

Nowelizacja KPA z 2017 r. cz. 1. Konspekt J. Krupiński

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 lub udzielanie ulg w ich wykonaniu;**
- 6) **tryb europejskiej współpracy administracyjnej.**

Komentowany przepis obowiązuje w obecnym brzmieniu od 1 czerwca 2017 r. Upřednio Kodeks nie normował postępowania w sprawie nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych i udzielania ulg w ich wykonaniu (dział IVa – art. 189a–189k). Nie było również możliwe załatwianie spraw indywidualnych milcząco (rozdział 8a w dziale II – art. 122a–122g). Ponadto Kodeks nie normował: 1) postępowania w sprawie udzielania przez polskie organy administracji pomocy organom innych państw członkowskich Unii Europejskiej i organom administracji Unii Europejskiej, 2) mediacji (rozdział 5a w dziale II – art. 96a–96n), 3) postępowania uproszczonego (rozdział 14 w dziale II – art. 163b–163f).

W wyniku nowelizacji przedmiotowy zakres stosowania K.p.a. został poszerzony o regulacje dotyczącą europejskiej współpracy administracyjnej, która znalazła się w nowym dziale VIIa K.p.a.

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 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.

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). Na gruncie prawa podatkowego, Trybunał Konstytucyjny 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*, przygotowanych przez Komisję Kodyfikacyjną Ogólnego Prawa Podatkowego. Podkreślono w nich bowiem, że „[...] w państwie 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, istniejąca 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”.

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. 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.

Nowa 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 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 uwzględniać w szczególności orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE.

W związku z powyższym należy podkreślić, że omawiana zasada – jak trafnie wskazano w *Kierunkowych założeniach nowej ordynacji podatkowej* ⁶⁾ 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. 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.

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 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 niejednoznaczną treść przepisów, organ powinien przyznać pierwszeństwo słusznym interesom strony.

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”.

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”. 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 (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, 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 czy stabilność systemu finansowego. W ten sam szeroki sposób należy rozumieć pojęcie interesu 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 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).

Uzasadnieniem dla zasady ogólnej rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony jest przekonanie, że zgodnie z wymogami konstytucyjnymi niejasne, niejednoznaczne przepisy prawa nie mogą być interpretowane na niekorzyść strony. W odmiennym przypadku państwo osiągałoby korzyści z wprowadzenia niejasnych przepisów, mogąc stosować je w taki sposób, który byłby najkorzystniejszy z punktu widzenia interesów państwa. Funkcją komentowanego przepisu jest zwiększenie ochrony praw strony przez ograniczenie negatywnych skutków nieprecyzyjnego formułowania przepisów prawa.

O istnieniu wątpliwości co do treści normy prawnej można mówić dopiero wówczas, gdy po zastosowaniu różnych metod wykładni przepisów, z uwzględnieniem pierwszeństwa wykładni językowej, treść normy prawa nadal budzi wątpliwości.

Przez rozstrzyganie wątpliwości „na korzyść strony” należy rozumieć wybór takiego sposobu rozumienia normy prawa, przy którym prawa strony są najpełniej chronione. Mówiąc inaczej, należy wybrać rozwiązanie prawne optymalne dla strony na tle innych interpretacji, które zarysowały się w trakcie wykładni normy prawa. Jeżeli więcej niż jeden sposób interpretacji można uznać za korzystny dla strony, to organ winien uzyskać stanowisko strony co do wyboru najkorzystniejszej dla niej interpretacji.

Zasada rozstrzygania „na korzyść strony” odnosi się wyłącznie do wątpliwości co do stanu prawnego, a nie stanu faktycznego sprawy. W sprawie rozstrzygania na korzyść strony niedających się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego zob. art. 81a.

Bezpośrednim adresatem normy wynikającej z przepisu art. 7a § 1 jest organ administracji rozstrzygający sprawę i w ramach tego rozstrzygania przyjmujący określone znaczenie przepisów prawa, mających zastosowanie w sprawie.

Pośrednim adresatem normy z art. 7a § 1 jest także strona. Może ona powoływać się na ten przepis i żądać jego zastosowania przez organ w sytuacji, gdy – zdaniem strony – w sprawie zaistniały niedające się usunąć wątpliwości interpretacyjne, a organ nie zastosował art. 7a § 1.

Wskazywana przez stronę interpretacja przepisu i sposób jego zastosowania może zostać zakwestionowana przez organ przez wykazanie, że treść przepisu nie budzi wątpliwości na tle tej konkretnej sprawy albo – jeżeli przepis budzi pewne wątpliwości – przez wykazanie, że wątpliwości te da się usunąć, a wynik prawidłowo przeprowadzonej wykładni przepisu jest inny niż wskazywany przez stronę. W takim przypadku nie będzie wystarczające uzasadnienie prawne rozstrzygnięcia, zawierające jedynie wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa oraz przedstawienie argumentacji prowadzącej do wydanego rozstrzygnięcia. Organ powinien wówczas wykazać, że strona, wysuwając inną argumentację i stawiając tezę o istnieniu niedających się usunąć wątpliwości, nie ma racji, gdyż np. powoływała nieadekwatne do stanu faktycznego przepisy, przyjmowała błędne założenia interpretacyjne, myliła się w rozumowaniu bądź też jej argumentacja była na tyle słaba w zestawieniu z argumentacją przeciwną, że nie można uznać istnienia niedających się usunąć wątpliwości. Wymaga tego realizacja wyrażonej w art. 11 zasady przekonywania.

Niezastosowanie art. 7a § 1 może stanowić podstawę do uchylecia decyzji przez sąd administracyjny w sytuacji, gdy sąd administracyjny, rozpoznając skargę na decyzję, uzna, że istniały ustawowe przesłanki zastosowania tego przepisu – pod warunkiem że niezastosowanie art. 7a § 1 mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (zob. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.).

Jeżeli w danej sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, to wydaje się, że wątpliwości takie będą istnieć również w innych sprawach, w których będzie stosowany ten sam przepis prawa.

Komentowany przepis wymaga ustalenia „korzyści strony” na tle konkretnej sprawy. Ustalenia w tym zakresie nie mają charakteru obiektywnego, co oznacza, że przyjęcie korzystnej dla strony wykładni przepisu w danej sprawie nie oznacza, że organy administracji są obligowane tak samo rozumieć korzyść innej strony na tle odrębnej sprawy, mimo że przedmiotem wątpliwości interpretacyjnych będzie ten sam przepis prawa.

Ustawodawca założył w tym przepisie ochronę interesu faktycznego a nie prawnego osób trzecich, a więc osób spoza kręgu stron postępowania.

Należy wobec tego przyjąć, że organy, z wykorzystaniem także art. 50 § 1 K.p.a. powinny – o ile zachodzą pozostałe przesłanki do stosowania art. 7a K.p.a. – poszerzać zakres postępowania wyjaśniającego także o ustalenie, czy w związku z daną sprawą występują osoby trzecie, na których interes faktyczny wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. A jeśli tak, na czym polega bezpośredni wpływ wyniku postępowania na ich interes faktyczny.

Art. 7b. 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.

Komentowany przepis został wprowadzony do Kodeksu z dniem 1 czerwca 2017 r. Nie oznacza to jednak, że Kodeks przed tą datą nie normował problematyki współdziałania organów administracji w związku z prowadzonym postępowaniem. Należy tutaj wskazać na instytucję pomocy prawnej (art. 52) oraz instytucję wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie przez inny organ (art. 106).

Prawna doniosłość komentowanego przepisu polega na tym, że podnosi on do rangi zasady ogólnej nakaz współdziałania organów administracji w związku z potrzebą wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, nie formalizując przy tym sposobów tego współdziałania. Można zatem przyjąć, że organy administracji są zobligowane do współdziałania ze sobą w każdym przypadku, gdy przyczyni się to do szybszego załatwienia sprawy. Sposób współdziałania powinien być odpowiedni do sytuacji.

Powstaje wątpliwość, czy przepis art. 7b upoważnia organ prowadzący postępowanie do występowania do organów wyższego szczebla, w tym do organów centralnych, o zajęcie stanowiska co do sposobu interpretacji oraz stosowania przepisów mających zastosowanie w rozpatrywanej sprawie. Uzyskiwanie takiego stanowiska sprzyjałoby realizacji nakazu nieodstępowania od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym (art. 8 § 2) – przy założeniu, że chodzi o utrwaloną praktykę organów administracji w skali kraju, a nie wyłącznie o praktykę organu prowadzącego postępowanie. Mogłoby to być również użyteczne dla oceny istnienia przesłanek do zastosowania art. 7a § 1 (wątpliwości co do treści normy prawnej są rozstrzygane na korzyść strony).

W mojej ocenie nie ma podstaw prawnych ani do występowania do organu wyższej instancji z pytaniem o wyjaśnienie wątpliwości prawnych ani o to, jak kształtuje się utrwalona praktyka rozpoznawania podobnych spraw w postępowaniu przed organem wyższej instancji. Jednolitości wykładni przepisów prawa służy głównie orzecznictwo i piśmiennictwo, natomiast w tym przepisie chodzi o nieodstępowanie od korzystnego dla stron sposobu załatwiania spraw, w których organ działa na zasadzie uznania administracyjnego lub dopuszczalnej przez prawo możliwości działania z urzędu (chodzi o to by organ nie działał wybiórczo).

Należy również zwrócić uwagę, że art. 138 § 2a upoważnia organ odwoławczy, który uchylił decyzję wydaną w I instancji, do określenia wytycznych w zakresie wykładni tych przepisów prawa, które stały się przedmiotem błędnej wykładni w decyzji pierwszoinstancyjnej. Skoro tak, to nie ma powodów, aby organy wyższego szczebla w trybie pozainstancyjnym nie mogły przedstawiać organowi swego stanowiska co do sposobu wykładni przepisów prawa. Można jednak również twierdzić, że oddziaływanie organu odwoławczego na proces wykładni przepisów prawa przez organ I instancji jest ograniczone do wytycznych wydawanych w sytuacji, o której mowa w art. 138 § 2a. Oddziaływanie takie jest natomiast wyłączone w pozostałych sytuacjach.

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.

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

Zmiana 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 (zob. wyrok WSA 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, 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.

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.

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.”. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny: „[...] przejawem prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów państwa jest m.in. rozstrzyganie tożsamyh faktycznie i prawnie spraw w taki sam lub zbliżony sposób”. 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 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 rozstrzygania 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

powyższą 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, wyrok ETS w sprawie *Elmeka*, C-181/04 do C-183/04).

Zgodnie z projektowaną regulacją organ może odstąpić od swojej utrwalonej praktyki rozstrzygania 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.

Stylistyka komentowanego przepisu wskazuje na to, że zawiera on nie tyle dyrektywę dotyczącą oddziaływania edukacyjno-wychowawczego organu na uczestników postępowania, ile dyrektywę prowadzenia postępowania w taki sposób, aby nie budziło ono wśród jego uczestników nieufności zarówno wobec organu administracji prowadzącego postępowanie, jak i wobec innych organów władz publicznych. Realizacja zasady ogólnej, zawartej w komentowanym przepisie, jest możliwa w wyniku kierowania się przez organ zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania (art. 8 § 1), jak również działania organu w sposób zgodny z zasadami dobrej administracji (w sprawie zasad dobrej administracji zob. komentarz wprowadzający do rozdziału 2 w dziale I).

Nakaz respektowania utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym (art. 8 § 2) stanowi element zasady równego traktowania.

Pomijając niedookreśloną przesłankę „uzasadnionych przyczyn”, która umożliwia uchylanie się od powyższego nakazu, zachodzi pytanie czy chodzi w nim o utrwaloną praktykę orzeczniczą konkretnego organu, czy organów o podobnej kompetencji rzeczowej, ale różnej właściwości rzeczowej, czy też o praktykę orzeczniczą sądów. Wydaje się, że w grę wchodzi tu wyłącznie praktyka rozpoznawania spraw będąca udziałem większej ilości organów lub szeregu podobnych spraw przez ten sam organ. Strona może powoływać się na praktykę istniejącą na terenie np. innego województwa.

I OSK 2592/16

wyrok NSA W-wa

2017-03-03

Istota postępowania organu administracji publicznej w ramach zasady pogłębiania zaufania obywateli i informowania stron.

LEX nr 2277147

Jeżeli strona, działająca bez profesjonalnego pełnomocnika, określiła przedmiot swojego żądania w postaci oczekiwanego wyniku rozstrzygnięcia sprawy, to pomimo wskazania także podstawy prawnej, którą organ miałby zastosować w sprawie, organ ten zobowiązany jest najpierw ocenić adekwatność wskazanej podstawy do oczekiwanego przez stronę wyniku rozstrzygnięcia, a następnie poinformować stronę - zgodnie z art. 8 i art. 9 k.p.a. - o istnieniu innej podstawy prawnej, jeżeli jej zastosowanie - w ocenie organu - byłoby adekwatne do uzyskania wyniku rozstrzygnięcia oczekiwanego przez stronę. Dopiero po takiej informacji dalsze podtrzymywanie przez stronę wskazanej przez nią podstawy prawnej działania organu zobowiązuje ten organ do wydania rozstrzygnięcia adekwatnego wobec wskazanej podstawy.

II SA/Bk 741 /13 **wyrok wsa z 2013-12-12**

Naruszenie zasady pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej.

LEX nr 1415194

Zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa narusza różna interpretacja przepisu prawa dokonywana w takim samym stanie faktycznym przez ten sam organ. Do naruszenia tej zasady dochodzi między innymi wówczas, gdy część składów orzekających samorządowego kolegium odwoławczego, interpretując przepis prawa materialnego i kierując się pragmatyzmem, uwzględnia wykładnię normy dokonaną uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego, a część interpretując przepis pomija treść tej uchwały, niebędącej źródłem prawa i niemogącej stanowić podstawy prawnej działań organów administracji.

II SA/Kr 84/2018

wyrok wsa

2018-03-30

w Krakowie

Sformułowanie sentencji decyzji II instancji. Uwzględnianie orzecznictwa w sprawie zwrotu nieruchomości w takich samych sprawach.

LEX nr 2478219

1. Jeżeli organ w punkcie I. uchylił zaskarżoną decyzję, natomiast orzeczenie co do istoty sprawy zawarł w pkt II. swojej decyzji, to oba punkty rozstrzygnięcia spełniają wymogi art. 138 § 1 k.p.a. Nie można uznać za naruszenie prawa - tym bardziej w stopniu rażącym - rozdzielenia sentencji na dwa odrębne punkty. Żaden bowiem przepis obowiązującego prawa nie wprowadza dla organu odwoławczego ograniczeń w tym zakresie.

2. W sytuacji gdy sądy administracyjne wielokrotnie, jednoznacznie i stanowczo zakwalifikowały określony stan faktyczny jako uzasadniający zwrot wywłaszczonej nieruchomości, przyjęcie w kolejnym postępowaniu stanowiska odwrotnego jest niewątpliwie naruszeniem zasady zaufania.

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 7 marca 2018 r.

VIII SA/Wa 842/17

Tytuł: Kontrola inwestycji przez organ nadzoru budowlanego.

Obowiązkiem organów nadzoru budowlanego jest dokonanie formalnej kontroli inwestycji w oparciu o posiadane przez inwestora pozwolenie na budowę, ale również przeprowadzenie innych czynności kontrolnych, na podstawie których możliwe było ustalenie przebiegu spornej granicy w oparciu o inne dowody. Takimi dowodami są np. aktualna dokumentacja geodezyjna, jak również tzw. "szkic tyczenia" wykonany przez uprawnionego geodetę, na którym znajdują się pomierzone kontrolnie elementy zagospodarowania, od których to zostały z kolei określone miary lokalizujące projekt. Posiadając taki dokument, organy nadzoru budowlanego mogą więc w terenie sprawdzić prawidłowość lokalizacji

budowanego budynku, nawet pomimo braku możliwości ustalenia granicy prawnej. Dopiero zaś po dokonaniu powyższego, organy mogłyby prawidłowo ocenić prawo inwestora do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Skarżący podniósł nadto, że jeżeli PINB nie może ustalić przebiegu granicy, to na jakiej podstawie twierdzi, iż lokalizacja budynku jest prawidłowa i zgodna z zagospodarowaniem terenu, jeżeli nie wykonał żadnych innych czynności kontrolnych, a swoją wiedzę czerpie z mapy i wpisu geodety w dzienniku budowy. Nawet zaś jeśli geodeta wytyczył prawidłowo, mogło dojść do przesunięcia lokalizacji w wyniku błędu inwestora bądź też jego celowego działania w tym zakresie. Początkowo bowiem płytę fundamentową wylano w odległości ok. 1,5 m od granicy z działką skarżącego, następnie zaś inwestor odsunął ławy fundamentowe na odległość 2,5 m, by po kolejnej interwencji skarżącego wylać kolejne ławy w odległości ok. 3 m od granicy.

W ocenie skarżącego geodeta, w sytuacji gdy brak jest trwałych punktów granicznych, powinien w pierwszej kolejności ustalić przebieg granicy na gruncie przy udziale stron, a następnie tyczyć obiekt budowlany. Bardzo istotnym dokumentem jest "szkic tyczenia", na nim właśnie muszą się znajdować, m.in. pomierzone kontrolnie elementy zagospodarowania, od których zostały określone miary lokalizujące projekt. Posiadając ten dokument, PINB mógłby w terenie sprawdzić prawidłowość lokalizacji budowanego budynku, nawet pomimo braku możliwości ustalenia granicy prawnej, bowiem granica użytkowania jest widoczna.

W ocenie Sądu, na podstawie zgromadzonego przez organy obu instancji materiału dowodowego, nie można było w sposób oczywisty stwierdzić braku podstaw prawnych i faktycznych do merytorycznego rozpatrzenia sprawy i uznać, że postępowanie zainicjowane przez skarżącego jest bezprzedmiotowe. Zgodzić się przede wszystkim należy ze skarżącym, że organy obu instancji wydając swoje rozstrzygnięcia nie wyjaśniły bowiem w wyczerpujący sposób stanu faktycznego i prawnego sprawy, uchybiając tym samym art. 7 i art. 77 § 1, a w konsekwencji również art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. Tak więc, organy obu instancji, co najmniej przedwcześnie wydały swoje decyzje, gdyż zgromadzona dokumentacja sprawy nie była wystarczająca do umorzenia postępowania dotyczącego oceny legalności prowadzonych przez inwestora prac budowlanych.

Słusznie zauważył skarżący, że jako strona postępowania, w przeciwieństwie do organu, nie miał możliwości uzyskania na swoje żądanie operatu geodezyjnego z czynności tyczenia spornego budynku w terenie, projektu budowlanego czy też mapy geodezyjnej. Takie możliwości posiadały natomiast organy obu instancji. Obowiązkiem organów nadzoru budowlanego było bowiem nie tylko, tak jak to uczyniono w niniejszej sprawie, dokonanie formalnej kontroli inwestycji w oparciu o posiadane przez inwestora pozwolenie na budowę, ale również przeprowadzenie innych czynności kontrolnych, na podstawie których możliwe było ustalenie przebiegu spornej granicy w oparciu o inne dowody. Takimi dowodami są np. aktualna dokumentacja geodezyjna, jak również tzw. "szkic tyczenia" wykonany przez uprawnionego geodetę, na którym znajdują się pomierzone kontrolnie elementy zagospodarowania, od których to zostały z kolei określone miary lokalizujące projekt. Posiadając taki dokument, organy nadzoru budowlanego mogły więc w terenie sprawdzić prawidłowość lokalizacji budowanego budynku, nawet pomimo braku możliwości ustalenia granicy prawnej. Dopiero zaś po dokonaniu powyższego, organy mogłyby prawidłowo ocenić prawo inwestora do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie
z dnia 15 lutego 2018 r.

Przyznając zatem co do zasady rację organowi odwoławczemu, że inicjatywa w zakresie stosowania rozwiązań zamiennych zapewniających nie pogorszenie warunków ochrony przeciwpożarowej obiektu powinna wyjść od właściciela obiektu, to nie jest dopuszczalne nakładanie na stronę obowiązku niewykonanego z przyczyn technicznych i przerzucanie na nią obowiązku poszukiwania innych sposobów usunięcia stwierdzonych uchybień (por. wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2007 r., II OSK 625/06). Organ powinien pouczyć stronę o możliwości złożenia stosownego wniosku o dopuszczenie rozwiązania zastępczego i takie rozwiązanie rozważyć (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 16 września 2010 r., II SA/Lu 334/10, wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Lu 1086/12, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 lutego 2015 r. sygn. akt II SA/Wr 898/14).

W niniejszej sprawie sąd zauważył naruszenie także innych przepisów postępowania administracyjnego. Nie do zaakceptowania jest bowiem sytuacja, gdy organ wszczynając z urzędu postępowanie i informując o tym fakcie, zawiadamia jednocześnie o tym, że wszczęte właśnie postępowanie ma zostać zakończone wydaniem decyzji i związku z powyższym informuje się o możliwości końcowego zaznajomienia się z aktami sprawy i wypowiedzenia się w terminie 7 dni od daty otrzymania takiego zawiadomienia. Co więcej dokonując takiego zawiadomienia organ administracji nie informuje na jakiej podstawie prawnej prowadzi postępowanie i co jest jego przedmiotem. Przewidziany w art. 10 § 1 k.p.a. obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu obejmuje wszystkie fazy postępowania, przy czym już od wszczęcia postępowania strona winna wiedzieć czego postępowanie dotyczy i jakie może podjąć działania. Ogólnikowe powołanie się na art. 10 § 1 i art. 61 § 4 k.p.a. narusza przy tym zasadę budzenia zaufania strony do organów administracji publicznej (art. 8 k.p.a.). W omawianym przypadku strona nie tylko nie mogła skutecznie wystąpić z inicjatywą zastosowania rozwiązań zamiennych, ale do chwili wydania decyzji przez organ I instancji mogła wręcz nie mieć świadomości w jakim przedmiocie toczy się postępowanie, a co zatem idzie, co będzie przedmiotem nałożonego obowiązku.

Takie działania organu, ograniczają uprawnienia procesowe strony, a także czas na podjęcie przez stronę nakazanych działań wobec zabytku, którego zachowanie leży w interesie społecznym.

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.

Zasada polubownego rozstrzygania 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 rozstrzyganie 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*, regulacja alternatywnych metod rozwiązywania sporów (ADR) w prawie administracyjnym powinna bowiem gwarantować należyta informację o możliwościach korzystania z ADR.

I OSK 2237/15

wyrok NSA W-wa

2016-01-13

Prowadzenie negocjacji ugodowych a bezczynność.

LEX nr 2032767

Prowadzenie negocjacji ugodowych nigdy samo przez się nie ekskulpuje organu od zawinienia w uchybieniu terminom załatwienia sprawy, bo rozmowy w tej materii nie mogą trwać ponad czas przeznaczony na załatwienie sprawy administracyjnej w drodze decyzji, skoro z zasady ugoda ma przyspieszyć załatwienie sprawy (art. 13 k.p.a.).

VII SA/Wa 621/10

wyrok wsa 2010-06-09

w Warszawie LEX nr 644033

Organ architektoniczno-budowlany nie może udzielić pozwolenia na rozbudowę budynku według postanowień zawartej pomiędzy stronami ugody.

Art. 15. Postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

We wcześniejszym stanie prawnym art. 15 stanowił samoistną gwarancję dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Obecnie przepis ten stanowi potwierdzenie prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji, gwarantowanego przez art. 78 Konstytucji RP. Dodanie zastrzeżenia, że przepis szczególny może wprowadzić odstępstwa od dwuinstancyjności postępowania, jest zgodne art. 78 Konstytucji RP, który wskazuje wprost, że ustawa może przewidywać wyjątki od tej zasady.

Artykuł 15 k.p.a. pozostaje także w związku z art. 13 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.). Artykuł 13 Konwencji przyznaje każdemu prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego w sytuacji, gdy zostały naruszone prawa i wolności zawarte w tej Konwencji. Należy w tym miejscu dodać, że z mocy art. 6 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej w brzmieniu nadanym Traktatem Lizbońskim zmieniającym Traktat o Unii Europejskiej i Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską: „Prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa”.

Podobnie art. 2 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) gwarantuje każdej osobie, której prawa lub wolności uznane w tym Pakcie zostały naruszone, prawo do skutecznego środka ochrony prawnej. Nie wszystkie rozstrzygnięcia organów administracji dotyczą praw i wolności gwarantowanych przez Konwencję lub przez Pakt, jednakże należy mieć świadomość, że niewłaściwe stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego może w określonych sytuacjach prowadzić do odpowiedzialności Rzeczypospolitej Polskiej na forum międzynarodowym.

Uprzednie 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. Konstytucja RP nie gwarantuje zatem bezwzględnej konieczności rozpoznawania każdej sprawy dwukrotnie przez organy administracji publicznej.

Zmiana 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 wnikającą 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), 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.

Nowe 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, 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. Z Konstytucji RP nie wynika konieczność przeprowadzenia - niezależnie od woli strony - dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego przed wniesieniem skargi na decyzję do sądu administracyjnego.

II SA/Ld 923/16

wyrok wsa 2017-03-31

w Łodzi

Kompetencje organu odwoławczego.

LEX nr 2276988

Organ odwoławczy jest organem ponownie merytorycznie rozpoznającym sprawę a nie jedynie organem kontrolującym, a to oznacza, że ponowne rozstrzygnięcie co do istoty jest efektem przeprowadzenia postępowania odwoławczego. Obowiązek zastosowania instytucji reformacji i orzeczenia co do istoty, zamiast uchylecia decyzji organu pierwszej instancji i przekazania do ponownego rozpoznania, w świetle art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. istnieje wówczas, gdy dokonujący kontroli instancyjnej organ drugiej instancji nie ma wątpliwości co do stanu faktycznego sprawy, a zakres uzupełnienia przez organ odwoławczy materiału dowodowego sprawy mieści się w granicach określonych w art. 136 k.p.a.

II SA/Kr 313/2018

wyrok wsa 2018-05-18

w Krakowie

Istota dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.

LEX nr 2501914

Zgodnie z ogólną zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego wyrażoną w art. 15 k.p.a. strona odwołująca się ma prawo do tego, aby jej sprawa była po raz drugi rozpatrzona pod względem merytorycznym przez organ II instancji.

Art. 16. § 1. Decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioszek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych.

§ 2. Decyzje mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych

§ 3. Decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu, są prawomocne.

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. 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 ²⁸). 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).

Dotyczy to też sytuacji, gdy strona zrzekła się prawa do wniesienia odwołania (art.127a § 2 K.p.a.).

IV CSK 133/13 wyrok SN 2013-11-06 Pojęcie decyzji ostatecznej, od której nie służyło stronie odwołanie w administracyjnym toku instancji. LEX nr 1413155

Przed zmianą art. 16 § 1 k.p.a. (na podstawie art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18)) pojęcie decyzji ostatecznej obejmowało decyzje, od których nie służyło stronie odwołanie w

administracyjnym toku instancji, co dotyczyło także decyzji wydanych w pierwszej instancji przez ministra, od których strona niezadowolona nie mogła wnieść odwołania do drugiej instancji, lecz jedynie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Ten ostatni środek weryfikacji decyzji nie mógł być uznany za tożsamy z odwołaniem wnoszonym w administracyjnym toku instancji. Do środka tego przepisy o odwołaniu stosowało się jedynie odpowiednio.

Art. 35. § 1. Organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki.

§ 2. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ.

§ 3. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

§ 3a. Załatwienie sprawy w postępowaniu uproszczonym powinno nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania.

§ 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 przyczyn niezależnych od organu.

W stanie prawnym obowiązującym do 11.04.2011 r. zgodnie z przepisem art. 35 § 4 terminy określone w art. 35 § 3 mogły być skracane przez organy wyższego stopnia. Od tego dnia organy administracji publicznej utraciły tę kompetencję wskutek zmiany brzmienia art. 35 § „1.

Data wszczęcia postępowania odwoławczego jest data otrzymania odwołania przez organ odwoławczy. 2. Termin załatwienia sprawy przez organ odwoławczy liczy się od dnia wpływu odwołania wraz z aktami sprawy do organu II instancji".

7. Przepisy szczególne mogą przewidywać inne niż określone w art. 35 § 3 i 3a terminy załatwiania danego rodzaju spraw administracyjnych. Terminy te mogą być zarówno krótsze od terminów określonych w tym przepisie (por. np. art. 16 ust. 2 pkt 1 u.d.i.p., zgodnie z którym odwołanie od decyzji w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej oraz od decyzji o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji rozpoznaje się w terminie 14 dni), jak i dłuższe (np. zgodnie z art. 255 ust. 3 p.w.p. do spraw rozpatrywanych przez Urząd Patentowy w trybie postępowania spornego nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego o terminach załatwiania spraw, a Urząd Patentowy dąży do rozstrzygnięcia sprawy w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku).

8. Nie jest dopuszczalne ustalanie dłuższych terminów załatwiania spraw, ani na mocy porozumienia między stroną a organem, ani przez organy wyższego stopnia. Zgoda strony na załatwienie sprawy administracyjnej w terminie dłuższym od przewidzianego w art. 35 § 3 jest pozbawiona znaczenia prawnego i nie zwalnia organu administracji publicznej z obowiązku załatwienia sprawy w terminie ustawowym.

Art. 36. § 1. O każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zakończenia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

§ 2. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w zakończeniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

Nowy termin zakończenia sprawy powinien być wyznaczony w dniach, tygodniach lub miesiącach oraz z zachowaniem ogólnej zasady szybkości postępowania, zawartej w art. 12 (wyrok NSA z 21 czerwca 1996 r., I SAB 28/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 97). Początek biegu tego terminu nie może być uzależniony od zdarzenia przyszłego, którego data nastąpienia nie jest pewna (por. wyrok NSA z 22 grudnia 2000 r., III SAB 75/00, LEX nr 48005, w którym stwierdzono, że uzależnienie terminu zakończenia sprawy od wejścia w życie aktu wykonawczego do ustawy narusza art. 36 § 1).

Nowela z kwietnia 2017 r. zobowiązuje organ administracji publicznej do umieszczenia w zawiadomieniu także pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia.

Nieprawidłowe wydaje się korzystanie przez organ administracji publicznej z kompetencji przewidzianej w art. 36, w sytuacji gdy upływ terminu zakończenia sprawy przewidzianego w art. 122a § 2 jest równoznaczny (na mocy przepisów szczególnych) z milczącym zakończeniem sprawy

II SAB/OI 52/2018

wyrok wsa 2018-07-17

w Olsztynie

Brak legitymacji do wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania a bezczynność organu.

LEX nr 2526200

Nawet w przypadku ustalenia, że podmiot występujący z żądaniem nie ma legitymacji do wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania, czy też istnieją inne uzasadnione przyczyny uniemożliwiające jego wszczęcie, organ winien wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Jeżeli natomiast takiego postanowienia nie wyda, to wniosek wszczyna postępowanie administracyjne (art. 61 § 3 k.p.a.), co nakłada na organ określone obowiązki.

II OSK 10/2018

wyrok NSA W-wa 2018-07-11

Zasady wyznaczania nowego terminu rozstrzygnięcia sprawy.

LEX nr 2524675

Organ wyznaczający na podstawie art. 36 k.p.a. nowy termin zakończenia sprawy jest związany przepisem art. 12 § 2 k.p.a. i art. 35 § 1 k.p.a., a zatem jest obowiązany do ustalenia możliwie najkrótszego terminu.

II SAB/Kr 47/2018

wyrok wsa 2018-05-28

w Krakowie

Bezczynność przekraczająca cztery miesiące jako niestanowiąca rażącego naruszenia prawa.

LEX nr 2499998

Bezczynność przekraczająca cztery miesiące, istotnie jest wyraźnym naruszeniem terminu z art. 35 § 3 k.p.a., jednak nie mieści się w kategorii rażącego naruszenia prawa.

Art. 37. § 1. Stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli:

- 1) nie zakończono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 (bezczynność);**
- 2) postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do zakończenia 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 bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, stwierdzając jednocześnie, czy miało ono miejsce z rażącym naruszeniem prawa;**
- 2) w przypadku stwierdzenia bezczynności lub przewlekłości:**
 - a) zobowiązuje organ rozpatrujący sprawę do załatwienia sprawy, wyznaczając termin do jej załatwienia, jeżeli postępowanie jest niezakończony,**
 - b) zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych bezczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających bezczynności lub przewlekłości w przyszłości.**

§ 7. Organ rozpatrujący ponaglenie może z urzędu zmienić postanowienie, o którym mowa w § 6, wyznaczając dłuższy termin zakończenia postępowania, jeżeli wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody, wymagające dłuższego postępowania, nieznane 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 bezczynności lub przewlekłości organ prowadzący postępowanie niezwłocznie załatwia sprawę oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych bezczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających bezczynności lub przewlekłości w przyszłości.

Przepis ten zawiera definicję przewlekłości i bezczynności !

Pogląd o powiązaniu ze sobą bezczynności i przewlekłości przestał być aktualny w związku z nowelizacją Kodeksu, która weszła w życie z dniem 1 czerwca 2017 r.

Należy podkreślić, że w obecnym stanie prawnym bezczynność nie jest ani następstwem prowadzenia postępowania w przewlekły sposób, ani nie jest przesłanką przewlekłości postępowania.

Definicja przewlekłości postępowania, zawarta w art. 37 § 1 pkt 2, jest bardzo ogólna. Należy przyjąć, że pojęcie przewlekłości postępowania w rozumieniu Kodeksu powinno być rozumiane w sposób przyjęty w orzecznictwie Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w odniesieniu do pojęcia „w rozsądnym terminie”, użytym w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Ocena długości postępowania zależy zatem od okoliczności sprawy i powinna być dokonywana w oparciu o kryteria określone w orzecznictwie Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, w szczególności dotyczące złożoności sprawy, sposobu zachowania strony i organu prowadzącego postępowanie oraz innych organów publicznych, jak również wagi rozstrzygnięcia sprawy dla sytuacji skarżącego (zob. np. wyrok z 23 marca 1994 r. w sprawie *Silva Pontes v. Portugalia*, Series A no. 286-A, s. 15, § 39; zob. także D. Sześciło, *Komentarz. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 1 lutego 2005 r. w sprawie Beller przeciwko Polsce, skarga nr 51837/99*, Sam. Teryt. 2008, nr 11).

Ponaglenie powinno zawierać uzasadnienie, ale wystarczające będzie wyrażenie niezadowolenia bez motywacji prawnej.

Odrębny charakter postępowania wywołanego ponagleniem, brak związku takiego postępowania z merytorycznym sposobem załatwienia sprawy i brak możliwości narzucania w tym postępowaniu takiego sposobu. Dotyczy to także sądów.

Zarówno beczynność organu jak i przewlekłe prowadzenie sprawy stanowią kategorie odrębne względem milczącego załatwienia sprawy, o którym mowa w art. 122a i nast. K.p.a.

Organ wyższego stopnia stwierdza w postanowieniu, że beczynność lub przewlekłość miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa, gdy ta przesłanka została spełniona, co może uzasadniać odpowiedzialność majątkową funkcjonariusza publicznego na podstawie art. 5 w zw. z art. 6 pkt 6 u.o.m.f.p. Ocena, czy niezałatwienie sprawy odbyło się z rażącym naruszeniem prawa, powinna uwzględniać zarówno przesłanki subiektywne istniejące po stronie funkcjonariusza publicznego, który dopuścił do niezałatwienia sprawy w terminie (np. winę funkcjonariusza), jak i okres przekroczenia terminu (np. znaczne przekroczenie terminu), a także skutki niezałatwienia sprawy w terminie dla strony lub interesu publicznego. Nie każde zatem niezałatwienie sprawy w terminie jest równoznaczne z rażącym naruszeniem prawa (zob. jednak A. Matan [w:] *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, red. A. Bielska-Brodziak, Warszawa 2011, art. 6, s. 324). Zgodnie z art. 16 u.o.m.f.p. jej przepisy stosuje się do działań i zaniechań funkcjonariuszy publicznych, które nastąpiły od dnia wejścia w życie ustawy, a zatem także do niezałatwienia sprawy w terminie, które zaistniało po dniu 17.05.2011 r., chociażby bieg terminu załatwienia sprawy rozpoczął się przed tym dniem.

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.

Odpowiedzialność pracownika organu administracji, o której mowa w omawianym artykule, nie jest uzależniona od podjęcia przez stronę działań prawnych, np. wniesienia ponaglenia lub wniosku o ukaranie pracownika winnego naruszenia terminu załatwienia sprawy. Organ może z urzędu podjąć działania w celu pociągnięcia pracownika do odpowiedzialności. Działania takie mogą być także zainicjowane przez podmiot wnoszący skargę w rozumieniu przepisów działu VIII.

Fakt stwierdzenia beczynności lub przewlekłości przez organ rozpatrujący ponaglenie stanowi przesłankę pociągnięcia do odpowiedzialności pracownika winnego zaniedbania. Warunkiem odpowiedzialności pracownika za niezałatwienie sprawy w terminie jest jednakże stwierdzenie, że niezałatwienie sprawy w terminie nastąpiło z nieuzasadnionych przyczyn, dlatego w każdym przypadku należy badać, jakie były powody niezałatwienia sprawy w terminie (R. Hauser, *Terminy...*, s. 1). Stwierdzenie przez organ rozpatrujący ponaglenie rażącego naruszenia prawa (art. 37 § 6 pkt 1) stanowi jedną z przesłanek odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego (zob. ustawę z 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, Dz.U. z 2016 r. poz. 1169). Pod uwagę są brane te działania i zaniechania funkcjonariuszy publicznych, które miały miejsce od dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. od 17 maja 2011 r. Brak stwierdzenia rażącego naruszenia prawa nie wyklucza odpowiedzialności porządkowej albo dyscyplinarnej pracownika albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa.

Komentowany przepis ma znaczenie materialne, kwalifikuje bowiem określone w nim zachowania pracownika organu administracji publicznej jako swoiste wykroczenia (przeciw obowiązkom pracowniczym);

Użycie słowa „podlega” wskazuje na obligatoryjność takiej odpowiedzialności, chociaż w poprzedniej wersji tego przepisu też tak było to ujęte i przepis ten nie był powszechnie stosowany.

Art. 39². W przypadku gdy stroną lub innym uczestnikiem postępowania jest podmiot publiczny obowiązany 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 2017 r. poz. 570) doręczenia dokonuje się na elektroniczną skrzynkę podawczą tego podmiotu. Przepisu art. 39¹ nie stosuje się.

Art. 16a. 1. *W przypadku gdy w przepisach prawa został wskazany organ właściwy do określenia wzoru dokumentu, jeżeli przepisy te nie wykluczają przesyłania dokumentów drogą elektroniczną, organ ten:*

- 1) przekazuje ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji wzór dokumentu elektronicznego w celu umieszczenia go w centralnym repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych, o którym mowa w art. 19b ust. 1;*
- 2) przekazuje ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji opis usługi możliwej do zrealizowania przy wykorzystaniu wzoru dokumentu elektronicznego w celu zamieszczenia go w katalogu usług;*
- 3) udostępnia na ePUAP lub w innym systemie teleinformatycznym formularz elektroniczny umożliwiający wygenerowanie dokumentu elektronicznego w celu złożenia go za pomocą środków komunikacji elektronicznej.*

2. Czynności, o których mowa w ust. 1, organ realizuje w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie przepisów określających wzór dokumentu.

3. Formularz elektroniczny udostępniony na ePUAP spełnia standardy określone i opublikowane na ePUAP przez ministra właściwego do spraw informatyzacji.

4. W przypadku gdy formularz elektroniczny nie spełnia standardów, o których mowa w ust. 3, minister właściwy do spraw informatyzacji może wezwać organ do dostosowania, we wskazanym terminie, formularza elektronicznego udostępnionego na ePUAP do tych standardów.

5. W przypadku niedostosowania we wskazanym terminie formularza elektronicznego udostępnionego na ePUAP do standardów, o których mowa w ust. 3, minister właściwy do spraw informatyzacji może usunąć formularz elektroniczny z ePUAP.

Podmiotowi publicznemu obowiązkanemu do udostępniania i obsługi elektronicznej skrzynki podawczej pisma można doręczać wyłącznie na elektroniczną skrzynkę podawczą tego podmiotu – bez potrzeby uzyskania zgody tego podmiotu na doręczanie pism w taki sposób. Podmiot taki nie może również zrezygnować z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

III SA/Ld 1049/17

wyrok wsa 2018-01-10

w Łodzi

Domniemanie prawdziwości pocztowego dowodu doręczenia.

LEX nr 2452848

Pocztowy dowód doręczenia adresatowi przesyłki jest dokumentem urzędowym potwierdzającym fakt i datę doręczenia zgodnie z danymi na dokumencie tym umieszczonymi i jako taki korzysta z domniemania prawdziwości.

W braku technicznej możliwości zastosowania art. 39² K.p.a. konieczne jest doręczenie stronie pisma w sposób tradycyjny.

Jeżeli podmiot publiczny ustanowił pełnomocnika, który takiej skrzynki nie posiada, to należy doręczać mu korespondencję w sposób tradycyjny.

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, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej wskazuje się 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, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej.

Bardzo ważna zmiana koncepcji określenia terminu do wniesienia środka odwoławczego lub skargi, decydująca rola ogłoszenia w BIP i terminu w tym ogłoszeniu wskazanego.

VIII SA/Wa 1016/15

wyrok wsa 2016-09-21

w Warszawie

Rozpoczęcie biegu terminu doręczenia decyzji zgodnie z art. 49 k.p.a.

LEX nr 2119791

Dla rozpoczęcia biegu terminu doręczenia decyzji zgodnie z art. 49 k.p.a. miarodajny jest pierwszy dzień, w którym ogłoszenie zostało opublikowane w sposób określony w tym przepisie lub przepisach szczególnych. W sytuacji zaś, gdy publiczne ogłoszenie obwieszczenia o wydaniu decyzji dokonywane jest w różnych miejscach i za pomocą różnych środków przekazu - należy ustalić, kiedy ukazało się po raz pierwszy ostatnie z obwieszczeń i ten dzień traktować jako dzień rozpoczęcia biegu terminu czternastu dni, którego upływ skutkuje uznaniem doręczenia decyzji w trybie art. 49 k.p.a.

II SA/Rz 1553/15

wyrok wsa 2016-06-28

w Rzeszowie

Sposób zawiadomienia o wydawaniu przez organ decyzji o warunkach zabudowy.

LEX nr 2066829

Artykuł 49 k.p.a. dopuszcza obwieszczenie jako jeden ze sposobów doręczania, ale tylko wówczas, gdy zezwala na to stosowny przepis. Tymczasem art. 53 ust. 1 ustawy z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym odnosi się tylko i wyłącznie do decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i nie może być wykorzystywany w przypadku wydawania przez organ decyzji o warunkach zabudowy, bowiem dotyczące jej przepisy ani nie odsyłają w tym zakresie do cytowanego przepisu ani też same nie dopuszczają takiej możliwości.

II OSK 1086/17

wyrok NSA W-wa 2018-03-13

Zawiadomienie poprzez publiczne obwieszczenie.

LEX nr 2479922

Niedopuszczalne jest powoływanie się przez stronę postępowania na taką okoliczność, że pomimo publicznego ogłoszenia o wydaniu decyzji, o tej decyzji nie wiedziała. Prowadziłoby to bowiem do podważenia sensu regulacji zawartej w art. 49 k.p.a. Z jednej strony, po upływie czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia decyzje uznawane byłyby za ostateczne. Z drugiej strony każda ze stron postępowania mogłaby domagać się wznowienia postępowania twierdząc, że skoro faktycznie decyzji jej nie doręczono, to nie brała udziału w postępowaniu.

II SA/Rz 877/17

wyrok wsa 2018-02-21

w Rzeszowie

Obliczanie terminu do wniesienia odwołania od decyzji lokalizacyjnej przez stronę inną niż inwestor, właściciel i użytkownik wieczysty nieruchomości, na których będą lokalizowane inwestycje celu publicznego.

LEX nr 2483974

1. Termin został określony w dniach, a ma być on obliczany od "dnia publicznego ogłoszenia". Publiczne ogłoszenie jest więc zdarzeniem, od którego należy obliczać termin 14 dni. Sposób obliczania terminu

określonego - jak w tym wypadku - w dniach, reguluje przepis art. 57 § 1 k.p.a., który stanowi, że jeżeli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie, przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym zdarzenie nastąpiło. Upływ ostatniego z wyznaczonej liczby dni uważa się za koniec terminu.

2. Dzień publicznego ogłoszenia nie może być uwzględniony przy obliczaniu czternastodniowego terminu.

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.

Przepis ten upoważnia organ do zawiadamiania stron w sposób wskazany w art. 49 § 1 zarówno wówczas, gdy w chwili wszczęcia postępowania okaże się, że bierze w nim udział więcej niż 20 stron, jak i w toku postępowania – gdy liczba stron wzrośnie do co najmniej 21. Do stron, w rozumieniu komentowanego przepisu, należy doliczać również uczestników postępowania na prawach strony.

W każdym przypadku organ musi uprzedzić na piśmie strony o zamiarze zawiadamiania ich w określony sposób, przewidziany w art. 49 § 1. Dla dopuszczalności zawiadamiania stron w sposób określony w art. 49 § 1 nie jest konieczne uprzedzenie o tym wszystkich stron. Nie jest również konieczne wykorzystywanie wszystkich form zawiadamiania wskazanych w art. 49 § 1.

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

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

Wyda się, że w takim wypadku należy jednak wysłać decyzję do jej adresata, czy też stron o przeciwstawnych interesach, natomiast tryb powyższy dotyczyłby uczestników, którzy w postępowaniu aktywnie nie uczestniczyli.

W wyniku zawiadomienia strony zgodnie z art. 49 § 1 lub art. 49a strona zostaje powiadomiona o decyzjach i innych czynnościach organu administracji. Data zawiadomienia strony o decyzji lub postanowieniu, które podlega zaskarżeniu, jest początkową datą biegu terminu do wniesienia właściwego środka zaskarżenia. Wystąpienie do organu o udostępnienie odpisu decyzji lub postanowienia nie wstrzymuje biegu terminu do wniesienia właściwego środka zaskarżenia.

Art. 49 § 1 k.p.a. w poprzednim 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, nieznane 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 uprzedzania 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 istnieć będzie podstawa do zastosowania formy zawiadamiania, 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 zawiadamiania, o ile nie będzie nakładał takiego obowiązku ww. przepis szczególny.

W 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

II OPS 2/16

uchwała NSA W-wa 2017-02-27

Skład: 7 sędziów NSA W-wa

Brak wyłączenia w stosunku do właściciela lub użytkownika wieczystego skutków zawiadomienia o wydaniu decyzji w drodze publicznego ogłoszenia z art. 49 k.p.a.

LEX nr 2231046

Stosownie do art. 11f ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2031), doręczenie dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu zawiadomienia o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na adres wskazany w katastrze nieruchomości nie wyłącza w stosunku do tych osób skutków zawiadomienia o wydaniu decyzji w drodze publicznego ogłoszenia, o którym mowa w art. 49 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.).

II OSK 2615/12

wyrok NSA W-wa 2014-05-06

Zasada informowania stron w postępowaniu o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

LEX nr 1475205

Ustawa z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko gwarantuje dostęp do informacji o toczącym się postępowaniu środowiskowym (w tym informacji o raporcie i jego treści) podmiotom, które nie muszą dysponować ani interesem faktycznym ani też prawnym w postępowaniu. W przypadku decyzji środowiskowej zastosowanie art. 49 k.p.a. stanowi więc dodatkową, pomocniczą formę zapewnienia udziału społeczeństwa w postępowaniu, choć jego głównym celem jest oczywiście nadal zapewnienie sprawności postępowania toczącego się z udziałem dużego grona stron.

Art. 64. § 1. Jeżeli w podaniu nie wskazano adresu wnoszącego i nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych, podanie pozostawia się bez rozpoznania.

§ 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.

II SA/Gd 39/17

wyrok wsa

2017-04-26

w Gdańsku

Braki podania wnoszonego w formie elektronicznej.

LEX nr 2278566

Brak na podaniu wnoszonym w formie elektronicznej bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu jest brakiem formalnym, który może być usunięty w trybie art. 64 § 2 k.p.a., o ile znany jest adres wnoszącego podanie. Na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. uzupełnieniu podlega brak podpisu pod podaniem, w tym i bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu na podaniu wnoszonym w formie elektronicznej. Brak na podaniu wnoszonym w formie elektronicznej bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu można uzupełnić przez przesłanie podania przez wnoszącego i opatrzenie go bezpiecznym podpisem elektronicznym bądź też wniesienie podania w formie pisemnej opatrzonego podpisem.

II SAB/Op 62/17

wyrok wsa

2017-04-04

w Opolu

Usuwanie braków wniosku o wydanie pozwolenia na budowę.

LEX nr 2274679

Jeżeli wniosek o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę jest niekompletny pod względem formalnoprawnym, organ powinien wezwać do jego uzupełnienia w trybie art. 64 § 2 k.p.a.; natomiast w sytuacji materialnoprawnych braków wniosku powinien być zastosowany art. 35 ust. 3 p.b.

Kluczowym skutkiem powyższej zmiany jest uzyskanie przez organ wpływu na datę wszczęcia postępowania administracyjnego (a w ślad za tym bieg terminów załatwienia sprawy). Podanie, o którym mowa w art. 63 § 1 K.p.a., wywołuje skutek prawny, gdy jest ono kompletne, czyli od momentu uzupełnienia jego braków formalnych przez stronę.

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

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

§ 2a. ⁽²⁸⁾ Jeżeli odpis dokumentu został sporządzony w formie dokumentu elektronicznego, poświadczenie jego zgodności z oryginałem, o którym mowa w § 2, dokonuje się przy użyciu kwalifikowanego podpisu elektronicznego albo podpisu potwierdzonego profilem zaufanym ePUAP. Odpisy dokumentów poświadczane elektronicznie sporządzane są w formatach danych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

§ 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.

§ 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.

§ 4. Jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, organ administracji publicznej zażąda od strony składającej odpis dokumentu, o którym mowa w § 2, przedłożenia oryginału tego dokumentu.

I OPS 1/18 - Uchwała NSA

niedostępne w internecie

Data orzeczenia	2018-10-08	<i>orzeczenie prawomocne</i>
--------------------	------------	------------------------------

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego Warszawa, dnia 8 października 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny na posiedzeniu jawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej po rozpoznaniu wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 14 marca 2018 r., nr IV. 7006.2016.ZA o podjęcie przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2018, poz. 1302 ze zm.), uchwały mającej na celu wyjaśnienie: "Czy w ramach udostępniania akt stronie, na podstawie art. 73 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.) mieści się sporządzenie przez organ, w sposób wynikający z posiadanych możliwości technicznych i organizacyjnych, na wniosek strony, kopii dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy?" podjął następującą uchwałę: **W ramach udostępnienia akt stronie na podstawie art. 73 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.) mieści się sporządzenie przez organ, w sposób wynikający z jego możliwości technicznych i organizacyjnych, na wniosek strony, kopii dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy.**

II GSK 1732/16 wyrok NSA W-wa 2018-03-20

Dokumentacja fotograficzna nie stanowi dokumentu urzędowego. Charakter odpowiedzialności określonej w art. 40 ust. 12 u.d.p.

LEX nr 2495358

1. Dokumentacja fotograficzna nie stanowi dokumentu urzędowego. Jest jedynie dowodem potwierdzającym istnienie przedstawionego na fotografiach stanu rzeczy. To, na ile potwierdza zajęcie pasa drogowego w niniejszej sprawie bezpośrednio z niej nie wynika Wyniki wnioskowań w tym zakresie mogą być podważone w każdy sposób."

2. Odpowiedzialność określona w art. 40 ust. 12 u.d.p. jest obiektywna, niezależna od sprawcy naruszenia. Uzależniona jest od stwierdzenia określonego przepisem stanu faktycznego w konkretnym przypadku

zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia. Dokonując tego ustalenia, organ nie bada przyczyny, dla której nastąpił stan nieakceptowalny przez obowiązujące przepisy, poza jego zainteresowaniem pozostaje też stopień winy strony przy zajęciu pasa drogowego, nie ma też możliwości miarkowania kary pieniężnej.

IV SA/Po 12/2018

wyrok wsa 2018-03-14

w Poznaniu

Charakter prawny dowodu w postaci dzienniku budowy.

LEX nr 2462439

Dziennik budowy nie jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 76 § 1 k.p.a., zgodnie z którym dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Nie spełnia on bowiem jednego z podstawowych warunków określonych w art. 76 k.p.a. - nie jest sporządzany przez organ państwowy (art. 76 § 1), ani przez jednostkę organizacyjną lub podmiot wskazany w art. 76 § 2 k.p.a. Dziennik budowy stanowi dokument prywatny w rozumieniu art. 245 k.p.c. Nie są bowiem podmiotami prawa publicznego osoby uprawnione do dokonywania w tym dokumencie wpisów.

III SA/Lu 350/17

wyrok wsa 2018-01-30

w Lublinie

Moc prawna dokumentu urzędowego.

LEX nr 2471050

Protokół (raport) z czynności kontrolnych ma moc prawną dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 76 k.p.a., gdy został sporządzony przez uprawniony do tego organ i w przepisanej formie, w zakresie poruczonych mu z mocy prawa zadań wskazanych w zakresie działania tego organu. Sporządzony raport, jako dokument urzędowy stanowi dowód tego, co zostało w nim stwierdzone (art. 76 § 1 k.p.a.). Kodeks postępowania administracyjnego przyjmuje domniemanie zgodności z prawdą tego, co zostało w dokumencie stwierdzone, poświadczony i zaświadczone przez upoważniony podmiot, który dokument wystawił.

II SA/Kr 1494/17

wyrok wsa 2018-01-24

w Krakowie

Dokument urzędowy.

LEX nr 2447074

Dokument urzędowy stanowi dowód tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone. Dokument taki sporządzony przez upoważniony do tego organ w zakresie swojego działania korzysta z domniemania prawdziwości (autentyczności dokumentu) oraz zgodności z prawdą tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone. Jakkolwiek domniemania te mogą być obalone, ale musi to zostać przekonująco wykazane w trakcie trwania postępowania.

Uwaga! Poświadczenie dokumentu jest odpłatne, zgodnie z ust. 4 części II załącznika do ustawy z 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej

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.

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.) ³¹). 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.

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, sądowoadministracyjnym 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.

Wydaje się, że na tym etapie postępowania organ nie musi ani nawet nie może „zdradzać” przyszłego rozstrzygnięcia w sposób kategoryczny, ale powinien w sposób warunkowy poinformować stronę, że przedłożone dowody np. nie dotyczą zgłoszonego żądania, że są niewystarczające lub, że w celu uzyskania pozytywnej decyzji powinna dodatkowo dostarczyć odpowiednie dokumenty lub opinie.

Przepis powyższy w żadnym wypadku nie znosi obowiązujących zasad prowadzenia postępowania dowodowego i nie zwalnia organu od obowiązku oceny materiału dowodowego zgodnie z art. 80 K.p.a. Chodzi tu wyłącznie o przypadek niemożności przeprowadzenia dowodu z powodów obiektywnych, np. utrata dokumentu wskutek niezawinionego działania osób trzecich, siły wyższej, upływu czasu.

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.**

Bezpośrednim adresatem normy wynikającej z komentowanego przepisu jest organ administracji dokonujący oceny zebranego w sprawie materiału dowodowego.

Pośrednim adresatem normy z art. 81a § 1 jest także strona. Może ona powoływać się na ten przepis i żądać jego zastosowania przez organ w sytuacji, gdy – zdaniem strony – w sprawie zaistniały niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, a organ nie zastosował art. 81a § 1.

Formułowane przez stronę oczekiwanie usunięcia wątpliwości co do stanu faktycznego sprawy może zostać zakwestionowane przez organ poprzez wykazanie, że: 1) nie pojawiły się w istocie rzeczy wątpliwości co do stanu faktycznego; 2) wprawdzie pojawiły się wątpliwości, ale zostały one usunięte, a ocena zebranego materiału dowodowego jest inna, niż wskazywana przez stronę.

W takim przypadku nie będzie wystarczające uzasadnienie faktyczne rozstrzygnięcia, zawierające jedynie wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej (art. 107 § 3). Organ winien wówczas wykazać, że strona stawiając tezę o istnieniu niedających się usunąć wątpliwości nie ma racji, gdyż np.

zignorowała niektóre dowody lub błędnie je oceniła, myliła się w rozumowaniu, bądź też jej argumentacja była na tyle słaba w zestawieniu z argumentacją przeciwną, że nie można uznać istnienia niedających się usunąć wątpliwości. Wymaga tego realizacja wyrażonej w art. 11 zasady przekonywania.

Niezastosowanie art. 81a § 1 może stanowić podstawę do uchylenia decyzji przez sąd administracyjny w sytuacji, gdy sąd administracyjny rozpoznając skargę na decyzję uzna, że istniały ustawowe przesłanki do zastosowania tego przepisu – pod warunkiem, że niezastosowanie art. 81a § 1 mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (zob. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.).

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w projektowanym art. 81a § 1 k.p.a., jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, wątpliwości te powinny być rozstrzygane na korzyść strony. 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. Aktualne 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. Wątpliwości te powinny mieć charakter konkretny i realny, co oznacza, że nie mogłyby zostać rozstrzygnięte przez dalsze czynności procesowe ³³). 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 ³⁴).

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. 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. 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.

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).

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie

z dnia 23 lutego 2018 r.

II SA/Kr 60/18

Tytuł: Zakres stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Stosowanie przepisów k.p.a. do postępowania dowodowego w sprawie rozpatrzenia zarzutu egzekucyjnego polegającego na wykonaniu obowiązku rozbiórki.

1. W postępowaniu egzekucyjnym stosuje się odpowiednio większość zasad ogólnych przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego, przy czym zróżnicowany jest zakres adaptacji tych zasad w postępowaniu egzekucyjnym. Najszerze zastosowanie mają zasady: legalności (art. 6 k.p.a.), prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), zaufania (art. 8 k.p.a.), udzielania informacji (art. 9 k.p.a.), przekonywania (art. 11 k.p.a.), szybkości i prostoty postępowania (art. 12 k.p.a.) i sądowej weryfikacji rozstrzygnięć podejmowanych przez organy administracji publicznej (art. 16 k.p.a.).

2. Do postępowania dowodowego w sprawie rozpatrzenia zarzutu egzekucyjnego polegającego na wykonaniu obowiązku rozbiórki mają odpowiednie zastosowanie przepisy k.p.a.

Rację ma organ, że zgodnie z art. 81 ust. 4 zd. drugie ustawy prawo budowlane, protokolarne ustalenia dokonane w toku tych czynności stanowią podstawę do wydania decyzji oraz podejmowania innych środków przewidzianych w przepisach prawa budowlanego, a sporządzony prawidłowo protokół z czynności kontrolnych jest dokumentem urzędowym i ma szczególne znaczenie dowodowe.

Rzecz jednak w tym, że z żadnego z tych protokołów (ani też z akt sprawy) nie wynika, że czynności kontrolne przeprowadzono zgodnie z przywołanymi wyżej zasadami i regułami wynikającymi z art. 81a ustawy prawo budowlane, tj. w obecności inwestora, kierownika budowy lub robót, bądź osób przez nich upoważnionych albo w obecności właściciela lub zarządcy obiektu. Co więcej z protokołu z dnia 24 czerwca 2015 r. oraz z dnia 28 września 2016 r. wynika, że "czynności przeprowadzono z terenu ogólnodostępnego", co z kolei oznacza, że pracownicy organu nie weszli na teren budowy, a zdjęcia siłą rzeczy musiały być wykonywane z oddalenia. W pozostałych dwóch protokołach w ogóle nie odnotowano w jakich warunkach prowadzono czynności kontrolne. Tym samym protokół sam w sobie sporządzony został zapewne prawidłowo w tym znaczeniu, że odzwierciedla przebieg wykonanych wówczas czynności, jednak same czynności przeprowadzone zostały z naruszeniem obowiązujących, przywołanych wyżej przepisów.

Rozstrzygnięcie organ oparł także w znacznej mierze na analizie porównawczej dokumentacji fotograficznej sporządzonej podczas wyżej opisanych czynności kontrolnych, jednak rozważania organu w tym zakresie, szczególnie dotyczące identycznych elementów nadłanego w trakcie kładzenia stropu betonu w charakterystycznym układzie wynikającym ze sposobu szalowania, na czwartym piętrze budynku tuż pod dachem pomiędzy podwójnym oknem a drzwiami balkonowymi - nie poddają się kontroli sądu.

Ustalenia stanu faktycznego dokonane na podstawie wadliwie przeprowadzonych czynności kontrolnych, w zestawieniu z pozostałymi dowodami znajdującymi się w aktach sprawy, świadczącymi o wykonaniu obowiązku wynikającego z tytułu wykonawczego z dnia 31 marca 2017 r. szczegółowo wyżej przywołanymi, muszą prowadzić do wniosku, że kontrolowane postanowienia naruszają przepisy postępowania w stopniu, który mógł mieć wpływ na wynik sprawy. W szczególności ocena dowodów została przez organ przeprowadzona dowolnie a nie swobodnie.

Organ całkowicie zdyskwalifikował choćby znajdująca się w aktach opinię inż. J. J., biegłego Sądu Okręgowego w K. ds. budownictwa ogólnego. Co prawda opracowanie to sporządzone zostało na zlecenie skarżącej, niemniej sam ten fakt nie dyskwalifikuje jego treści, a nadto organ nie powinien całkowicie abstrahować od kwalifikacji jej autora. Tymczasem organ nie skorzystał nawet z możliwości wyjaśnienia swoich wątpliwości z autorem opinii, jeżeli wątpliwości takie posiadał.

Podobnie wszystkie zeznania świadków zostały przez organ ocenione jako niewiarygodne, bez szczególnego w tym zakresie uzasadnienia.

Ponownie rozpoznając sprawę organ weźmie pod uwagę wytknięte wyżej uchybienia zasadom postępowania dowodowego oraz **będzie miał również na względzie treść art. 81a § 1 k.p.a.** (stosowanego odpowiednio), zgodnie z którym, 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.

Odstąpienie od sporządzenia protokołu z czynności postępowania dowodowego, która ma charakter istotny. Należyte udokumentowanie doręczenia stosownym dokumentem. Rozstrzyganie wątpliwości „na korzyść strony” w rozumieniu normy z art. 81a § 1 k.p.a.

LEX nr 2435548

1. Według art. 67 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej sporządza zwięzły protokół z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie. Z brzmienia § 2 art. 67 wynika, że zawarte tamże wyliczenie czynności, z których sporządza się protokół, ma charakter przykładowy. Odstąpienie od sporządzenia protokołu z czynności postępowania dowodowego, która ma charakter istotny, prawotwórczy, powoduje, że jeśli strona przeczy danym okolicznościom faktycznym lub ich nie potwierdza, to powołanie się przez organ na sporządzenie adnotacji (notatki służbowej w miejsce protokołu) może okazać się niemiarodajne dla uznania, że dana okoliczność faktyczna kształtuje się tak, jak przyjął organ.

2. Obowiązek należytego udokumentowania doręczenia stosownym dokumentem, jakim jest w szczególności zwrotne potwierdzenie odbioru, którego treść nie może budzić jakichkolwiek zastrzeżeń spoczywa na organie.

3. Przez rozstrzyganie wątpliwości "na korzyść strony" w rozumieniu normy z art. 81a § 1 k.p.a. należy rozumieć wybór takiego sposobu oceny zebranego materiału dowodowego, przy którym prawa strony są najpełniej chronione.

Art. 83. § 1. Nikt nie ma prawa odmówić zeznań w charakterze świadka, z wyjątkiem małżonka strony, wstępnych, zstępnych i rodzeństwa strony oraz jej powinowatych pierwszego stopnia, jak również osób pozostających ze stroną w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli. Prawo odmowy zeznań trwa także po ustaniu małżeństwa, przysposobienia, opieki lub kurateli.

§ 2. Świadek może odmówić odpowiedzi na pytania, gdy odpowiedź mogłaby narazić jego lub bliskich wymienionych w § 1 na odpowiedzialność karną, hańbę lub bezpośrednią szkodę majątkową albo spowodować naruszenie obowiązku zachowania prawnie chronionej tajemnicy zawodowej.

§ 3. Przed odebraniem zeznania organ administracji publicznej uprzedza świadka o prawie odmowy zeznań i odpowiedzi na pytania oraz o odpowiedzialności za fałszywe zeznania.

§ 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 od obowiązku zachowania tajemnicy mediacji.

Art. 91. § 1. W wezwaniu na rozprawę określa się termin, miejsce i przedmiot rozprawy.

§ 2. Stronom, świadkom, biegłym oraz państwowym i samorządowym jednostkom organizacyjnym, organizacjom i innym osobom, wezwanym do udziału w rozprawie, doręcza się wezwanie na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego.

§ 3.⁽³⁵⁾ Jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo, że oprócz wezwanych stron, uczestniczących w postępowaniu, mogą być jeszcze w sprawie inne strony, nieznane 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.

Rozdział 5a⁽³⁶⁾

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 dokonanie ustaleń dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa, w tym przez wydanie decyzji lub zawarcie ugody.

§ 4. Uczestnikami mediacji mogą być:

- 1) organ prowadzący postępowanie oraz strona lub strony tego postępowania albo
- 2) strony postępowania.

Mediacja może być przeprowadzona po wszczęciu postępowania, ale przed zakończeniem postępowania w danej instancji, gdyż użyte w art. 96a § 1 określenie „w toku postępowania” odnosi się właśnie do tak rozumianego przedziału czasowego. Mediacja może być przeprowadzona także w postępowaniu odwoławczym oraz w postępowaniach nadzwyczajnych.

Z art. 96a § 3 można wysnuć wniosek, że nie jest dopuszczalne przeprowadzenie mediacji na etapie badania formalnej prawidłowości wniosku o wszczęcie postępowania.

W mediacji powinny wziąć udział wszystkie podmioty pozostające ze sobą w sporze co do określonej kwestii, co nie jest tożsame z koniecznością wzięcia udziału w mediacji przez wszystkie strony postępowania oraz przez organ prowadzący to postępowanie. Stylistyka art. 96a § 4 skłania do wniosku, że mediacja może być przeprowadzona w różnych konfiguracjach podmiotowych: 1) z udziałem organu i wszystkich stron, 2) z udziałem organu i niektórych stron, 3) między wszystkimi lub niektórymi stronami – bez udziału organu. W mediacji może również brać udział organ wyrażający opinię lub zgodę albo wyrażający stanowisko w innej formie (art. 106 § 1), o ile organ ten nie zajął jeszcze stanowiska, zaś przedmiotem sporu są kwestie mające znaczenie dla zajęcia stanowiska.

Art. 96b. § 1. Organ administracji publicznej, z urzędu lub na wniosek strony, zawiadamia stronę 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 mediatora
- w terminie czternastu dni od dnia doręczenia zawiadomienia.

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

Z inicjatywą przeprowadzenia mediacji może wystąpić zarówno organ, jak i strona. Strona we wniosku o przeprowadzenie mediacji w toku postępowania z udziałem wielu stron powinna określić zakres spornych kwestii, które miałyby stanowić przedmiot mediacji, oraz wskazać pozostałych uczestników mediacji.

Termin czternastu dni od dnia doręczenia zawiadomienia (art. 96b § 3) zostanie zachowany, gdy strona przed upływem tego terminu wyeksponuje pismo zawierające zgodę na mediację w jeden ze sposobów wskazanych w art. 57 § 5. Niewskazanie w takim piśmie mediatora stanowi brak formalny, który może być uzupełniony w trybie art. 64 § 2.

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

Brak zgody nawet jednego uczestnika sporu uniemożliwia przeprowadzenie mediacji.

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, posiadającego 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, lub na listę prowadzoną przez organizację pozarządową lub uczelnię, o której informację przekazano prezesowi sądu okręgowego.

§ 2. W przypadku gdy organ prowadzący postępowanie jest uczestnikiem mediacji, mediatorem może być wyłącznie osoba wpisana na listę stałych mediatorów lub do wykazu instytucji i osób uprawnionych do prowadzenia postępowania mediacyjnego, prowadzonych przez prezesa sądu okręgowego, lub mediator wpisany na listę prowadzoną przez organizację pozarządową lub uczelnię, o której informację przekazano prezesowi sądu okręgowego.

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

Stałym mediatorem jest mediator wpisany na listę stałych mediatorów przez prezesa sądu okręgowego w drodze decyzji wydawanej na podstawie art. 157b § 1 p.u.s.p.

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 sporządzania 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 fakty, o których dowiedzieli się w związku z prowadzeniem mediacji, chyba że uczestnicy mediacji postanowią inaczej.

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

Propozycje ugodowe, ujawnione informacje lub oświadczenia złożone w toku mediacji, z wyjątkiem ustaleń zawartych w protokole z przebiegu mediacji, nie mogą być wykorzystywane po jej zakończeniu – mówiąc inaczej, nie mogą stanowić dowodu w postępowaniu. Organ nie może takich informacji brać pod uwagę przy rozstrzyganiu sprawy.

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 z przebiegu mediacji zawiera:

- 1) czas i miejsce przeprowadzenia mediacji;

- 2) imiona i nazwiska (nazwy) 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.

Nie wydaje się być konieczne posiedzenie mediacyjne, aby przeprowadzić mediację, jakkolwiek zgromadzenie wszystkich uczestników mediacji w jednym miejscu i czasie wydaje się być najprostszym i najszybszym sposobem przeprowadzenia mediacji.

Uczestnicy mediacji mogą korespondencyjnie dokonać ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy. Protokół z przebiegu mediacji nie przedstawia zatem ani przebiegu posiedzenia, na którym został osiągnięty kompromis, ani czynności mediatora, uczestników mediacji i innych osób, w wyniku których doszło do zawarcia kompromisu. Jest to protokół ustaleń dotyczących sposobu załatwienia sprawy.

Z komentowanego przepisu nie wynika, że protokół z przebiegu mediacji może być sporządzony w formie dokumentu elektronicznego. Jeżeli miałyby istnieć taka możliwość, to wszyscy uczestnicy mediacji musieliby posiadać kwalifikowany podpis elektroniczny. Stylistyka art. 96m sugeruje jednak, że protokół powinien być sporządzony w formie dokumentu papierowego. Z kolei ugoda zawarta przed mediatorem może być sporządzona w formie dokumentu elektronicznego (zob. art. 117 § 1 w zw. z art. 121a).

Uczestnicy mediacji nie muszą w tej samej chwili składać podpisów pod protokołem z przebiegu mediacji. Podpisy mogą być złożone w trybie obiegowym. Złożenie podpisu przez uczestników mediacji oznacza ich wolę załatwienia sprawy w sposób zgodny z ustaleniami opisanymi w protokole. Nie wyklucza to możliwości zmiany zdania i późniejszego kwestionowania wydanej decyzji lub zawartej ugody, opartych na ustaleniach z mediacji.

Art. 96n. § 1. Jeżeli w wyniku mediacji zostaną dokonane 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.

Projekt zakłada wprowadzenie nowej instytucji w ramach postępowania administracyjnego, tj. mediacji. W przeciwieństwie do stosunków cywilnoprawnych, mediacje nie są obecnie przedmiotem odrębnej regulacji w stosunkach administracyjnych. Wprawdzie do mediacji odwołuje się przepis art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie, ustanawiając organ gminy mediatorem w sprawie sporu o wysokość odszkodowania za szkodę między właścicielem lub posiadaczem gruntu a dzierżawcą lub zarządcą obwodu łowieckiego, niemniej jednak celem tej procedury nie jest doprowadzenie do rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej w rozumieniu art. 1 k.p.a., lecz sprawy o charakterze cywilnym odszkodowawczym.

Postępowanie mediacyjne może być obecnie przeprowadzone przed sądami administracyjnymi. 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 wszczynaniu postępowań sądowoadministracyjnych.

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: (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*, 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 rozstrzyganie w drodze konsensusu” ⁴³). 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 ⁴⁴).

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

uniemożliwić 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.

UWAGA! Wydaje się, że jest to pogląd zbyt daleko idący, gdyż ugoda administracyjna jest odrębnie uregulowana w art. 114 i n. K.p.a.

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.

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 przerywania 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 wpisaną w istotę stosunku administracyjnoprawnego. Mediator, jako swoistego rodzaju „maż

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 rozsądzenie 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 ugodą 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.

Według niektórych poglądów nie jest w ogóle dopuszczalne zawarcie ugody przed mediatorem, brak jest bowiem przepisu – odpowiednika art. 115 K.p.a. – który stanowiłby podstawę kompetencji procesowej do zawarcia przed mediatorem ugody. Nie stanowi jej art. 121a K.p.a., który ma charakter normy odsyłającej i to do odpowiedniego stosowania art. 117 – 121 K.p.a.

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*, 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 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.).

Nie jest dopuszczalne zawarcie ugody przed mediatorem, brak jest bowiem przepisu – odpowiednika art. 115 K.p.a. – który stanowiłby podstawę kompetencji procesowej do zawarcia przed mediatorem ugody. Nie stanowi jej art. 121a K.p.a., który ma charakter normy odsyłającej i to do odpowiedniego stosowania art. 117 – 121 K.p.a.

II SA/Kr 180/2018

wyrok wsa

2018-03-22

w Krakowie

Odpowiedzialność za naruszenie zasad wynikających z zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów. Niedopuszczalność mediacji w sprawie dotyczącej cofnięcia zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów.

LEX nr 2475918

1. Odpowiedzialność przewidziana w art. 47 ustawy z 2012 r. o odpadach oparta jest na idei bezprawności, w związku z czym jest ona odpowiedzialnością obiektywną. Oznacza to, iż wystarczającą podstawą do zastosowania sankcji w postaci cofnięcia zezwolenia jest konkretne zachowanie, naganne z punktu widzenia treści normy prawnej oraz zobiektywizowanych zakazów lub nakazów z normy tej wynikających.

2. Przepis art. 47 ustawy z 2012 r. o odpadach nie wymaga przeprowadzenia kontroli przez Starostę, jako jedyne wiarygodnego dowodu poprzedzającego wezwanie. To, czy taka kontrola winna być przeprowadzona, zależy bowiem od sytuacji faktycznej i oceny organu, czy dostarczone informacje i dowody są odpowiednio wiarygodne.

3. O ile można co do zasady aktualizować instrukcję bezpieczeństwa pożarowego (niezależnie od powyższej uwagi), to obiekt powinien spełniać wymogi bezpieczeństwa pożarowego określone w "Wytycznych", do których odwołuje się w uzasadnieniu decyzja o zezwoleniu na zbieranie odpadów.

4. Charakter sprawy prowadzonej w oparciu o art. 47 ust. 1 i 2 u.o. nie dopuszcza konsensusu i przeprowadzenia mediacji.

Postępowanie mediacyjne i uproszczone w P.p.s.a.

Art. 115. § 1. *Na wniosek skarżącego lub organu, złożony przed wyznaczeniem rozprawy, może być przeprowadzone postępowanie mediacyjne, którego celem jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz przyjęcie przez strony ustaleń co do sposobu jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa.*

§ 2. *Postępowanie mediacyjne może być prowadzone mimo braku wniosku stron o przeprowadzenie takiego postępowania.*

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 posiadającego 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 oraz 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 prowadzenia postępowania mediacyjnego, prowadzonych przez prezesa sądu okręgowego.*

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 przeglądania akt sprawy i otrzymywania odpisów, kopii lub wyciągów z tych akt, chyba że strona w terminie tygodnia od dnia ogłoszenia lub doręczenia postanowienia kierującego strony do mediacji nie wyrazi zgody na przeglądanie przez mediatora akt sprawy.*

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

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

§ 3. *Propozycje ugodowe, ujawnione fakty lub oświadczenia złożone w toku postępowania mediacyjnego nie mogą być wykorzystywane po jego zakończeniu, z wyjątkiem 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 związanych z przeprowadzeniem mediacji 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 z przebiegu postępowania mediacyjnego 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 z przebiegu postępowania mediacyjnego stronom oraz sądowi, przed którym toczy się postępowanie.*

Art. 117. § 1. *Na podstawie ustaleń dokonanych w postępowaniu mediacyjnym, organ uchyla lub zmienia zaskarżony akt albo wykonuje lub podejmuje inną czynność stosownie do okoliczności sprawy w zakresie swojej właściwości i kompetencji.*

§ 2. *Jeżeli strony nie dokonają ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy, podlega ona rozpoznaniu przez sąd.*

Art. 118. § 1. *Na akt wydany na podstawie ustaleń, o których mowa w art. 117 § 1, można wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia aktu albo wykonania lub podjęcia czynności. Skargę sąd rozpoznaje łącznie ze skargą wniesioną w sprawie na akt lub czynność, w której przeprowadzono postępowanie mediacyjne.*

§ 2. *Jeżeli skarga na akt lub czynność wydane lub podjęte na podstawie ustaleń, o których mowa w art. 117 § 1, nie zostanie wniesiona albo skarga ta zostanie oddalona, sąd umarza postępowanie w sprawie, w której przeprowadzono postępowanie mediacyjne.*

Art. 106. § 1. Jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ.

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

§ 3. Organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba że przepis prawa przewiduje inny termin.

§ 4. Organ obowiązany do zajęcia stanowiska może w razie potrzeby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające.

§ 5. Zajęcie stanowiska przez ten organ następuje w drodze postanowienia, na które służy stronie zażalenie.

§ 6. **W przypadku niezajęcia stanowiska w terminie określonym w § 3 stosuje się przepisy art. 36-38, przy czym organ obowiązany do zajęcia stanowiska niezwłocznie informuje organ załatwiający sprawę o wniesieniu ponaglenia.**

komentowany przepis reguluje zasady i tryb tzw. współdziałania organów administracji publicznej przy wydawaniu decyzji administracyjnej. Przepis art. 106 nie stanowi podstawy prawnej współdziałania, bowiem taką podstawą są przepisy szczególne, które uzależniają wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ. Komentowany przepis określa jedynie zasady i tryb współdziałania, czyli dotyczy wyłącznie kwestii proceduralnych współdziałania.

Przepis art. 106 nie ma zastosowania do takich przewidzianych w ustawach szczególnych form współdziałania, w których rozstrzygnięcie sprawy głównej przez właściwy organ administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej jest uzależnione od rozstrzygnięcia innej sprawy administracyjnej (incydentalnej w odniesieniu do sprawy głównej) przez inny organ, przy czym zależność ta polega na tym, że decyzja rozstrzygająca sprawę główną ma charakter decyzji związanej decyzją incydentalną w tym sensie, że ta ostatnia przesądza treść rozstrzygnięcia zawartego w decyzji głównej. W szczególności przepis art. 106 nie dotyczy tzw. decyzji zależnych, dla których decyzja poprzedzająca stanowi konieczny warunek ich wydania.

Przepis art. 106 ma zastosowanie w takich przypadkach współdziałania, w których wydanie decyzji administracyjnej, a zatem ukształtowanie treści tej decyzji, należy do wyłącznej kompetencji organu administracji publicznej, który w pełni i samodzielnie odpowiada za treść decyzji, zaś organ współdziałający ma ustawową kompetencję do zajęcia stanowiska w sprawie rozstrzyganej przez właściwy organ, przy czym stanowisko to nie jest wiążące prawnie dla organu załatwiającego sprawę w drodze decyzji. Organ współdziałający w podejmowaniu decyzji przez organ właściwy do rozpatrzenia sprawy nie staje się przez to stroną postępowania administracyjnego, bowiem sprawa administracyjna nie dotyczy jego praw i obowiązków.

Zgodnie z art. 106 § 1 *in fine* decyzję wydaje się "po zajęciu stanowiska" przez organ, co w piśmiennictwie jest interpretowane jako bezwzględny nakaz uzyskania stanowiska przed zakończeniem postępowania administracyjnego w danej instancji i niedopuszczalność sanowania braku takiego stanowiska przed wydaniem decyzji w drodze późniejszych działań innego organu. Na temat sytuacji, gdy postanowienie, w którym inny organ przedstawił swoje stanowisko w sprawie, zostało zaskarżone w drodze zażalenia, wypowiedział się skład siedmiu sędziów NSA w Warszawie w uchwale z dnia 9 listopada 1998 r., OPS 8/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 7: "Jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ, wydanie decyzji przed rozpoznaniem zażalenia na postanowienie w przedmiocie zajęcia stanowiska, o którym mowa w art. 106 § 5 k.p.a., narusza przepis art. 106 § 1 k.p.a." Zgodnie z postanowieniem NSA z dnia 16 lutego 2004 r., OW 2/04, ONSA WSA 2004, nr 1, poz. 3, "w ramach współdziałania organów administracji publicznej przy załatwianiu sprawy, w razie zajęcia stanowiska przez organ współdziałający w formie postanowienia w trybie art. 106 § 5 k.p.a., organem właściwym do rozpoznania zażalenia na to postanowienie jest organ wyższego stopnia w stosunku do organu, który wydał to postanowienie, a nie organ wyższego stopnia w stosunku do organu, który jest właściwy do wydania decyzji w sprawie administracyjnej";

Przepis art. 106 § 1 ma zastosowanie tylko wówczas, gdy zajęcie stanowiska przez inny organ następuje na wezwanie organu administracji publicznej, który załatwia sprawę administracyjną (art. 106 § 2). Należy przyjąć, że wezwanie innego organu do zajęcia stanowiska w sprawie ma postać postanowienia, na które nie służy zażalenie; nie mają w tym wypadku zastosowania przepisy kodeksu odnoszące się do wezwań. Organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić stronę postępowania (w sprawie głównej) o tym, że zwrócił się do "innego organu" o zajęcie stanowiska w sprawie.

Organ obowiązany do zajęcia stanowiska może w razie potrzeby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, co oznacza, że w jego gestii leży decyzja, czy przeprowadzić takie postępowanie. W razie gdy uzna on, że przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego jest konieczne, przeprowadzi je zgodnie z zasadami i w trybie, jakie są przewidziane w kodeksie dla postępowania wyjaśniającego (dowodowego). Musi mieć jednak przy tym na uwadze postulat szybkości postępowania, ponieważ w braku odmiennych postanowień przepisów szczególnych stanowisko musi być przedstawione niezwłocznie, nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania organu. Przedmiotem postępowania wyjaśniającego mogą być tylko okoliczności, których ustalenie jest konieczne do zajęcia stanowiska przez organ współdziałający. Niedopuszczalne jest prowadzenie w tym trybie postępowania wyjaśniającego co do okoliczności ustalonych przez organ załatwiający sprawę. Należy przyjąć, że stroną tego postępowania nie jest organ administracji publicznej rozstrzygający sprawę (główną) w drodze decyzji, bowiem postępowanie przed innym organem nie dotyczy jego interesu prawnego ani obowiązku, a żądanie zajęcia stanowiska nie następuje ze względu na interes prawny lub obowiązek tego organu administracji publicznej;

Komentowany przepis nie odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów art. 36–38. *A contrario* przepisy te należy stosować wprost w postępowaniu w sprawie zajęcia stanowiska. Oznacza to m.in., że prawo do wniesienia ponaglenia przysługuje stronie, nie zaś organowi załatwiającemu sprawę w postępowaniu głównym w drodze decyzji.

Pracownik organu współdziałającego, który z nieuzasadnionych przyczyn dopuścił się beczynności lub przewlekłości, podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa (zob. art. 38).

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 do zajęcia 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.

Generalnie przepis ten dotyczy organów, które w drodze bezpośredniej dokonują odpowiednich uzgodnień w zakresie obowiązku zajęcia stanowiska.

Posiedzenie w trybie współdziałania może być wykorzystywane w dwojakim celu. Po pierwsze, jeżeli nie upłynął jeszcze termin na zajęcie stanowiska, to jest ono przeprowadzane w sytuacji, gdy organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, uzna za celowe wyjaśnienie określonych kwestii z organem prowadzącym postępowanie oraz ze stronami. Po drugie, jeżeli już upłynął termin na zajęcie stanowiska, to organ prowadzący postępowanie może wykorzystać posiedzenie w trybie współdziałania jako instrument zwalczania bezczynności lub przewlekłości po stronie organu współdziałającego. Wniesienie ponaglenia nie jest wówczas warunkiem koniecznym dopuszczalności zwołania posiedzenia w trybie współdziałania. W toku posiedzenia w celu współdziałania należy wówczas dążyć do wyjaśnienia przyczyn niezajęcia stanowiska w terminie. Jeżeli okaże się, że nie ma przeszkód merytorycznych do sformułowania stanowiska, to organ współdziałający może wydać postanowienie ustnie. Jego treść zostanie wówczas utrwalona w protokole z posiedzenia w celu współdziałania.

Instytucja współdziałania jest zatem niejednorodna procesowo, gdyż o ile odbywa się z bez udziału stron stanowi element czynności gabinetowych (K.p.a. nie zna instytucji posiedzenia niejawnego), a w przypadku wezwania stron stanowi swego rodzaju rozprawę administracyjną.

Dysponentem posiedzenia w trybie współdziałania jest organ załatwiający sprawę a nie organ współdziałający. Posiedzenie można zwołać przed upływem terminu do zajęcia stanowiska przez organ współdziałający.

Posiedzenie w sprawie współdziałania może być przeprowadzone zarówno w sposób stacjonarny jak też przy pomocy środków posługiwania się na odległość, w tym chyba też telefonicznie, aczkolwiek wątpliwości musi budzić w takim wypadku wiarygodność protokołu – co powoduje, że sposób ten należy stosować tylko w szczególnych, nagłych wypadkach. Droga e-mailowa pozwala na utrwalenie stanowisk stron.

Posiedzenie powinno być utrwalone w formie protokołu sporządzonego zgodnie z art.68-71 K.p.a.

Art. 107. § 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 i skutkach zrzeczenia się odwołania;**

- 8) podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego - kwalifikowany podpis elektroniczny;
- 9) w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego - pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.

§ 2. Przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja.

§ 3. Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

§ 4. Można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony; nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania.

§ 5. Organ może odstąpić od uzasadnienia decyzji również w przypadkach, w których z dotychczasowych przepisów ustawowych wynikała możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa Państwa lub porządek publiczny.

Wyliczenie elementów, które mogą być zawarte w uzasadnieniu. Są to następujące elementy: "(a) Ustalenie obowiązywania stosowanych reguł prawa materialnego, które nasuwa problemy w okresie zmian regulacji prawnej i w przypadku kolizji reguł prawnych, wymagającej posłużenia się odpowiednimi dyrektywami kolizyjnymi. (b) Wykładnia stosowanych reguł prawnych wówczas, gdy istnieją wątpliwości co do znaczenia reguły w jej rozumieniu bezpośrednim; wykładnia ta wymaga w zasadzie dokonania rozmaitych ocen w wyborze i posługiwaniu się dyrektywami interpretacyjnymi; rezultatem wykładni jest odpowiednia decyzja interpretacyjna. (c) Sformułowanie wypowiedzi egzystencjalnej, dotyczącej zaistnienia faktów sprawy, wówczas gdy są one przedmiotem sporu w świetle materiałów przedstawionych w trakcie odpowiednich stadiów procesowych i dopuszczonych przez sąd, jeżeli kwestie te nie naruszają zasady swobodnej oceny dowodów w zakresie przyjętym w danym postępowaniu; rezultatem tych ustaleń jest decyzja dowodowa. (d) Kwalifikacja faktów sprawy, która zakłada dokonanie operacji subsumcji faktu uznanego za udowodniony pod stosowany przepis prawa materialnego; przesłanką kwalifikacji jest dostatecznie precyzyjne ustalenie znaczenia powołanego przepisu. (e) Wyznaczenie konsekwencji prawnych faktów uznanych za udowodnione, gdy istnieją dyrektywy wyboru konsekwencji, których użycie się kwestionuje, lub też gdy neguje się zasadność ocen, jakie zostały dokonane i które rzutują na to, jakie konsekwencje się orzeka. (f) Rozumowania, którymi posługuje się podmiot wydający decyzję, kiedy rozważa się ich prawidłowość; oceny, dokonywane przez podmiot wydający decyzje wówczas, gdy uważa się, że nie są one trafne w danym przypadku"

Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. W uzasadnieniu faktycznym organ administracji publicznej powinien zatem dokładnie wskazać podstawę faktyczną rozstrzygnięcia. Organ musi zająć stanowisko wobec całego materiału procesowego oraz uzasadnić jasno i należycie swoje zdanie, a w szczególności uzasadnić, na jakiej podstawie uznał pewne fakty za prawdziwe. Wszelkie niejasności, które ujawnią się przy zestawieniu podstawy faktycznej decyzji z materiałem procesowym, muszą budzić uzasadnioną wątpliwość, czy ustalenie podstawy faktycznej nastąpiło prawidłowo

Z obowiązku uzasadnienia prawnego i faktycznego nie są zwolnione decyzje uznaniowe.

Uwaga: pouczenie każdorazowo musi być dostosowane do rodzaju sprawy. W zasadzie nie zmienia się pouczenie od decyzji organu I instancji, poza wzmianką, o której jest mowa w art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a. Natomiast pouczenie organu odwoławczego musi uwzględniać rozporządzenie w sprawie wpisów w sprawach sądowoadministracyjnych:

II OSK 1389/16

wyrok NSA W-wa

2018-04-12

Brak odniesienia się przez organ odwoławczy do podstawy prawnej orzeczenia organu I instancji.

Budowa stacji bazowej a pozwolenie na budowę.

LEX nr 2494467

1. Brak odniesienia się przez organ odwoławczy do podstawy prawnej orzeczenia organu I instancji, wprost zaskarżonej zarzutami odwołania, stanowił przy tym niewątpliwie naruszenie podstawowych zasad postępowania administracyjnego w tym zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej (art. 8 k.p.a.), zasady prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.) i zasady dwuinstancyjności (art. 15 k.p.a.), a także naruszał art. 107 § 3 k.p.a. i art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.

2. Realizacja stacji bazowej, która obejmuje budowę masztów i montaż na nich anten sektorowych oraz montaż urządzeń sterujących, zdecydowanie wykracza poza pojęcie instalacji o jakiej mowa w art. 29 ust. 2 pkt 15 p.b. i co za tym idzie wraz odpowiednim okablowaniem wymaga uzyskania pozwolenia na budowę na podstawie art. 28 ust. 1 p.b.

Dz.U.2003.221.2193

2006-03-17

zm.wyn.z

Dz.U.2006.45.322

ogólne

ROZPORZĄDZENIE RADY MINISTRÓW

z dnia 16 grudnia 2003 r.

w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi

(Dz. U. z dnia 24 grudnia 2003 r.)

Na podstawie art. 233 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270) zarządza się, co następuje:

§ 1. Wpis stosunkowy zależy od wysokości należności pieniężnej objętej zaskarżonym aktem i wynosi:

- 1) do 10.000 zł - 4 % wartości przedmiotu zaskarżenia, nie mniej jednak niż 100 zł;
- 2) ponad 10.000 zł do 50.000 zł - 3 % wartości przedmiotu zaskarżenia, nie mniej jednak niż 400 zł;
- 3) ponad 50.000 zł do 100.000 zł - 2 % wartości przedmiotu zaskarżenia, nie mniej jednak niż 1.500 zł;
- 4) ponad 100.000 zł - 1 % wartości przedmiotu zaskarżenia, nie mniej jednak niż 2.000 zł i nie więcej niż 100.000 zł.

§ 2. 1. Wpis stały bez względu na przedmiot zaskarżonego aktu lub czynności wynosi w sprawach:

- 1) skarg na postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, egzekucyjnym i zabezpieczającym - 100 zł;
- 2) skarg na akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa - 200 zł;
- 3) skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej - 300 zł;
- 4) skarg na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż akty prawa miejscowego, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej - 300 zł;
- 5) skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego - 300 zł;
- 6) skarg na bezczynność organów administracji publicznej - 100 zł;
- 7) zażaleń na postanowienia wojewódzkich sądów administracyjnych - 100 zł.

2. Wpis stały wynosi w sprawach skarg dotyczących koncesji, zezwoleń lub pozwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie:

- 1) budowy i eksploatacji autostrad płatnych oraz dróg ekspresowych - 10.000 zł;
- 2) energetyki - 10.000 zł;
- 3) transportu lotniczego, kolejowego i morskiego - 10.000 zł;
- 4) radiofonii i telewizji - 10.000 zł;
- 5) publicznego obrotu papierami wartościowymi - 10.000 zł;
- 6) działalności bankowej - 10.000 zł;
- 7) ubezpieczeń bezpośrednich i reasekuracji - 10.000 zł;
- 8) funduszy emerytalnych - 10.000 zł;
- 9) funduszy inwestycyjnych - 10.000 zł;
- 10) wytwarzania wyrobów spirytusowych i tytoniowych - 8.000 zł;
- 11) obrotu hurtowego napojami alkoholowymi - 8.000 zł;
- 12) kasyn gry - 10.000 zł;
- 13) innych gier losowych i zakładów wzajemnych - 8.000 zł;
- 14) łączności, w tym telekomunikacji, bez usług pocztowych - 8.000 zł;
- 15) usług pocztowych - 1.000 zł;
- 16) ochrony osób i mienia - 5.000 zł;
- 17) usług detektywistycznych - 5.000 zł;
- 18) obrotu dewizowego - 5.000 zł;
- 19) prawa celnego - 5.000 zł;
- 20) produkcji i obrotu hurtowego środkami farmaceutycznymi - 3.000 zł;
- 21) aptekarstwa i zakładów opieki zdrowotnej - 1.000 zł;
- 22) żywności i żywienia - 1.500 zł;
- 23) geologii i górnictwa - 1.000 zł;
- 24) kultury, edukacji i wychowania - 1.000 zł;
- 25) sportu, turystyki i rekreacji - 1.000 zł;
- 26) utrzymywania czystości i porządku - 800 zł;
- 27) w pozostałym zakresie - 500 zł.

3. Wpis stały wynosi w sprawach skarg, nieobjętych wpisem stosunkowym, z zakresu:

- 1) budownictwa i architektury - 500 zł;
- 2) zagospodarowania przestrzennego - 500 zł;
- 3) ochrony środowiska i przyrody - 200 zł;
- 4) gospodarki wodnej - 300 zł;
- 5) nieruchomości - 200 zł;
- 6) rolnictwa i leśnictwa - 200 zł;
- 7) ewidencji ludności i dowodów osobistych - 100 zł;
- 8) cudzoziemców, paszportów i wiz - 300 zł;
- 9) aktów stanu cywilnego i obywatelstwa - 100 zł;
- 10) kombatanów - 100 zł;
- 11) własności przemysłowej - 1.000 zł;
- 12) zobowiązań podatkowych - 500 zł;
- 13) prawa celnego - 500 zł.

4. Wpis stały w sprawach skarg dotyczących uprawnień do wykonywania określonego zawodu, czynności lub zajęć, bez względu na ich rodzaj i charakter, wynosi 200 zł.

5. Wpis stały w sprawach skarg dotyczących postanowienia lub decyzji wydanych w trybie wznowienia postępowania administracyjnego, stwierdzenia nieważności, uchylecia lub zmiany albo wygaśnięcia aktu, bez względu na przedmiot sprawy, pobiera się w wysokości 200 zł.

6. W sprawach skarg niewymienionych w ust. 1-5 wpis stały wynosi 200 zł.

§ 3. Wpis od skargi kasacyjnej oraz od skargi o wznowienie postępowania wynosi połowę wpisu od skargi, nie mniej jednak niż 100 zł.

§ 4. Wpis stały od wniosku o wszczęcie postępowania, bez względu na przedmiot sprawy, wynosi 100 zł. informacje o jednostce

§ 5. 1. Przy uiszczaniu wpisu - zarówno gotówką do kasy właściwego sądu administracyjnego, jak i na rachunek bankowy tego sądu - należy wskazać tytuł wpłaty, rodzaj pisma, od którego wpis jest uiszczany, oraz sygnaturę akt sądowych.

§ 6. Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2004 r.

Ponadto należy mieć na względzie regulacje art. 239 – 240 P.p.s.a. w brzmieniu:

Art. 239. § 1. Nie mają obowiązku uiszczenia kosztów sądowych:

- 1) strona skarżąca działanie, bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach:
 - a) z zakresu pomocy i opieki społecznej,
 - b) dotyczących statusu bezrobotnego, zasiłków oraz innych należności i uprawnień przysługujących osobie bezrobotnej,
 - c) dotyczących chorób zawodowych, świadczeń leczniczych oraz świadczeń rehabilitacyjnych,
 - d) ze stosunków pracy i stosunków służbowych,
 - e) z zakresu ubezpieczeń społecznych,
 - f) z zakresu powszechnego obowiązku obrony,
 - g) udzielania cudzoziemcom ochrony,
 - h) dotyczących dodatków mieszkaniowych;
- 2) prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka;
- 3) kurator strony wyznaczony przez sąd orzekający lub przez sąd opiekuńczy dla danej sprawy;
- 4) strona, której przyznane zostało prawo do pomocy w postępowaniu przed sądem administracyjnym (prawo pomocy), w zakresie określonym w prawomocnym postanowieniu o przyznaniu tego prawa.

§ 2. Nie mają obowiązku uiszczania opłat sądowych organizacje pożytku publicznego, działające na podstawie przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w sprawach własnych, z wyjątkiem spraw dotyczących prowadzonej przez te organizacje działalności gospodarczej, a także organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 i 1948 oraz z 2017 r. poz. 60 i 573) w sprawach własnych dotyczących realizacji zleconego zadania publicznego na podstawie przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Art. 240. Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, zwolnić organizacje społeczne od obowiązku uiszczania wpisu w ich własnych sprawach, a także cofnąć to zwolnienie. Dotyczyć to powinno zwolnienia w sprawach prowadzonych w związku z działalnością naukową, oświatową, kulturalną, dobroczynną oraz pomocy i opieki społecznej.

Pouczenie o prawie pomocy powinno mieć na uwadze poniższą regulację P.p.s.a.:

Art. 243. § 1. Prawo pomocy może być przyznane stronie na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych.

Art. 244. § 1. Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.

Art. 245. § 1. Prawo pomocy może być przyznane w zakresie całkowitym lub częściowym.

§ 2. Prawo pomocy w zakresie całkowitym obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.

§ 3. Prawo pomocy w zakresie częściowym obejmuje zwolnienie tylko od opłat sądowych w całości lub w części albo tylko od wydatków albo od opłat sądowych i wydatków lub obejmuje tylko ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.

§ 4. Częściowe zwolnienie od opłat lub wydatków może polegać na zwolnieniu od poniesienia ułamkowej ich części albo określonej ich kwoty pieniężnej.

Art. 246. § 1. Przyznanie prawa pomocy osobie fizycznej następuje:

- 1) w zakresie całkowitym - gdy osoba ta wykaże, że nie jest w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania;
- 2) w zakresie częściowym - gdy wykaże, że nie jest w stanie ponieść pełnych kosztów postępowania, bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny.

§ 2. Osobie prawnej, a także innej jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, prawo pomocy może być przyznane:

- 1) w zakresie całkowitym - gdy wykaże, że nie ma żadnych środków na poniesienie jakichkolwiek kosztów postępowania;

- 2) w zakresie częściowym - gdy wykaże, że nie ma dostatecznych środków na poniesienie pełnych kosztów postępowania.

Art. 110. § 1. Organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile kodeks nie stanowi inaczej.

§ 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.

Art. 112. Błędne pouczenie w decyzji co do prawa odwołania lub skutków zrzeczenia się odwołania albo wniesienia powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego nie może szkodzić stronie, która zastosowała się do tego pouczenia.

Poczynając od 1 czerwca 2017 r. w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego – należy stronę pouczyć nie tylko o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi, lecz także o wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy. Przewidziana w art. 112 ochrona strony przed skutkami błędnego pouczenia nie odnosi się do elementów pouczenia dotyczących wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jak również błędnego pouczenia co do możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.

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.

II SA/Kr 1379/13

wyrok wsa 2014-03-04

w Krakowie

Skutki przedłożenia organowi do zatwierdzenia ugody zawartej bez jego wcześniejszego udziału.

LEX nr 1443478

Przedłożenie organowi do zatwierdzenia ugody zawartej bez jego wcześniejszego udziału oraz w wypadku braku toczącego się w sprawie postępowania nie może zostać uznane za czynność spełniającą przesłanki z art. 114-115 i n. k.p.a. W związku z tym niemożliwe jest wydanie w takiej sytuacji niewadliwego postanowienia w przedmiocie odmowy zatwierdzenia ugody.

I OSK 1277/10

wyrok NSA W-wa 2011-07-07

LEX nr 1082617

Nie jest dopuszczalne zawarcie ugody poza postępowaniem administracyjnym prowadzonym w danej sprawie. Postępowanie administracyjne jest bowiem zorganizowanym ciągiem czynności procesowoprawnych i czynności materialnoprawnych, ale prowadzonych w wyznaczonych przepisami prawa granicach: w pierwszej instancji rozpoczyna je czynność wszczęcia postępowania w sprawie, a kończy doręczenie (ogłoszenie) decyzji stronie.

II SA/GI 815/04

wyrok wsa 2006-01-26

w Gliwicach

www.nsa.gov.pl...

W sytuacji gdy obiekt budowlany stanowi współwłasność w częściach ułamkowych i nie ustanowiono w odpowiednim trybie zarządcy, ani też nie doszło do prawnego podziału obiektu do użytkowania, to nakazy i zakazy sformułowane w decyzji wydanej na podstawie art. 66 p.b. powinny być skierowane do wszystkich współwłaścicieli. Odmienne określenie adresata takiej decyzji nie może wynikać w szczególności z ugody zawartej przez współwłaścicieli obiektu budowlanego w postępowaniu administracyjnym, jeżeli jej treść wykracza poza zakres sprawy administracyjnej, w której ugoda taka została zawarta.

Art. 117. § 1. Ugodę sporządza upoważniony pracownik organu administracji publicznej w formie pisemnej lub dokumentu elektronicznego, na podstawie zgodnych oświadczeń stron. Jeżeli ugoda jest sporządzana w formie pisemnej, oświadczenia składa się przed upoważnionym pracownikiem organu.

§ 1a. Ugoda zawiera:

- 1) oznaczenie organu administracji publicznej, przed którym ugoda została zawarta, i stron postępowania;**
- 2) datę sporządzenia ugody;**
- 3) przedmiot i treść ugody;**
- 4) podpisy stron oraz podpis upoważnionego pracownika organu administracji publicznej z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego, a jeżeli ugoda została zawarta w formie dokumentu elektronicznego - kwalifikowane podpisy elektroniczne stron oraz upoważnionego pracownika organu administracji publicznej.**

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

Art. 121a. Do ugody zawartej przed mediatorem przepisy art. 117-121 stosuje się odpowiednio.

Ugoda administracyjna (art. 114, art. 116 7 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.

Przy opracowaniu konspektu posłużono się uzasadnieniem projektu sejmowego zmian do K.p.a. oraz opracowaniami P. Gołaszewskiego „Nowelizacja K.p.a. i P.p.s.a. z 7.04.2017 r.” cz. I i II – Monitor Prawniczy nr 15 i 16 z 2017 r., J. Zimmerman „Kilka refleksji o nowelizacji K.p.a.”, Państwo i Prawo nr 8/2017 oraz orzecnictwem i komentarzami LEX.