy – do wymierzenia temu organowi grzywny. Na konieczność wprowadzenia regulacji w tym zakresie wielokrotnie zwracał uwagę Europejski Trybunał Praw Człowieka.

Celem art. 3, jako przepisu przejściowego, jest uwzględnienie dotychczasowej formy rozstrzygnięć organów administracji publicznej wydawanych w formie decyzji, które zgodnie projektem mają zostać zastąpione postanowieniami (np. odmowa wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji, odmowa wznowienia postępowania). Decyzja nie może być zmieniana postanowieniem, a jedynie decyzją. Jeżeli zatem w danej sprawie została wydana decyzja o odmowie wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji i przed wejściem w życie przedmiotowego projektu nie zostało rozpatrzone odwołanie od tej decyzji (ew. wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy), to formą właściwą dla rozstrzygnięcia w tej sprawie przez organ wyższego stopnia powinna być również decyzja.

Z uwagi na dość znaczny zakres zaproponowanych zmian wydaje się, że 3-miesięczne *vacatio legis* jest terminem optymalnym na przygotowanie się organów administracji publicznej i uczestników postępowania administracyjnego do przyswojenia sobie nowych przepisów.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI (OSR)

I. Cel projektowanej ustawy

Celem projektowanej ustawy jest usprawnienie postępowania administracyjnego, wyeliminowanie istniejących luk prawnych.

Projektowana regulacja prawna została przygotowana w oparciu o propozycje zgłaszane przez poszczególnych ministrów i wojewodów, krajową reprezentację samorządowych kolegiów odwoławczych, uwagi oraz sugestie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu kierowane do Rządu RP.

II. Podmioty, na które oddziałuje projektowana ustawa

Projektowana regulacja prawna dotyczy osób fizycznych, osób prawnych, organizacji społecznych, organów administracji publicznej (samorządowej, rządowej i SKO).

III. Konsultacje społeczne

Projekt ustawy został umieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem tego aktu prawnego, zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337).

Projektowane rozwiązania prawne zostały również przekazane do konsultacji:

- 1) Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych,
- 2) Naczelnego Sądu Administracyjnego,
- 3) Rzecznika Praw Obywatelskich,
- 4) Trybunału Konstytucyjnego.

Projekt ustawy został rozpatrzony i uzgodniony – posiedzenie w dniu 23 grudnia 2009 r. – przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

IV. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Wejście w życie projektu nie wpłynie na sektor finansów publicznych.

V. Wpływ regulacji na rynek pracy

Projektowana regulacja nie wpłynie na rynek pracy.

VI. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość w tym funkcjonowanie przedsiębiorstw

Wejście w życie projektu nie będzie miało wpływu na przedsiębiorczość, konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki.

VII. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Wejście w życie przedmiotowego projektu ustawy nie wpłynie na rozwój regionalny.

Projektowana regulacja prawna nie jest objęta prawem Unii Europejskiej, a problematyka w niej ujęta jest pozostawiona prawu krajowemu.