



Warszawa, 04-11-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.511.968.2022.AN

Pan Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości
ePUAP

Wielce Szacowny Panie Ministrze!

W związku z przekazaną informacją (DPA-I.455.5.2021) o przygotowanym w Ministerstwie Sprawiedliwości projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, udostępnionym na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji (nr UD439, wersja z 22 września 2022 r.), pragnę wyrazić swoje uwagi odnośnie do niektórych rozwiązań, które zostały przewidziane w niniejszym projekcie nowelizacji przepisów ogólnego postępowania administracyjnego.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000; dalej: „k.p.a.”) została uchwalona ponad 60 lat temu, w odmiennych stosunkach gospodarczych i ustrojowych. W związku z powyższym naturalne jest, że podlegała ona licznym nowelizacjom, zwłaszcza w ostatnim czasie. Wzmoczona aktywność legislacyjna w tym zakresie podyktowana była zazwyczaj dążeniem do usprawnienia postępowania administracyjnego oraz dostosowania jego przepisów do współczesnych warunków, w szczególności w obszarze cyfryzacji i wykorzystania nowoczesnych technik teleinformatycznych. W uzasadnieniu do przedstawionego projektu wyrażono podobnie troskę o sprawne prowadzenie postępowania, czy efektywne wykorzystanie zasobów administracji publicznej, m.in.

poprzez odformalizowanie postępowania. Tego rodzaju intencje projektodawcy z pewnością zasługują na aprobatę. Nie można też generalnie zakwestionować tych celów projektowanej nowelizacji k.p.a., które miały zasadniczo na uwadze zmiany o charakterze głównie porządkującym, uzupełniającym czy doprecyzowującym dotychczasowe przepisy, bądź mające na celu wyeliminowanie zbytniego formalizmu.

Nie wywołuje także większych zastrzeżeń z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich wprowadzenie możliwości wykorzystania wspomnianej wyżej techniki teleinformatycznej przy prowadzeniu rozprawy administracyjnej lub użycia techniki zapisu dźwięku i obrazu przy sporządzaniu protokołów. Analogicznie należy ocenić wprowadzenie możliwości doręczania korespondencji za pomocą skrytki pocztowej oraz przyjęcie zasady, że właściwość miejscowa organu nie ulega zmianie do czasu zakończenia postępowania.

Natomiast należało jednak wyrazić opinię krytyczną wobec trzech projektowanych przepisów: 1. art. 138 § 2c k.p.a. (dot. odstąpienia przez organ odwoławczy od uchylecia decyzji wydanej z naruszeniem art. 25 k.p.a.), 2. art. 97a k.p.a. (dot. nowej przesłanki zawieszenia postępowania) oraz 3. art. 105 § 3 k.p.a. (dot. zawiadomienia o umorzeniu postępowania z mocy prawa).

1. Uwagi dot. projektowanego art. 138 § 2c k.p.a.

Poważne wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich jako organu powołanego do strzeżenia wolności i praw człowieka i obywatela wywołuje przewidziane w przedstawionym projekcie ustawy rozwiązanie zawarte w art. 1 pkt 16, w myśl którego w art. 138 k.p.a. po § 2b dodaje się § 2c w brzmieniu: „§ 2c. Organ odwoławczy nie uchyla zaskarżonej decyzji wydanej z naruszeniem art. 25, jeżeli w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej”. Powołany wyżej przepis art. 25 k.p.a. dotyczy wyłączenia organu administracji publicznej od załatwienia sprawy. W uzasadnieniu do projektu przywołano m.in. treść art. 146 § 2 k.p.a., w myśl którego: „Nie uchyla się decyzji także w przypadku, jeżeli w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej”. Zasadę przyjętą w art. 146 § 2 k.p.a. zaproponowano więc zastosować do postępowania odwoławczego wywołanego zaskarżeniem decyzji wydanej przez organ podlegający wyłączeniu.

Zdaniem projektodawcy tego rodzaju wada procesowa nie w każdym przypadku będzie miała bowiem wpływ na sposób załatwienia sprawy.

Proponowana zmiana art. 138 k.p.a. poprzez dodanie § 2c, w brzmieniu wyżej podanym, może niestety budzić obawy o zachowanie gwarancji procesowych strony postępowania administracyjnego. W szczególności dotyczy to prawa do skutecznego zaskarżenia decyzji z przyczyny naruszenia przepisu art. 25 k.p.a., czyli braku bezstronności organu, który podlegał wyłączeniu od załatwienia sprawy. Zapewnienie obiektywizmu organu rozpatrującego sprawę jest wszak warunkiem prawidłowej realizacji zasady prawdy materialnej (art. 7 k.p.a.) oraz zasady budzenia zaufania do organów władzy publicznej (art. 8 k.p.a.). Wspomnieć przy tym należy, że wprowadzone do k.p.a. w 1980 r. rozwiązanie przyjęte w art. 146 § 2 k.p.a. spotkało się już niegdyś z krytyką jako prowadzące w istocie do podważenia rangi procesowych zasad postępowania administracyjnego oraz osłabienia przekonania, że ich przestrzeganie posiada samoistną doniosłość (W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 249). Z drugiej strony podnoszono jednak, że przepis § 2 art. 146 k.p.a. stanowi przejaw zasady szybkości i prostoty postępowania, gdyż wyklucza zbędne formalności (J. Borkowski, w: J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. J. Borkowskiego, Warszawa 1985, s. 221).

Niemniej nie można pomijać, że unormowanie zawarte w art. 146 § 2 k.p.a. dotyczy postępowania nadzwyczajnego w sprawie już zakończonej ostateczną decyzją, niekiedy wydaną kilka lat wcześniej. O ile więc rozwiązanie to w postępowaniu wznowieniowym może być uzasadniane względem na zasadę ogólną trwałości ostatecznej decyzji administracyjnej (art. 16 § 1 k.p.a.) i ochronę stabilizacji opartych na niej stosunków prawnych, to jego ewentualne zastosowanie w postępowaniu odwoławczym, czyli w administracyjnym toku instancji, nie wydaje się właściwe. Wprowadzanie omawianej reguły do postępowania zainicjowanego odwołaniem jest tym bardziej chybione, że zgodnie z projektowanym nowym § 6 przepisu art. 24 w zw. z nowym brzmieniem § 2 przepisu art. 25 k.p.a. - czynności dokonane przez wyłączony organ z naruszeniem § 4 pozostają w mocy, jeżeli naruszenie to nie wpływa na rozstrzygnięcie sprawy lub ich ponowienie nie mogłoby prowadzić do odmiennych ustaleń. W takiej sytuacji dodanie jeszcze § 2c do art. 138 k.p.a. należy uznać za zbyt daleko idące w odformalizowaniu i przyspieszeniu procedowania przez organy administracji publicznej. Istnieje poza tym realne niebezpieczeństwo, że w praktyce

administracyjnej nowy przepis art. 138 § 2c k.p.a. mógłby być nadużywany przez organy odwoławcze, co w połączeniu z projektowanymi przepisami art. 24 § 6 k.p.a. w zw. z art. 25 § 2 k.p.a. mogłoby sprawiać, że skuteczne podnoszenie przez stronę postępowania zarzutu braku zapewnienia bezstronności organu mogłoby być znacznie utrudnione. Tymczasem kwestia odpowiednich środków gwarancji (sankcji) obiektywizmu organu administracji publicznej ma również istotne znaczenie dla realizacji zasady sprawiedliwości proceduralnej w postępowaniu administracyjnym, czyli prawa do bezstronnego i uczciwego postępowania.

2. Uwagi dot. projektowanego art. 97a k.p.a.

Należy także zgłosić zastrzeżenia dotyczące przewidzianej w opiniowanym projekcie ustawy zmieniającej nowej podstawy fakultatywnego zawieszenia postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 1 pkt 11 projektu po art. 97 dodaje się art. 97a w brzmieniu: „Art. 97a. Organ administracji publicznej może zawiesić postępowanie jeżeli zachodzi inna niż określona w art. 97 § 1 długotrwała, istotna i niezależna od organu prowadzącego sprawę przeszkoda uniemożliwiająca prowadzenie postępowania. Przepis art. 97 § 2 stosuje się odpowiednio”. W uzasadnieniu do projektu nowelizacji k.p.a. przywołano analogiczny art. 22 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1375;dalej: „k.p.k.”). Zgodnie z tym przepisem k.p.k.: „Jeżeli zachodzi długotrwała przeszkoda uniemożliwiająca prowadzenie postępowania, a w szczególności jeżeli nie można ująć oskarżonego albo nie może on brać udziału w postępowaniu z powodu choroby psychicznej lub innej ciężkiej choroby, postępowanie zawiesza się na czas trwania przeszkody”. Przepis art. 22 § 1 k.p.k. główne przeszkody uniemożliwiające prowadzenie postępowania karnego wiąże jednak zasadniczo z okolicznościami faktycznymi w postaci ukrywania się oskarżonego, który staje się nieuchwytny dla organów ścigania, oraz jego stanu psychicznego, tj. dotknięcia chorobą psychiczną nie pozwalającą na udział w czynnościach procesowych (por. K. Marszał, *Proces karny*, Katowice 1998, s. 326-327). W praktyce te dwie przesłanki stają się najczęściej powodem wstrzymania biegu procesu karnego, co wynika ze jego specyfiki. Identyczny przepis funkcjonował w Kodeksie postępowania karnego z 1969 r., a regulacja z 1928 r. wręcz ograniczała się tylko do tych dwóch przesłanek. Inne przyczyny zawieszenia postępowania karnego mają więc charakter wyjątkowy (np. klęski żywiołowe).

Z podanych wyżej powodów wprowadzanie do procedury administracyjnej nowej przesłanki umożliwiającej fakultatywne zawieszenie postępowania, w formie

zaproponowanej w analizowanym projekcie, wydaje się być niezrozumiałe. Specyfika postępowania administracyjnego, jego przedmiot i cel, są bowiem odmienne od postępowania karnego. Podniesiona zaś w uzasadnieniu projektu możliwa przyczyna zawieszenia postępowania administracyjnego w postaci choroby strony uniemożliwiającej realizowanie uprawnień procesowych czy też prowadzenia postępowania sądowego w przedmiocie jej ubezwłasnowolnienia będzie występowała raczej rzadko, w odróżnieniu właśnie od postępowania karnego. Natomiast wskazana przez legislatora w uzasadnieniu projektu przesłanka zawieszenia polegająca na potrzebie zabezpieczenia dowodów jest kwestionowana nawet na gruncie art. 22 § 1 k.p.k. (zob. J. Kosonoga, w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, pod red. R. Stefańskiego i S. Zabłockiego, tom I, komentarz do art. 22 k.p.a., nb. 39-41, Lex/el 2017 oraz podaną tam literaturę i orzecznictwo).

Ponadto, użyte w proponowanym art. 97a k.p.a. takie zwroty jak: „długotrwała, istotna i niezależna od organu” [przeszkoda] mają charakter niedookreślony i będą wymagały każdorazowej oceny organu prowadzącego postępowanie. W związku z tym zachodzi ryzyko, że podstawa zawieszenia sformułowana w art. 97a k.p.a. jako uznaniowa będzie nadużywana, co może przyczynić się do częściej pojawiających się stanów przewlekłości postępowania administracyjnego z powodu nieuzasadnionego wstrzymywania jego biegu przez organ. Z tej perspektywy wprowadzanie nowej przesłanki zawieszenia postępowania administracyjnego, w kształcie zaproponowanym w niniejszym projekcie nowelizacji przepisów k.p.a., może być uznane za sprzeczne z zasadą ogólną szybkości postępowania administracyjnego wyrażoną w art. 12 k.p.a. oraz ściśle z nią związaną zasadą ciągłości tego postępowania. Nie wydaje się to również do pogodzenia z tym celem nowelizacji k.p.a., jakim jest sprawniejsze (szybsze) prowadzenie postępowań administracyjnych.

3. Uwagi dot. projektowanego art. 105 § 3 k.p.a.

Podobnie krytycznie należy ocenić propozycję wprowadzenia instytucji zawiadomienia o umorzeniu postępowania administracyjnego z mocy prawa. Zgodnie z art. 1 pkt 13 projektu ustawy nowelizującej w art. 105 po § 2 dodaje się § 3 w brzmieniu: „§ 3. Jeżeli przepis szczególny stanowi, że postępowanie umarza się z mocy prawa, organ administracji publicznej niezwłocznie zawiadamia strony o umorzeniu postępowania”. Natomiast w myśl obowiązującego art. 105 § 1 k.p.a. – „Gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w

całości albo w części”. Przepis ten stanowi o tzw. obligatoryjnym umorzeniu postępowania. Umorzenie postępowania jest kwalifikowane jako postać niemerytorycznego zakończenia postępowania w sprawie, środek ostateczny, czyli instytucja o charakterze wyjątkowym, która nie może być wykładana rozszerzająco (zob. G. Łaszczyca, w: *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, tom II, cz. 4 pt. *Dynamika postępowania administracyjnego ogólnego*, pod red. C. Martysza, Warszawa 2021, s. 750-751 oraz podana tam literatura i orzecznictwo). Za w pełni aktualną należy uznać tezę wyrażoną w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 lipca 1982 r., SA/Wr 220/82, według której: „Wydanie przez organ administracji państwowej decyzji o umorzeniu postępowania na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. zapewnia stronie gwarancje procesowe przewidziane w postępowaniu administracyjnym, a zwłaszcza możliwość odwołania się do organu II instancji oraz zaskarżenia decyzji ostatecznej tego organu do sądu administracyjnego” (publ. w ONSA 1982/2/72).

W świetle powyższego trzeba podzielić stanowisko zajęte ostatnio w orzecznictwie sądów administracyjnych na tle art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. poz. 1491), że umorzenie postępowania z mocy prawa wymaga stosownego potwierdzenia aktem stosowania prawa, tj. w formie decyzji administracyjnej lub wyroku sądu, czego wymagają względy pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego. W przeciwnym razie strona postępowania zostałaby pozbawiona możliwości kontroli prawidłowości umorzenia postępowania zarówno w postępowaniu odwoławczym, jak i sądownoadministracyjnym (zob. m.in. postanowienie WSA w Warszawie z 7 lutego 2022 r., I SA/Wa 3170/21 oraz wyroki WSA w Warszawie: z 19 stycznia 2022 r., I SAB/Wa 399/21; z 17 maja 2022 r., I SAB/Wa 144/22; z 20 maja 2022 r., I SA/Wa 857/22; z 15 czerwca 2022 r., I SA/Wa 596/22; z 4 sierpnia 2022 r., I SAB/Wa 154/22 i wyrok WSA w Poznaniu z 22 lutego 2022 r., II SAB/Po 224/21). Analogicznie w literaturze wskazano na niezbędność formalnego zakończenia postępowania, w tym przypadku w postaci deklaratoryjnej decyzji administracyjnej o umorzeniu postępowania potwierdzającej skutek prawny wynikający z ustawy (zob. W. Chróścielewski, *Wątpliwości dotyczące rozwiązań przyjętych w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 2021 r. odnoszących się do przedawnienia stwierdzenia nieważności decyzji*, ZNSA 2021/5/20).

W takiej sytuacji, przy uwzględnieniu uwag judykatury i doktryny dotyczących konieczności potwierdzania decyzją administracyjną konsekwencji „umorzenia postępowania z mocy prawa”, projektowane rozwiązanie polegające na tym, że organ miałby jedynie zawiadamiać strony o umorzeniu można ocenić jako obniżające poziom ochrony praw jednostki w postępowaniu administracyjnym. W rezultacie przyjęcia

proponowanej konstrukcji z art. 105 § 3 k.p.a. strona postępowania zostałaby bowiem pozbawiona możliwości weryfikacji prawidłowości umorzenia postępowania administracyjnego w jej sprawie i zamknięcia drogi do jej merytorycznego rozpatrzenia. Tymczasem nawet wówczas, gdy ustawodawca przewidział skutek w postaci „umorzenia postępowania z mocy prawa” organ musi jednak każdorazowo zbadać, czy w tej konkretnej sprawie rzeczywiście zostały spełnione wszystkie przesłanki ustawowe warunkujące takie umorzenie. Wbrew pozorom ustalenie skutku umorzenia postępowania nie następuje więc całkiem mechanicznie. Z tego powodu odstępianie od zasady, że każde postępowanie administracyjne zainicjowane wnioskiem strony powinno się zakończyć decyzją merytoryczną albo procesową o jego umorzeniu nie wydaje się uzasadnione z punktu widzenia funkcji ochronnej postępowania administracyjnego, w tym wypadku ochrony interesu indywidualnego strony postępowania. Uprawnienie strony do zaskarżenia decyzji w administracyjnym toku instancji, także tej o charakterze procesowym o umorzeniu postępowania, stanowi zaś przejaw gwarancji wyżej wspomnianej funkcji ochronnej procesu administracyjnego.

Na pełną aprobatę bez wątplenia zasługuje generalna idea usprawnienia i przyspieszenia prowadzonych postępowań administracyjnych jaka przyświecała w ostatnim czasie polskiemu prawodawcy w jego działalności legislacyjnej, a której rezultatem były liczne już nowelizacje przepisów regulujących postępowanie administracyjne. Odpowiada jej bowiem prawo obywateli do szybkiego załatwienia sprawy administracyjnej. Niemniej jednak wspomniane zamierzenie prawodawcy winno respektować uniwersalne standardy ochrony praw jednostki w postępowaniu administracyjnym, wyznaczone przepisami Konstytucji RP, prawa unijnego i międzynarodowego, a także zasadę sprawiedliwości proceduralnej. Tymczasem analiza niniejszego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego prowadzi do wniosku, że w przypadku rozważanych powyżej zmian przepisów k.p.a. polegających m.in. na wprowadzeniu: 1. art. 138 § 2c k.p.a. (dot. odstąpienia przez organ odwoławczy od uchylenia decyzji wydanej z naruszeniem art. 25 k.p.a.), 2. art. 97a k.p.a. (dot. nowej przesłanki zawieszenia postępowania) oraz 3. art. 105 § 3 k.p.a. (dot. zawiadomienia o umorzeniu postępowania z mocy prawa) – zachodzi poważna obawa, że rozwiązania te mogą prowadzić właśnie do obniżenia poziomu ochrony praw jednostki w postępowaniu administracyjnym. W tym zakresie projektowane zmiany przepisów k.p.a. mogą wywoływać zaniepokojenie oraz uzasadnione zastrzeżenia jako stanowiące realne zagrożenie dla praw obywateli i

innych podmiotów występujących przed organami administracji publicznej w roli stron postępowania administracyjnego.

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/