



KANCELARIA SENATU  
BIURO LEGISLACYJNE

**Opinia**  
**o ustawie o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy –**  
**Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi**  
**(druk nr 1026)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Opiniowana ustawa nowelizuje ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.) oraz ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.).

Celem ustawy jest 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 nieuzasadniony), przy jednoczesnym zmotywowaniu stron postępowania, do bardziej czynnego ich udziału. Ustawa eliminuje istniejące luki prawne w Kodeksie, dokonując ich wypełnienia w oparciu o ukształtowane orzecznictwo i literaturę przedmiotu, mając również na względzie opinie praktyków.<sup>1</sup>

Cel ten zostanie zrealizowany poprzez m.in.:

- 1) rezygnację z niesprawdzających się w praktyce konstrukcji prawnych;
- 2) podkreślenie większej aktywności stron postępowania;
- 3) doprecyzowanie przepisów w zakresie określenia trybu i formy czynności procesowych;

---

<sup>1</sup> Uzasadnienie projektu ustawy, s. 1.

- 4) uwzględnienie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego wyłączenia pracowników organów administracji;
- 5) wprowadzenie instytucji pełnomocnika do doręczeń, oraz zasady, że doręczeń dokonuje się tylko jednemu pełnomocnikowi;
- 6) rozstrzygnięcie o formie postanowienia dla odmowy wszczęcia postępowania;
- 7) ograniczenie prawa zaskarżenia niektórych postanowień;
- 8) rozszerzenie prawa do wglądu w akta sprawy administracyjnej;
- 9) wprowadzenie możliwości niezawiadamiania skarżącego o sposobie załatwienia skargi, jeżeli skarga jest tożsama treściowo ze skargą wcześniej uznaną za bezzasadną;
- 10) wprowadzenie skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania.

Przedmiotowa ustawa ma wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 77. posiedzeniu w dniu 29 października 2010 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk nr 2987). Projekt był przedmiotem prac sejmowej Komisja Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach.

Komisja wprowadziła do projektu ustawy szereg poprawek redakcyjnych. W trakcie drugiego czytania zgłoszono poprawki mające na celu eliminację możliwości niezawiadamiania skarżącego o sposobie załatwienia skargi, jeżeli skarga jest tożsama treściowo ze skargą wcześniej uznaną za bezzasadną.

Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu zaproponowanym przez komisję.

## **III. Uwagi szczegółowe**

1) Nowelizacja art. 27 § 3 kpa polega na wskazaniu *expressis verbis*, że wyznaczenie innego samorządowego kolegium odwoławczego, w przypadku gdy właściwe samorządowe kolegium odwoławcze nie może załatwić sprawy ze względu na wyłączenie jego członków, następuje w drodze postanowienia.

Zmiana przepisu art. 27 § 3 jest zbędna. Z treści art. 104 § 1 i 2 oraz art. 123 § 1 i 2 kpa jednoznacznie wynika, że wszelkie rozstrzygnięcia o charakterze incydentalnym są rozstrzygane w drodze postanowienia. Ponieważ wyznaczenie samorządowego kolegium

odwoławczego na podstawie art. 27 § 3 kpa nie rozstrzyga o istocie sprawy administracyjnej, więc oczywistym jest, że następuje w drodze postanowienia (niezaskarżalnego).

Z tego powodu zmiana brzmienia art. 27 § 3 kpa jest niepotrzebna. Powyższe uzasadnia następującą poprawkę:

- w art. 1 skreśla się pkt 5;

2) Przepis art. 35 § 4 kpa w dotychczasowym brzmieniu daje organom wyższego stopnia możliwość określenia rodzaju spraw, które załatwiane są w terminach krótszych niż kodeksowe.

Ustawodawca wycofał się z tej konstrukcji prawnej zastępując ją informacją, że przepisy szczególne mogą określać inne terminy niż określone w art. 35 § 3 kpa.

Ponieważ art. 35 § 4 kpa w nowym brzmieniu nie niesie żadnej wartości normatywnej, powinien zostać skreślony.

Jednocześnie należy dokonać odpowiedniej modyfikacji treści art. 36 § 1 i art. 37 § 1 kpa.

Propozycja poprawki:

- w art. 1:

a) pkt 6 otrzymuje brzmienie:

"6) w art. 35 uchyla się § 4;"

b) w pkt 7, w § 1 skreśla się wyrazy "określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych",

c) w pkt 8, w § 1 wyrazy "określonym w art. 35, w przepisach szczególnych, ustalonym w myśl" zastępuje się wyrazami "lub nowym terminie, o którym mowa w";

3) W art. 65 § 1 kpa rezygnuje się z możliwości zaskarżenia postanowienia o przekazaniu sprawy do organu właściwego. Takie rozwiązanie bez wątpienia sprzyja sprawności przebiegu postępowania administracyjnego. Odbywa się to jednak kosztem ograniczenia praw stron postępowania.

Warto zauważyć, że analogiczne postanowienia w procedurze cywilnej (art. 394 § 1 pkt 1 kpc), karnej (art. 35 § 3 kpk) oraz sądownoadministracyjnej (194 § 1 pkt 1 ppsa) są zaskarżalne.

4) Zgodnie z § 86 ZTP zmiana ustawy nie może polegać na tym, że dawny przepis zastępuje się nowym, nie wskazując jednocześnie dokonywania tej zmiany (nowelizacja dorozumiana).

Jeżeli do tekstu artykułu dodaje się nowe paragrafy, zachowuje się dotychczasową numerację, dodając do numeru nowego paragrafu małą literę alfabetu łacińskiego (§ 89 ust. 2 ZTP).

Opiniowana ustawa w szeregu nowelizowanych artykułów posługuje się nowelizacją dorozumianą oraz nie zachowuje dotychczasowej kolejności paragrafów. Aby to poprawić należy wprowadzić następujące poprawki:

1) w art. 1 pkt 14 otrzymuje brzmienie:

"14) w art. 73:

a) § 1 otrzymuje brzmienie:

*"§ 1. Strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Prawo to przysługuje również po zakończeniu postępowania."*

b) po § 1 dodaje się § 1a w brzmieniu:

*"§ 1a. Czynności określone w § 1 są dokonywane w lokalu organu administracji publicznej w obecności pracownika tego organu."*

c) § 2 otrzymuje brzmienie:

*"§ 2. Strona może żądać uwierzytelnienia odpisów lub kopii akt sprawy lub wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem strony.";*

2) w art. 1 pkt 18 otrzymuje brzmienie:

"18) w art. 111:

a) po § 1 dodaje się § 1a i 1b w brzmieniu:

*"§ 1a. Organ administracji publicznej, który wydał decyzję, może ją uzupełnić lub sprostować z urzędu w zakresie, o którym mowa w § 1, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji."*

*§ 1b. Uzupełnienie decyzji następuje w formie postanowienia."*

b) § 2 otrzymuje brzmienie:

*"§ 2. W przypadku wydania postanowienia, o którym mowa w § 1b, termin dla strony do wniesienia odwołania, powództwa lub skargi biegnie od dnia jego doręczenia lub ogłoszenia.";*

3) w art. 1 pkt 20 otrzymuje brzmienie:

"20) w art. 138:

a) § 1 i 2 otrzymują brzmienie:

*"§ 1. Organ odwoławczy wydaje decyzję, w której:*

*1) utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo*

*2) uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję – umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, albo*

*3) umarza postępowanie odwoławcze.*

*§ 2. Organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy."*

b) dodaje się § 4 w brzmieniu:

*"§ 4. Jeżeli przepisy przewidują wydanie decyzji na blankiecie urzędowym, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a istnieją podstawy do zmiany zaskarżonej decyzji, organ odwoławczy uchyla decyzję i zobowiązuje organ pierwszej instancji do wydania decyzji o określonej treści.";*

4) w art. 1 pkt 22 otrzymuje brzmienie:

*"22) w art. 154:*

a) § 1 i 2 otrzymują brzmienie:

*"§ 1. Decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony.*

*§ 2. W przypadkach określonych w § 1 właściwy organ wydaje decyzję w sprawie uchylecia lub zmiany dotychczasowej decyzji."*

b) uchyla się § 3;"

5) w art. 1 pkt 26 otrzymuje brzmienie:

*"26) w art. 235:*

a) § 1 otrzymuje brzmienie:

*"§ 1. Skargę w sprawie, w której wydano decyzję ostateczną, uważa się zależnie od jej treści za żądanie wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności*

*decyzji albo jej uchylenia lub zmiany, które może być uwzględnione, z zastrzeżeniem art. 16 § 1 zdanie drugie."*

*b) uchyla się § 2;"*;

6) w art. 1:

*a) w pkt 27, w § 3 po wyrazach "art. 239" dodaje się wyrazy "§ 1",*

*b) pkt 29 otrzymuje brzmienie:*

*"29) w art. 239:*

*a) § 1 otrzymuje brzmienie:*

*"§ 1. W przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego."*

*b) uchyla się § 2;"*;

7) w art. 1 pkt 30 otrzymuje brzmienie:

*"30) w art. 259:*

*a) § 1 otrzymuje brzmienie:*

*"§ 1. Organy, o których mowa w art. 258, dokonują okresowo, nie rzadziej niż raz na dwa lata, ocen przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez organy i jednostki organizacyjne poddane ich nadzorowi."*

*b) uchyla się § 2,*

*c) § 3 otrzymuje brzmienie:*

*"§ 3. W wyniku przeprowadzonych kontroli oraz ocen organy wymienione w § 1 dążą do usunięcia przyczyn skarg oraz do pełnego wykorzystania wniosków w celu polepszenia działalności poszczególnych organów i innych państwowych jednostek organizacyjnych."";*

5) W art. 73 § 4 kpa zawarto odesłanie do przepisów o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

Zgodnie z § 158 ZTP odesłanie powinno zawierać pełny tytuł ustawy, a więc z podaniem daty ustawy.

Propozycja poprawki (przyjęcie poprawki zmieniającej sposób wprowadzenia zmiany do art. 73 czyni niniejszą poprawkę bezprzedmiotową):

- w art. 1 w pkt 14, w art. 73 w § 4 po wyrazie "przepisach" dodaje się wyrazy "ustawy z dnia 17 lutego 2005 r..

6) Na podstawie art. 101 § 1 kpa powstanie obowiązek zawiadomienia organu, którego decyzja lub stanowisko jest konieczne do wydania decyzji, o zawieszeniu i podjęciu postępowania administracyjnego.

Trudno o znalezienie uzasadnienia dla takiej decyzji ustawodawcy. Tym bardziej, że nie wprowadzono obowiązku informowania tych organów o np. umorzeniu postępowania.

Uzasadnienie projektu ustawy również nie zawiera na ten temat informacji.

Uznanie, że omawiana regulacja jest niepotrzebna, będzie wiązało się z koniecznością wprowadzenia następującej poprawki:

*- w art. 1 w pkt 16 w lit. a, w § 1 skreśla się wyrazy "oraz organ, o którym mowa w art. 106 § 1"*

7) Zgodnie z art. 111 § 3 kpa nie będzie możliwe zażalenie na postanowienie w przedmiocie uzupełnienia decyzji lub sprostowania zamieszczonego w decyzji pouczenia o środkach zaskarżenia.

Jednocześnie redakcja tego przepisu uniemożliwi zastosowanie art. 111 § 4 w przypadku wydania postanowienia o odmowie uzupełnienia decyzji. Może to uniemożliwić stronie postępowania złożenie odwołania w przypadku nieuwzględnienia przez organ wniosku o uzupełnienie decyzji, gdyż w takim wypadku termin na odwołanie będzie biegł dla strony od dnia doręczenia decyzji, której uzupełnienia domagała się strona.

Propozycja poprawki:

*- w art. 1 w pkt 18 w lit. b, w § 3 po wyrazie "Uzupełnienie" dodaje się wyrazy "lub odmowa uzupełnienia";*

Gdyby uznać, że postanowienie w przedmiocie uzupełnienia decyzji lub sprostowania zamieszczonego w decyzji pouczenia o środkach zaskarżenia powinno być zaskarżalne oraz, że również postanowienie o sprostowaniu pouczenia powinno skutkować przesunięciem rozpoczęcia biegu terminu na zaskarżenie decyzji, to należy wprowadzić następującą poprawkę:

- w art. 1 w pkt 18 w lit. b § 3 otrzymuje brzmienie:

*"§ 3. Na postanowienie w sprawie uzupełnienia lub sprostowania decyzji służy zażalenie.";*

8) Na podstawie art. 229 pkt 2 kpa organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej jest wojewoda lub organ wyższego stopnia.

Tak sformułowany przepis będzie mógł być przyczyną sporów kompetencyjnych pomiędzy wojewodami, a organami wyższego stopnia w stosunku do działania kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Wydaje się, że ustawa powinna dokonać stanowczego rozstrzygnięcia co do właściwości wymienionych organów.

9) Na podstawie art. 239 kpa w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia będzie mógł podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego.

Przepis ten będzie stanowił wyjątek od zasady wyrażonej w art. 237 § 3 kpa stanowiącym, że organ administracji o sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego. Nie ma potrzeby podkreślania tego poprzez użycie w art. 237 § 3 kpa zwrotu "z zastrzeżeniem art. 239". Co więcej, użycie tego zwrotu może, wbrew woli ustawodawcy, prowadzić adresata normy prawnej do wniosku, że w całym systemie prawa nie może być innego odstępstwa od przepisu art. 237 § 3 kpa.

Dlatego proponuje następującą poprawkę:

- w art. 1 skreśla się pkt 27;

10) Nowelizacja ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi polega na poddaniu kognicji sądów administracyjnych spraw o przewlekłe prowadzenie postępowania.



Ustawodawca, jak się wydaje, zapomniał uwzględnić w treści art. 51 ppsa skargi na przewlekłe prowadzenia postępowania. Aby to uzupełnić należy wprowadzić następującą poprawkę:

- w art. 2 po pkt 2 dodaje się pkt ... w brzmieniu:

"...) art. 51 otrzymuje brzmienie:

*"Art. 51. Kilku uprawnionych do wniesienia skargi może w jednej sprawie występować w roli skarżących, jeżeli ich skargi dotyczą tej samej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności albo bezczynności organu lub przewlekłego prowadzenia postępowania.";*

11) Nowelizacja art. 232 § 1 pkt 1 ppsa odnosi się do przepisu w brzmieniu zmienionym ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 36, poz. 196).

Przepis w obowiązującym brzmieniu nie wymaga poprawki, dlatego należy z treści opiniowanej ustawy usunąć punkt dotyczący jego nowelizacji.

Propozycja poprawki:

- w art. 2 skreśla się pkt 10.

*Legislator*

*Michał Gil*