

Joanna WEGNER\*  
Bartłomiej WRÓBLEWSKI\*\*

## KIERUNKI NOWELIZACJI KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO W ŚWIETLE USTAWY Z 7 KWIETNIA 2017 R.<sup>1</sup>

### (Streszczenie)

Artykuł traktuje o nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego oraz postępowania sądowoadministracyjnego z 7 kwietnia 2017 r., która weszła w życie w dniu 1 czerwca 2017 r. Autorzy przedstawili poszczególne etapy procesu legislacyjnego, akcentując rolę Zespołu do spraw reformy postępowania administracyjnego, który pracował w latach 2012–2016 pod auspicjami Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. W opracowaniu, posługując się metodą historyczną oraz formalno-dogmatyczną, scharakteryzowano główne idee nowelizacji, zaliczając do nich przyspieszenie i uproszczenie postępowania, pełniejszą realizację zasady dobrej administracji oraz włączenie do Kodeksu postępowania administracyjnego instytucji mediacji. Zdaniem autorów stosowanie nowej regulacji przyczyni się również do przyspieszenia postępowania sądowoadministracyjnego. Zawarta w opracowaniu ocena ustawy nowelizującej jest pozytywna, choć dostrzeżono także mankamenty omawianego unormowania wymagające pewnych korekt, jak choćby unormowanie poświęcone konstrukcji sprzeciwu od decyzji kasacyjnej.

**Słowa kluczowe:** postępowanie administracyjne; reforma; postępowanie sądowoadministracyjne

**Klasyfikacja JEL:** K23

---

\* Dr hab., prof. UŁ, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Postępowania Administracyjnego, Zakład Postępowania Administracyjnego Porównawczego; e-mail: [jwegner@wpia.uni.lodz.pl](mailto:jwegner@wpia.uni.lodz.pl)

\*\* Dr, Kierownik Zakładu Prawa Publicznego, SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny; e-mail: [bw@bartlomiejwroblewski.pl](mailto:bw@bartlomiejwroblewski.pl)

<sup>1</sup> Opracowanie zostało przygotowane w oparciu o tekst wystąpień jego autorów zaprezentowanych podczas III Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Mediacja w administracji”, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Prawa i Administracji, 30.03.2017.

## 1. Prace koncepcyjne i legislacyjne nad projektem ustawy

Potrzeba unowocześnienia rodzimej procedury administracyjnej przyświecała pracom podjętym przez Zespół do spraw opracowania reformy postępowania administracyjnego, powołany decyzją nr 8 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 października 2012 r.<sup>2</sup> Zespół składał się z przedstawicieli nauki oraz praktyki prawa administracyjnego. W jego pracach stale brali udział także przedstawiciele Rady Ministrów.

Po przeprowadzeniu obszernych prac studialnych Zespół przygotował projekt legislacyjny takich zmian w Kodeksie postępowania administracyjnego<sup>3</sup>, które miały na celu dostosowanie tego aktu do wyzwań, przed którymi stoi współczesna administracja<sup>4</sup>. Analiza tekstu ustawy nowelizującej uzasadnia naszym zdaniem wnioski, że możemy mówić o reformie postępowania administracyjnego, choć nie spełnia ona wszystkich sformułowanych w nauce prawa (w tym przez autorów wspomnianego Raportu) postulatów, a poszczególne rozwiązania wymagają udoskonalenia. Większość jednak nowych uregulowań stanowi w naszym przekonaniu krok w dobrym kierunku, znacząco Kodeks unowocześniając i poszerzając katalog dostępnych w postępowaniu instytucji.

W połowie 2016 r. przygotowany przez Zespół projekt został przekazany Ministerstwu Rozwoju, reprezentowanemu przez ministra Mariusza Haładyja. Po wprowadzeniu w nim różnych zmian i uzupełnień we wrześniu projekt został skierowany pod obrady Rady Ministrów, gdzie zapadła decyzja o nadaniu mu biegu legislacyjnego. Odbyły się konsultacje społeczne, przede wszystkim z organami administracji publicznej. Zgłoszono wiele uwag do przedstawionego projektu, które częściowo zostały uwzględnione podczas przygotowywania ostatecznej jego wersji<sup>5</sup>. Po kilkukrotnych zmianach, ostatecznie rządowy etap prac nad projektem został sfinalizowany w grudniu 2016 r. W dniu 29.12.2016 r. został on złożony w Sejmie, gdzie zamieszczono go w druku sejmowym nr 1183. Już

<sup>2</sup> **Z. Kmiecik**, *Wstęp*, w: **Z. Kmiecik** (red.), *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego*, Warszawa 2016, <http://www.nsa.gov.pl/raport-ekspertki-kpa.php>, s. 5; **A. Tarka**, *Jak zmienić procedurę administracyjną – wywiad z prof. Z. Kmiecikiem*, *Dziennik Gazeta Prawna* z 31.07.2015 r.; **Z. Kmiecik**, *Dylematy reformy prawa o postępowaniu administracyjnym*, *PiP* 2016/1/3–17.

<sup>3</sup> Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, *Dz.U.* z 2018 r., poz. 2096, dalej: k. p. a.

<sup>4</sup> *Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i niektórych innych ustaw (PROJEKT)*, w: **Z. Kmiecik** (red.), *Reforma prawa...*, s. 8–59.

<sup>5</sup> Uwagi zgłosiły m.in. centralne organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego czy samorządowe kolegia odwoławcze.

w dniu 3.01.2017 r. Marszałek Sejmu skierował projekt do pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym, które odbyło się dnia 25.01.2017 r. Wówczas zdecydowano, że dalsze prace odbędą się w Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach. Na posiedzeniu Komisji w dniu 8.02.2017 r. projekt został zgodnie z właściwością skierowany do dalszych prac w Podkomisji stałej do spraw nowelizacji Kodeksu wyborczego oraz Kodeksu postępowania administracyjnego. W dniu 22.02.2017 r. na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej rozpatrzone sprawozdanie Podkomisji, zgłoszone poprawki i przyjęto sprawozdanie Komisji<sup>6</sup>.

W dniu 8.03.2017 r. na posiedzeniu plenarnym Sejmu odbyło się drugie czytanie projektu, podczas którego zaprezentowano posłom sprawozdanie z prac Komisji. Sejm zdecydował o przystąpieniu niezwłocznie do trzeciego czytania projektu ustawy, co miało miejsce w dniu 9.03.2017 r. Tego dnia ustawa nowelizująca została przyjęta przez Sejm. Na uwagę zasługuje fakt, że w głosowaniu brało udział 435 posłów, spośród których aż 434 głosowało „za”.

W dniu 10 marca 2017 r. ustawę przekazano Marszałkowi Senatu i nadano jej numer druku senackiego 1438. Izba Wyższa w dniu 30 marca 2017 r. wniosła do ustawy kilka poprawek o charakterze redakcyjnym, które stanowiły przedmiot ponownych prac sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach. W dniu 5.04.2017 r. Komisja zawniosowała o przyjęcie przez Sejm wniesionych przez Senat poprawek, co nastąpiło na 39 posiedzeniu Sejmu, 7.04.2017 r. i taką właśnie datę nosi ustawa nowelizująca. Prezydent złożył podpis pod ustawą w dniu 27.04.2017 r. i została ona opublikowana w Dzienniku Ustaw z 12.05.2017 r., pod pozycją 935.

Zgodnie z art. 16 ustawy nowelizującej, nowe przepisy znajdują zastosowanie do spraw wszczętych od 1.06.2017 r., za wyjątkiem rozdziału 5a poświęconego mediacji, który stosować należy również do spraw wszczętych wcześniej. Podobną zasadę przewidziano również w odniesieniu do zmienianych jednocześnie przepisów ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zwanej dalej p. p. s. a.<sup>7</sup>

Analiza tekstu ustawy nowelizującej prowadzi do wniosku, że można w niej wyodrębnić trzy zasadnicze kierunki zmian, którym ustawodawca podporządkował konkretne rozwiązania reformy. Przewidziano uregulowania mające na celu przyspieszenie postępowania, ustanowiono konstrukcje procesowe, prowadzące do administracji „przyjaznej obywatelowi”, oraz stworzono mechanizmy mające służyć eliminowaniu konfliktów i wygaszaniu sporów w administracji.

<sup>6</sup> <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=NKK-32>

<sup>7</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 1302.

## 2. Unormowania nowelizacji sprzyjające przyspieszeniu postępowania

Do uregulowań prowadzących do skrócenia postępowania poprzez ograniczenie ilości decyzji kasacyjnych zaliczyć należy przede wszystkim unormowany w art. 136 § 2–4 k. p. a. obowiązek organu odwoławczego przeprowadzenia uzupełniającego postępowania wyjaśniającego na żądanie stron, jeżeli uwzględnienie tego wniosku ma istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy<sup>8</sup>. Ograniczeniu wydawania decyzji kasacyjnych służy również norma zamieszczona w nowym art. 136 § 2a k. p. a. Nakłada ona na organ odwoławczy, który uchyla zaskarżoną odwołaniem decyzję i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, obowiązek wskazania wytycznych co do wykładni, która – zdaniem organu odwoławczego – została przez organ pierwszej instancji wadliwie przeprowadzona. Wprawdzie w treści analizowanego przepisu nie wskazano, by wspomniane wytyczne miały być wiążące, jednak sądzimy, że należy opowiedzieć się za związaniem nimi organu pierwszej instancji. W przeciwnym razie wytyczne byłyby w istocie bezcelowe<sup>9</sup>.

Ważnym elementem ustawy nowelizującej, skutkującym zapewne ograniczeniem wydawania decyzji kasacyjnych, jest instytucja sprzeciwu w postępowaniu sądownoadministracyjnym. W nauce podniesiono już wiele uwag krytycznych odnoszących się do tego unormowania, przede wszystkim związanych z ograniczeniem instancyjności postępowania sądowego w tym zakresie. Od wyroku uwzględniającego sprzeciw ma nie służyć bowiem żaden środek odwoławczy. Według autorów uzasadnienia projektu ustawy brak ten sanowany jest przez fakt, iż sprawa po uchyleniu decyzji kasacyjnej trafia ponownie do organów administracji, które raz jeszcze rozpatrują sprawę<sup>10</sup>. Wydana decyzja

<sup>8</sup> O problematyce rozstrzygnięć kasacyjnych por. np. **W. Chróścielewski**, *Kasacyjny czy reformacyjny model administracyjnego postępowania odwoławczego?*, PiP 2015/1/3 i n.; **M. Bogusz**, *Problem związania organu pierwszej instancji decyzją kasacyjną organu odwoławczego w świetle kodeksu postępowania administracyjnego*, Gdańskie Studia Prawnicze 2013/1, s. 27–34.

<sup>9</sup> Na problem związania organu pierwszej instancji oceną prawną wyrażoną w decyzji kasacyjnej zwracał uwagę przed nowelizacją art. 136 k. p. a. m.in. **J. Jaśkiewicz**, *Związanie wskazaniami w decyzji kasacyjnej organu odwoławczego*, w: **R. Bucholski, J. Jaśkiewicz, A. Mikos-Sitek** (red.), *Samorządowe kolegia odwoławcze w systemie administracji publicznej*, Warszawa 2016, s. 165–184. Autor z normy zamieszczonej w art. 138 § 2 k. p. a. wywodził pogląd o wiążącym charakterze – pod pewnymi warunkami – tego rodzaju wytycznych, chociaż przecież ich formułowanie w dawnym stanie prawnym nie było obowiązkowe.

<sup>10</sup> **A. Krawczyk**, w: **Z. Kmiecik**, *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, Warszawa 2017, s. 194–196; **A. Gomułowicz**, *Kodeks postępowania administracyjnego: Niepokojąca hybryda rządu*, Dziennik Gazeta Prawna z 20.07.2016 r.

ostateczna może być bez ograniczeń zaskarżona do sądu administracyjnego, więc *prima facie* prawa jednostki nie zostaną tu w żaden sposób uszczuplone. W pewnych sytuacjach może być jednak inaczej. W związku z tym, że zgodnie z art. 153 p. p. s. a. prawomocny wyrok sądu administracyjnego i zalecenia w nim zawarte wiążą wszystkie organy i sądy w danej sprawie<sup>11</sup>. Można sobie wyobrazić sytuację, w której zalecenia wyroku pozornie korzystnego dla skarżącego, bo zawarte przecież w orzeczeniu uwzględniającym sprzeciw, doprowadzą w istocie do wydania wprawdzie decyzji merytorycznej, ale odmownej dla tego skarżącego<sup>12</sup>. Jest oczywiste, że wyrok wydawany na skutek sprzeciwu powinien zawierać zalecenia odnoszące się wyłącznie do zasadności wydania decyzji kasacyjnej. Jednakże poprawne formułowanie wytycznych dostarcza nie rzadko sądom administracyjnym trudności<sup>13</sup>. Tezę tę wspiera znaczenie zarzutu naruszenia art. 153 p. p. s. a. (w związku z art. 141 § 4 p. p. s. a.) dla podstaw kasacyjnych wnoszonych od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych<sup>14</sup>. W obecnym stanie prawnym konstrukcja oceny prawnej i wskazań do dalszego postępowania będzie jeszcze bardziej skomplikowana, bowiem przyzwyczajonym do niezwiązania zarzutami skargi sądom przyjdzie ograniczyć się wyłącznie do wzorca z art. 138 § 2 k. p. a. W tym upatrywać – jak sądzimy – można zwiększenia ryzyka sporządzenia zaleceń niekorzystnych dla skarżącego przy jednoczesnej niedopuszczalności ich kwestionowania w środku odwoławczym. Złożenie skargi od nowo wydanej decyzji uruchomi wprawdzie jej sądową kontrolę, ale przybierze ona postać ułomną. Sąd rozpoznający tę nową skargę będzie związany stanowiskiem zawartym w uprzednio wydanym wyroku, który nie był i nie mógł podlegać kontroli instancyjnej.

Usprawnieniu postępowania służy również instytucja zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania z art. 127a § 1 k. p. a. Skutkiem złożenia takiego oświadczenia jest uzyskanie przez decyzję przymiotu ostateczności i prawo-

<sup>11</sup> **W. Trybka**, *Istota oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania sądu administracyjnego*, Przegląd Prawa Publicznego 2014/2/54–64.

<sup>12</sup> Na problem niekorzystnych dla skarżącego ocen prawnych i zaleceń zwrócono w orzecznictwie sądownoadministracyjnym uwagę. Por. teza i motywy wyroku NSA z 5 kwietnia 2017 r., I GSK 663/15, Lex nr 2323553.

<sup>13</sup> Por. choćby rysująca się w orzecznictwie różnica poglądów co do tego, czy ocena prawna z art. 153 p. p. s. a. obejmować może także ocenę co do stanu faktycznego sprawy. W wyroku NSA z 27 czerwca 2017 r. II OSK 1914/16, Lex 2342033 przyjęto, że jest to dopuszczalne, zaś w wyroku NSA z 15 marca 2012 r., II OSK 2562/10 opowiedział się za ograniczeniem tego pojęcia tylko do wykładni i stosowania przepisów.

<sup>14</sup> Por. motywy wyroku NSA z 8 lutego 2017 r., II GSK 5573/16, Lex nr 2226489, wyrok NSA z 29 listopada 2016 r., I FSK 624/15, Lex nr 2231649.

mocności. Taka decyzja nie będzie mogła zostać również zaskarżona do sądu administracyjnego. Uważamy, że doniosłość skutków procesowych oświadczenia wyklucza dopuszczalność jego wycofania. Przyjęcie innej interpretacji prowadziłoby do uznania, że mamy w istocie do czynienia z oświadczeniem warunkowym. Poza tym na skutek cofnięcia oświadczenia decyzja, która uzyskała uprzednio przymiot ostateczności i prawomocności, musiałaby te cechy utracić. Trudno zaakceptować możliwość „odżycia” takiego statusu decyzji<sup>15</sup>.

Efekt przyspieszenia postępowania wywołują również modyfikacje w obrębie środków przysługujących stronie w przypadku bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania<sup>16</sup>. Wprowadzony w miejsce dotychczasowego zażalenia nowy środek prawny w postaci ponaglenia składany ma być za pośrednictwem organu, który sprawę prowadzi. Organ ten obowiązany jest w terminie 7 dni od otrzymania ponaglenia skompletować konieczne odpisy akt oraz ustosunkować się do ponaglenia i przesłać je organowi właściwemu do jego załatwienia. Ponadto wprowadzono 7-dniowy termin na rozpoznanie ponaglenia od jego wpływu do właściwego organu.

Skróceniu postępowania służy także zmiana zachodząca na styku postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, a polegająca na uruchomieniu możliwości zaskarżenia do sądu decyzji wydanej w pierwszej instancji, od której nie służy odwołanie, lecz przewidziany w art. 127 § 3 k. p. a. wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wydaje się, że sam charakter wniosku jako instytucji równoważnej odwołaniu nie uległ zmianie<sup>17</sup>. Natomiast, na skutek nowelizacji art. 52 § 3 p. p. s. a. złożenie wniosku nie jest już traktowane jako przesłanka dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego, lecz jako środek ochrony opcjonalnej. Rezultat usprawienia postępowania wywołuje także zrezygnowanie przez ustawodawcę z instytucji wezwania do usunięcia naruszenia prawa jako środka prawnego dotąd obligatoryjnie poprzedzającego wniesienie skargi do sądu administracyjnego w tych sprawach, w których nie przysługuje

<sup>15</sup> Odmienne por. **W. Chróścielewski**, *Zmiany w administracyjnym postępowaniu odwoławczym w świetle projektu nowelizacji k.p.a. z dnia 29 grudnia 2016 r.*, w: **B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, R. Michalska-Badziak, P. Korzeniowski** (red.), *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017, s. 89–90.

<sup>16</sup> Na ten temat, por. **Z. Kmiecniak**, *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, PiP 2011/6/32–33; **P. Kornacki**, *Skarga na przewlekłość postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 283; **R. Suwaj**, *Sądowa ochrona przed bezczynnością administracji publicznej*, Warszawa 2014, s. 216 i n.

<sup>17</sup> **Z. Kmiecniak**, *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w k.p.a. Odwołanie czy remonstracja?*, PiP 2008/3/28 i n., uchwała NSA z 20.05.2010 r., I OPS 13/09, ONSAiWSA 2010/5, poz. 82.

odwołanie, zażalenie ani wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy (znowelizowany art. 52 § 3 p. s. a.).

Istotne przyspieszenie, a także ograniczenie jego kosztów postępowania zawdzięcza nowej konstrukcji – milczącemu załatwieniu sprawy. Ta znana w innych porządkach prawnych forma zastępująca decyzję administracyjną występuje także w niektórych rodzimych regulacjach prawa materialnego. Rozwiązania kodeksowe dopuszczają dwie formuły w tym zakresie: milczące zakończenie postępowania jako surogat decyzji administracyjnej i milczącą zgodę równoznaczną z brakiem sprzeciwu organu (art. 122a § 2 pkt 1 i 2 k. p. a.)<sup>18</sup>. Milczące załatwienie sprawy polega na jej rozstrzygnięciu zgodnie z wnioskiem po upływie określonego czasu bez wydawania decyzji. Nie wydaje się tu decyzji ani nawet nie zawiadamia o możliwości udziału strony w postępowaniu (art. 122d § 1 k. p. a.). Sprawa może być załatwiona milcząco jedynie w przypadku, gdy przepis szczególny tak stanowi. Można zatem zadać pytanie o to, czy przepis szczególny wskazywać ma jednoznacznie i wprost na milczące załatwienie sprawy, czy też wystarczy, by instytucja, którą przepis ten reguluje, wyczerpywała definicję kodeksową? Wydaje się, że to drugie rozwiązanie jest trafne, bowiem to nie nazwa konstrukcji prawnej, ale jej cechy istotne świadczą o skutkach, które wywołuje. Nie należy zatem wymagać, by ustawodawca użył określonych słów dla wskazania przepisów prawa właściwych danej instytucji. Jednakże autorzy projektu opowiedzieli się za rozwiązaniem odmiennym<sup>19</sup>. Fikcja decyzji pozytywnej musi być zgodnie z art. 122e k. p. a. utrwalona w formie adnotacji urzędowej. Brak doręczenia stronie decyzji rekompensowany jest po myśli art. 122f § 1–3 k. p. a. poprzez wydawane na jej wniosek zaświadczenie o załatwieniu sprawy.

Ostatni element nowelizacji, który można wyróżnić jako sprzyjający przyspieszeniu procesu, to tryb uproszczony, który może być uruchamiany także poprzez złożenie wniosku na formularzu urzędowym. Pozwoli to na sprawne załatwianie typowych żądań<sup>20</sup>. W postępowaniu uproszczonym można prowadzić postępowanie tylko wówczas, jeżeli przepis szczególny tak stanowi (art. 163b § 1 k. p. a.). W tym przypadku konieczne jest istnienie wyraźnej i jednoznacznej podstawy prawnej. Nie sposób bowiem pewnych uproszczeń zamieszczonych w regulacjach odrębnych traktować jako podstawę do prowadzenia kodeksowego

<sup>18</sup> **W. Gurba**, *Bezczynność i przewlekłość postępowania. Milczące załatwienie spraw (14 § 3, art. 36–38, 104a–104c k.p.a.)*, w: **Z. Kmiecik** (red.), *Raport...*, s. 104–122.

<sup>19</sup> Por. uzasadnienie projektu ustawy z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U., poz. 935, s. 27.

<sup>20</sup> Por. uzasadnienie projektu ustawy, s. 43.

postępowania odrębnego. Zamieszczone w Rozdziale 14 przepisy pozwalają na prowadzenie postępowania wyłącznie w oparciu o dowody zgłoszone przez stronę oraz te, które organ może ustalić na podstawie posiadanych danych. Odformalizowanie obejmuje również treść uzasadnienia decyzji (art. 163f § 1 k. p. a.)<sup>21</sup>.

### 3. Nowe regulacje zaliczane do koncepcji dobrej administracji

Niektóre z założeń nowelizacji, przynajmniej w założeniu, służyć mają realizacji prawa do dobrej administracji, o którym mowa w art. 41 Karty praw podstawowych<sup>22</sup>. Zamieszczono je nie tylko w obrębie zasad ogólnych Kodeksu, ale i w dalszych jego częściach, które odnoszą się do fazy postępowania wyjaśniającego, oraz obligują organy do kierowania do stron nowych pouczeń (informacji).

Niektórym zasadom postępowania nadano nową treść oraz dodano nowe zasady. Spośród tych ostatnich część stanowi zasady znane już postępowaniu administracyjnemu, choć dotąd niezamieszczone w Kodeksie, a kilka stanowi zasady całkiem nowe dla Kodeksu i postępowania administracyjnego. Zasady bezstronności, równości czy proporcjonalności niewątpliwie zaliczyć można do kanonu zasad dobrej administracji, ale wywodzone dotąd albo z przepisów Konstytucji, albo z europejskiego *soft law* podlegały zastosowaniu w postępowaniu administracyjnym<sup>23</sup>.

Uwagę zwracają te zasady, które są nowe zarówno dla Kodeksu, jak i postępowania administracyjnego. Należą doń zasada rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony oraz zasada powielania utrwalonej praktyki administracyjnej. Pierwsza z nich obowiązuje jedynie w sprawach nałożenia na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie uprawnienia i ujęto ją w dwóch formach: normatywnej i dowodowej. Aspekt normatywny wyraża obowiązek rozstrzygnięcia na korzyść strony pojawiających się wątpliwości co do wykładni lub stosowania przepisów, natomiast w wymiarze dowodowym, zgodnie z art. 81a § 1 k. p. a., zasada ta zakłada rozstrzygnięcie na korzyść strony niedających się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego.

<sup>21</sup> H. Knysiak-Sudyka, L. Klat-Wertelecka, *Model administracyjnego postępowania uproszczonego*, PiP 2016/7, s. 93–108.

<sup>22</sup> Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 113–114 i podana tam literatura.

<sup>23</sup> J. Wegner-Kowalska, *Zasady ogólne europejskiego prawa administracyjnego*, w: R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, s. 273–295; A. Skóra, *Pojęcie i podstawowe zasady europejskiego postępowania administracyjnego*, w: Z. Brodecki (red.), *Regiony*, Warszawa 2005, s. 325–335.

Warto zauważyć, że choć tego rodzaju zasada nie była dotąd uregulowana, orzecznictwo sądownoadministracyjne jednoznacznie wskazywało na zakaz domniemywania okoliczności faktycznych wbrew interesowi strony czy przyjmowania niekorzystnej dla strony wykładni przepisu<sup>24</sup>. Analiza regulacji statuującej omawianą zasadę prowadzi do wniosku, że jej stosowanie może dostarczać organom niemało trudności. W art. 7a § 1 k. p. a. posłużono się wprawdzie niefortunnym sformułowaniem „wątpliwości co do treści normy prawnej”, jednakże przyjęcie wypada, że zamysł ustawodawcy odnosił się raczej do przepisu. Rodzi się na tym tle kilka pytań: o czyje wątpliwości tu chodzi, strony czy organu? Czy wątpliwości te muszą mieć charakter obiektywny, czy też wystarczy subiektywne przekonanie pracownika organu? W jaki sposób należy rozstrzygać spór między organem a stroną co do tego, czy istotnie owe wątpliwości istnieją?

Wydaje się, że przepis odnosi się do wątpliwości organu, nie zaś strony. Sądzimy, że można tu odwołać się tu do konstrukcji rozmaicie uregulowanych pytań prawnych. Niezależnie od tego, czy chodzi o pytanie do TK, o którym mowa w art. 193 Konstytucji, do SN z art. 390 k. p. c., czy pytanie prejudycjalne do TSUE warunkiem jego zadania jest powzięcie określonych wątpliwości przez sąd albo inny organ stosujący prawo, nie zaś przez strony postępowania<sup>25</sup>. We wszystkich tych przypadkach tylko wątpliwości stosującego prawo determinują określony przez ustawodawcę tryb ich rozstrzygania. Można zatem przyjąć, że w postępowaniu administracyjnym ustanowiono dodatkowy sposób usuwania tego rodzaju wątpliwości. Jednocześnie nie można ich utożsamiać z subiektywnym tylko przekonaniem pracownika organu. Powinny one wynikać z określonych przesłanek o charakterze obiektywnym. Zaliczyć do nich można rozbieżne orzecznictwo organów w analogicznych sprawach, brak jednolitości poglądów orzecznictwa sądowego albo sprzeczność stanowisk doktryny.

W art. 7a § 1 i 2 k. p. a. zamieszczono kilka przesłanek negatywnych rozstrzygnięcia na korzyść, spośród których warto zwrócić uwagę na tę, która uregulowana jest w paragrafie pierwszym. Chociaż ustawodawca nie zdecydował się na włączenie do Kodeksu instytucji podmiotu zainteresowanego, ustanowił w omawianej regulacji określoną ochronę interesów osób trzecich<sup>26</sup>. Z zesta-

<sup>24</sup> Por. np. wyrok NSA z 30.06.2000 r., V SA 2880/99, Lex nr 79239, wyrok NSA z 20.03.2002 r., V SA 2036/01, Lex nr 82004.

<sup>25</sup> Por. np. wyrok NSA z 30.11.2016 r., II GSK 1426/14, Lex nr 2177397; **M. Wiącek**, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011; **J. Chlebny**, *Ochrona własności w sprawach administracyjnych na podstawie EKPCz*, EPS 2008/9, s. 39–44.

<sup>26</sup> **J. Wegner-Kowalska**, *Udział podmiotu zainteresowanego w postępowaniu administracyjnym (art. 31a)*, w: **Z. Kmiecik** (red.), *Reforma...*, s. 89–91.

wienia treści sformułowań „sporne interesy stron” i „interesy osób trzecich” jednoznacznie wynika, że przepis odnosi się w tym przypadku do interesów faktycznych. Nakazuje więc badanie tego, czy w postępowaniu administracyjnym rozstrzygnięcie na korzyść strony nie naruszy interesów osób niebędących stronami. W ten sposób zresztą wyjaśniono to w uzasadnieniu projektu ustawy<sup>27</sup>. W praktyce realizacja tej powinności może okazać się trudna, bowiem organ administracji nie dysponuje żadnymi narzędziami pozwalającymi na ustalenie katalogu tego rodzaju osób. Warto zauważyć, że w polskiej tradycji postępowania administracyjnego mieści się ochrona interesów innych niż strona podmiotów. Takie rozwiązania zamieszczone były w przepisach przedwojennych<sup>28</sup>. Współcześnie zresztą koncepcja partycypacji społecznej w postępowaniu jest rozpowszechniona w doktrynie, w uregulowaniach europejskich, międzynarodowych oraz niektórych porządkach obcych<sup>29</sup>. Szkoda, że idea udziału w postępowaniu innych niż strona podmiotów nie uzyskała spójnej możliwości realizacji, co stanowiło jedną z propozycji Zespołu eksperckiego<sup>30</sup>.

Według uzasadnienia projektu ustawy o tym, co jest dla strony korzystne, powinno decydować stanowisko samej strony<sup>31</sup>. Nie jest ono w pełni przekonujące z dwóch przyczyn. Po pierwsze strona może oceniać swoją sytuację procesową w sposób chybiony. Korzystne według strony rozstrzygnięcie zaistnia-

<sup>27</sup> Por. uzasadnienie..., s. 5.

<sup>28</sup> **R. Hausner**, *Osoby interesowane i ich pełnomocnicy (Rozdział IV Rozporządzenia Prezydenta R. P. o postępowaniu administracyjnym)*, *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* 1933/23, s. 776; **J. Grzbiela**, *Polskie prawo o postępowaniu administracyjnym (tekst, komentarz, orzecznictwo N. T. A. i Trybunału Kompetencyjnego, okólniki ministerstw i wskazówki bibliograficzne)*, Katowice 1938, s. 6; **W. Klonowiecki**, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 41; **W. Dawidowicz**, *Zagadnienie osoby interesowanej we współczesnym polskim postępowaniu administracyjnym*, w: **J. Łętowski, J. Pruszyński** (red.), *Prawo. Administracja. Gospodarka. Księga Pamiątkowa ku czci Profesora Ludwika Bara*, Wrocław 1983, s. 70.

<sup>29</sup> **N.M. Rosenbaum**, *Citizen Involvement in Land Use Governance Issues and Methods*, Washington D.C. 1976, s. 14 i n.; **D. Barak-Erez**, *Israeli Administrative Law at the Crossroads: Between the English Model and the American Model*, *Israeli Law Review* 2007/40, s. 61–62; **O. Lobel**, *The Renew Deal: The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought*, *Legal Studies Research Paper Series Research Paper*, December 2005/07–27, s. 264–300, 312–313, 344–350 i n.; **E. Łętowska, Z. Kmieciak**, *Wstęp*, w: **E. Łętowska, Z. Kmieciak** (red.), *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 14; **J. Wegner-Kowalska**, *Dostęp do postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego w systemach common law*, w: **E. Łętowska, Z. Kmieciak** (red.), *Partycypacja...*, s. 70–92.

<sup>30</sup> **J. Wegner-Kowalska**, *Udział podmiotu zainteresowanego...*, s. 89–91.

<sup>31</sup> Por. uzasadnienie..., s. 5.

łych wątpliwości nie zawsze doprowadzi do obiektywnie pozytywnej dla strony decyzji. Po drugie stosunki administracyjno-prawne bywają złożone. Niekiedy jednostka, która zarazem jest stroną wielu postępowań, w tym w trybach nadzwyczajnych, nie jest w stanie realnie ocenić swojej sytuacji procesowej. Z tych przyczyn wydaje się, że organ prowadzący postępowanie powinien do pewnego przynajmniej stopnia badać oświadczenie strony co do tego, co w istocie jest dla niej korzystne. W szczególności do obowiązków organu zaliczyć należy pouczenie strony o tym, jakie konsekwencje będzie rodziło przyjęcie wybranego przez nią stanowiska. Mniej wątpliwości nasuwa aspekt dowodowy omawianej zasady, wynikający z art. 81a § 1 k. p. a. Przepis ten zobowiązuje organy do wypełniania braków materiału dowodowego korzystną dla strony fikcją ustaleń.

Kolejnym uregulowaniem, które wyraża w naszym przekonaniu dążenie ustawodawcy do uzyskania stanu przyjaznej obywatelowi administracji, jest art. 8 § 2 k. p. a., w którym zamieszczono zasadę nazwaną przez ustawodawcę w uzasadnieniu projektu ustawy zasadą pewności prawa lub, zamiennie, zasadą uprawnionych oczekiwań<sup>32</sup>. Zasada pewności prawa odnoszona jest raczej do przewidywalności działań prawodawcy<sup>33</sup>, z kolei zasada uprawnionych oczekiwań dotyczy tych spraw, w których jednostki domagają się realizacji swych żądań wywodzonych z uprzednio zaobserwowanej praktyki administracyjnej<sup>34</sup>. Tymczasem, w świetle uregulowania zamieszczonego w art. 8 § 2 k. p. a., ustawodawca odwołał się do pojęcia utrwalonej praktyki, nie dodając, że chodzi o praktykę korzystną dla strony. Taką konstrukcją przepisu trudno oceniać krytycznie, bowiem respektowanie praktyki, która w danym przypadku nie jest dla strony pozytywna również reprezentuje pewną wartość, bowiem strona będzie mogła przewidzieć rezultaty podejmowanych działań. Być może więc bardziej adekwatną nazwą byłaby „zasada powielania utrwalonej praktyki administracyjnej”?

Wydaje się, że przepis odwołuje się do praktyki danego organu, nie zaś praktyki administracyjnej w szerszym ujęciu, na przykład obejmującym teren województwa, całego kraju czy nawet Unii Europejskiej. Przyjęcie poglądu odmiennego oznaczałoby postawienie organom zadania niemożliwego do wykonania, bowiem nie istnieje żadne sformalizowane forum wymiany informacji o rozstrzygnięciach. Natomiast nie można wykluczyć, że strona, która uzyska dostęp do decyzji sprzecznych z praktyką organu, spowoduje przeła-

<sup>32</sup> Por. uzasadnienie..., s. 8.

<sup>33</sup> Por. orzeczenia TK: z 25.06.1996 r., K 15/95, OTK 1996/3/22, s. 196, i z 17.12.1997 r., K 22/96, OTK 1997/5–6/71, s. 511; wyrok TK z 15.09.1998 r., K 10/98, OTK 1998/5/64, s. 407.

<sup>34</sup> Por. wyrok NSA z 8.05.1998 r., SA/Bk 655/97, Biuletyn Skarbowy 1998/4, poz. 26.

manie dotychczasowej linii. Taka zmiana jest dopuszczalna, bowiem uznać ją można za wyczerpującą przesłankę „uzasadnionej przyczyny”, o której stanowi art. 8 § 2 k. p. a. Do podstaw odstąpienia od utrwalonej praktyki zaliczyć także należy wydanie uchwały przez NSA czy wyroku przez TK. W większości przypadków ten sam efekt zapewne wywoła orzeczenie TSUE, ETPCz, NSA albo SN zawierające sprzeczny z dotychczas prezentowanym przez organy pogląd. Trudno jednak będzie zmienić praktykę na skutek wydania jednostkowego rozstrzygnięcia sądowego, jeżeli orzecznictwu w danej kwestii brakuje jednolitości, albo wręcz gdy dotychczasowe było odmienne. Wskazanie liczby spraw rozstrzygniętych w określony sposób, która w każdej sprawie pozwoli na wniosek o funkcjonowaniu utrwalonej praktyki administracyjnej nie jest możliwe. Jeżeli spraw określonego rodzaju jest niewiele, o takiej praktyce może świadczyć nawet ich kilka czy kilkanaście. Można zaproponować, by przemawiała za tym większość spraw, przy czym wątpliwa byłaby ocena o istnieniu utrwalonej praktyki w sytuacji, gdyby przewaga była niewielka i wynosiła tylko procent. Wówczas można bowiem jedynie powiedzieć, że praktyka ta nie jest jednolita. Jednolitość orzekania stanowi pewną, często istotną nawet wartość, jednak w nauce prawa podkreśla się, iż nie można jej absolutyzować, tracąc z pola widzenia okoliczności konkretnej sprawy<sup>35</sup>.

Budowaniu przyjaznej jednostce postawy przez urzędników sprzyjać mają także te rozwiązania, które zamieszczono w przepisach poświęconych fazie postępowania wyjaśniającego. W art. 79a § 1 k. p. a. przewidziano dodatkowe obowiązki organu aktualizujące się w sprawach wszczynanych na wniosek. Przepis zawiera normę obligującą organ administracji publicznej do weryfikowania przed wydaniem decyzji przesłanek uwzględnienia żądania strony i informowania jej o tym, która z przesłanek nie została przez nią spełniona. Zgodnie z art. 79a § 2 k. p. a., przesyłając stronie tę informację, organ jednocześnie pouczy ją, że w terminie otwartym na wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów będzie ona mogła przedłożyć dodatkowe dowody celem wykazania brakujących przesłanek. Ustawodawca powiązał więc nową regulację

<sup>35</sup> Por. **V. Fon, F. Parisi**, *Judicial Precedents in Civil Law Systems: A dynamic analysis*, *International Review of Law and Economics* 2006/26, s. 520–522; **M. de Visser**, *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis*, Oxford 2014, s. 14; **J. Wróblewski**, *Precedens i jednolitość sądowego stosowania prawa*, *PiP* 1971/10, s. 530; **M. Zirk-Sadowski**, *Tzw. prawotwórcza decyzja stosowania prawa*, *SP* 1980/1–2, s. 245–255; **T. Stawecki**, *Precedens w polskim porządku prawnym. Pojęcie i wnioski de lege ferenda*, w: **A. Śledzińska-Simon, M. Wyrzykowski** (red.), *Precedens...*, s. 83–89; **E.W. Thomas**, *The Judicial Process, Realism, Pragmatism, Practical Reasoning*, Cambridge 2005, s. 133.

z wynikającym z art. 10 § 1 k. p. a. obowiązkiem zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu. Informacja o niespełnieniu przesłanek uwzględnienia żądania będzie zatem przesyłana stronie wraz z zawiadomieniem o możliwości wypowiedzenia się co do zgromadzonego materiału dowodowego.

W art. 79a § 1 k. p. a. posłużono się sformułowaniem „przesłanek zależnych od strony”. Można więc zastanawiać się, czy są to wyłącznie takie przesłanki, które strona może spełnić osobiście, czy też takie, które można wykazać w inny sposób? Czy jako tego rodzaju przesłankę należy traktować także pewne cechy osobiste, które wprawdzie mieszczą się w sferze prywatnej jednostki, ale strona nie jest w stanie ich zmienić, jak na przykład wiek czy miejsce urodzenia? Sądzić można, że należy tu brać pod uwagę tylko takie przesłanki, które są rzeczywiście zależne od strony, a więc takie, na które poprzez określone działania lub zaniechania jednostka ma wpływ. W tym ujęciu cechy osobiste, jak data czy miejsce urodzenia nie mieściłyby się w katalogu takich przesłanek. Natomiast wszelkie inne przesłanki, podlegające dowodzeniu w postępowaniu za pomocą każdego, dopuszczalnego w świetle art. 75 k. p. a. źródła dowodowego, można zaliczać do tego zbioru.

Posiłkując się literalną wykładnią art. 79a § 1 k. p. a., należałoby chyba uznać, że informowanie o niespełnionych przesłankach uwzględnienia żądania strony powinno następować jednorazowo. Analogicznie zresztą wyklada się przepis art. 10 § 1 k. p. a. O możliwości wypowiedzenia się co do zgłoszonych materiałów i dowodów zawiadamia się stronę co do zasady tylko raz, chyba że na późniejszym etapie postępowania zostaną przeprowadzone nowe dowody. Przy czym w orzecznictwie przyjęto, że zagwarantowane w art. 81 k. p. a. prawo wypowiedzenia się co do każdego dowodu dotyczy jedynie materiałów nowych dla strony<sup>36</sup>.

Na tle art. 79a k. p. a. może się pojawić wątpliwość co do zakresu przesyłanej informacji, w szczególności, czy do obowiązków organu należy wskazanie stronie, jakie konkretnie dowody powinna zgłosić? Przepis art. 79a § 1 k. p. a. odwołuje się tylko do pojęcia przesłanek, a zatem jego literalna wykładnia skłania do wąskiego zakreślenia informacji. Wsparciem dla takiej interpretacji może być argument wynikający z art. 75 k. p. a., który przewiduje otwarty katalog dowodów. Jednakże w pewnych sprawach, z uwagi na ich charakter, pożądane albo nawet konieczne jest wykazywanie niektórych okoliczności ściśle określo-

<sup>36</sup> Wyrok NSA z 11.10.2006 r., I OSK 246/06, Lex nr 281403, wyrok NSA z 21.11.2014 r., II OSK 1098/13, Lex nr 1658530.

nymi dowodami, co uzasadniałoby wystosowanie pouczenia, jakiego rodzaju dowody należy przedłożyć.

Celem omawianej regulacji było umożliwienie uzupełnienia materiału dowodowego stronie wnioskującej<sup>37</sup>. Wobec tego przyjąć trzeba, że stosowanie art. 79a § 1 k. p. a. odbywać się ma w celu realizacji interesu tylko tej właśnie strony postępowania. Jeżeli inne strony nie wykażą korzystnych dla siebie okoliczności z własnej inicjatywy, organ nie będzie obligowany do wystosowania analogicznej informacji. Na tym tle mogą pojawić się pewne wątpliwości co do zachowania zasady równego traktowania wszystkich stron postępowania. Można jednak bronić tezy, że do takiego naruszenia nie dojdzie, a to z uwagi na istotę samego postępowania administracyjnego, w którym stosowane są normy prawa publicznego. Spełnienie przez inicjującego postępowanie przesłanek ustawowych obliguje organ do wydania decyzji administracyjnej określonej treści bez względu na stanowisko pozostałych stron. Stosunek administracyjnoprawny zachodzi bowiem pomiędzy organem administracji a stroną postępowania, nie zaś pomiędzy poszczególnymi stronami tego postępowania, toczącymi „spór o prawo”. Wiele lat temu tę swego rodzaju „niesporność” postępowania administracyjnego dostrzegali między innymi T. Bigo, W. Dawidowicz oraz J. Łętowski<sup>38</sup>, podnosząc, że organ administracji nie rozstrzyga sporu między stronami postępowania administracyjnego w ścisłym znaczeniu, jak to ma miejsce w sprawie cywilnej. Nie zmienia to oczywiście faktu, że interesy poszczególnych stron postępowania administracyjnego mogą pozostawać w sprzeczności. Trudno byłoby więc uznać, że stosowanie art. 79a § 1 i 2 k. p. a. prowadzić będzie do zachwiania równego traktowania stron w postępowaniu. W sensie roszczeń materialnoprawnych poszczególne strony postępowania nie znajdowałyby się bowiem w podobnej sytuacji prawnej, co uzasadniałoby roszczenie o zachowanie równości. Nie można tu tracić z pola widzenia tego, że wynikające z art. 79a § 1 i 2 k. p. a. normy procesowe w istocie odnoszą się do przesłanek materialnoprawnych kreujących stosunek administracyjnoprawny pomiędzy tylko jedną ze stron – wnioskodawcą a administracją. Stosowanie art. 79a k. p. a. nie zwalnia organu z obowiązków wynikających z art. 10 § 1 k. p. a., a wykonywa-

<sup>37</sup> Por. uzasadnienie..., s. 16–17.

<sup>38</sup> **T. Bigo**, *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1960/3, s. 466–467; **W. Dawidowicz**, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 42–43; **W. Dawidowicz**, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 7–8; **J. Łętowski**, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 222–223; odmiennie por. **E. Iserzon**, *Ochrona interesów jednostki w nowym prawie o postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1960, s. 27.

nych w stosunku do pozostałych stron postępowania. Jeżeli wnioskodawca po doręczeniu informacji o niespełnieniu przesłanek uwzględnienia żądania uzupełni materiał dowodowy, organ administracji powinien umożliwić pozostałym stronom postępowania wypowiedzieć się w tym zakresie.

Zawartość normatywna art. 79a § 1 k. p. a. może skłaniać do zastanowienia, czy w tym przypadku nie zostaje naruszona zasada bezstronności, z uwagi na komunikowanie stronie, przed wydaniem decyzji jej przewidywanej treści. Jednakże ta zapowiedź decyzji negatywnej dla strony po pierwsze nie ma bezwzględniego charakteru. Może się bowiem okazać, że nawet bez uzupełnienia materiału dowodowego organ uwzględni żądanie. Po drugie, jak zauważono w uzasadnieniu projektu ustawy, celem przepisu jest między innymi ograniczenie ilości postępowań odwoławczych<sup>39</sup>. Wyjaśnienie stronie, że nie wykazała określonych przesłanek już na etapie postępowania wyjaśniającego pozwoli na uniknięcie wniesienia odwołania, jeżeli strona jest w stanie przedstawić dodatkowe dowody.

#### 4. Eliminowanie i wygaszanie konfliktów w administracji

Budowaniu przyjaznej jednostce administracji sprzyjać ma również instytucja mediacji. W większości systemów europejskich mediacja od lat już funkcjonuje jako metoda służąca załatwianiu spraw, w których istnieją spory zarówno horyzontalne (między stronami postępowania), jak i wertykalne (między stroną a organem postępowania). Tym ostatnim zresztą poświęcono rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy Nr R/2001/9 z dnia 5 września 2001 r. o alternatywnych środkach rozstrzygania sporów sądowych pomiędzy władzami administracyjnymi a osobami prywatnymi, dostrzegając potrzebę poszukiwania alternatywnych w stosunku do tradycyjnych technik załatwiania spraw w sferze prawa publicznego<sup>40</sup>.

Od wejścia w życie w 2004 r. reformy systemu sądowej kontroli w Polsce, w sprawach administracyjnych mediacja pojawiła się na etapie sądownoadministracyjnym, choć cieszyła się ona niewielką popularnością<sup>41</sup>. Konstrukcja media-

<sup>39</sup> Por. uzasadnienie..., s. 17.

<sup>40</sup> **Z. Kmiecik**, *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 27 i n.; **M. Tabernacka**, *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Warszawa 2009, s. 80 i n.; **J. Wegner-Kowalska**, *Idea mediacji w postępowaniu administracyjnym*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2016/10, s. 89–100; **J. Wegner-Kowalska**, *Koncepcja włączenia instytucji mediacji do Kodeksu postępowania administracyjnego*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2016/11/54–68.

<sup>41</sup> Por. szerzej **J. Wegner-Kowalska**, *Mediacja w sprawach administracyjnych – pytania i wątpliwości*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2017/6, s. 40–53.

cji w znowelizowanym k. p. a. wzorowana jest na uregulowaniach postępowania cywilnego. Wyróżnić można kilka podstawowych zasad mediacji kodeksowej: dobrowolność, udział bezstronnej osoby trzeciej w załatwieniu sprawy (mediatora), tajemnicę mediacji i zaufanie do jej ustaleń. Na tle art. 96a § 2 k. p. a. powstaje pytanie, czy dobrowolność zastrzeżona jest jedynie dla strony postępowania, czy także dla organu? Czy organ jest związany żądaniem strony o przeprowadzenie mediacji? Wydaje się, że odpowiedź na to pytanie można znaleźć w art. 13 § 1 k. p. a., akcentującym charakter sprawy jako przesłankę mediacji oraz w dyspozycji art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p. p. s. a. Rozważając to, jakim sprawom można tego rodzaju przymiot przypisać, należy zwrócić uwagę na możliwość dwojakiego rozumienia charakteru sprawy. Szerokie jego ujęcie można odnosić do przedmiotu sprawy, a więc „mediacyjny” charakter przypisać będzie można sprawom, w których organ dysponuje uznaniem administracyjnym czy takim, w toku rozpoznawania których interpretowane są pojęcia nieostre. Wąsko ujmowana przesłanka charakteru sprawy wiązałaby się z kolei z okolicznościami konkretnej sprawy, uwarunkowania zaistniałymi w postępowaniu administracyjnym, które mogą przesądzać o tym, że sprawa potencjalnie „mediacyjna” taki charakter utraci.

Istotna jest w tej kwestii również perspektywa, z jakiej sąd administracyjny będzie oceniał brak uwzględnienia żądania strony. Należy więc ustalić, czy odmowa organu może być kwalifikowana jako uchybienie, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p. p. s. a. Sądźmy, że w większości przypadków wykazanie takiej konsekwencji braku mediacji będzie niezwykle trudne, o ile nie niemożliwe.

Mediacja w sporach wertykalnych musi być prowadzona przez zawodowego mediatora, obowiązane do zachowania bezstronności, choć ustawodawca zrezygnował z zabezpieczenia tego obowiązku instytucją wyłączenia. Tajemnica mediacji, po myśli art. 96j § 1 i 2 k. p. a. wiązać ma wszystkich uczestników mediacji oraz mediatora. Protokół z mediacji jest kluczowy dla skutków mediacji, bowiem zgodnie z dyspozycją art. 96 n § 1 k. p. a. ustalenia zawarte w tym protokole są wiążące dla organu. Przepis ten statuuje tym samym zasadę zaufania do ustaleń mediacji, gwarantując bezpieczeństwo jednostce uczestniczącej w mediacji.

Mediacja może trwać maksymalnie trzy miesiące (art. 96e § 1 k. p. a.). Upływ czasu mediacji albo niedojście uczestników mediacji do porozumienia obliguje organ do wydania postanowienia o zakończeniu mediacji i załatwienia sprawy w drodze decyzji (art. 96e § 3 k. p. a.). Niektórzy wskazują na przeszkody w funkcjonowaniu mediacji w sprawach z zakresu prawa publicznego, dowodząc zagrożenia respektowania zasady legalizmu czy równości. Doświad-

czenia z innych państw pokazują jednak, że mediacja może być skutecznym środkiem prowadzącym do załatwienia niemal każdej sprawy, także administracyjnej. Mediacja jest popularna na przykład w sprawach danin publicznych, które można byłoby uważać *prima facie* za niepoddające się formule mediacji<sup>42</sup>.

## 5. Podsumowanie

Rozwiązania zamieszczone w noweli k. p. a. stanowią wyraz nowego spojrzenia na procedurę administracyjną. Zamieszczone w ustawie nowelizującej rozwiązania przynajmniej w części zrywają z utrwalonym od połowy XIX w. podejściem do postępowania i poszczególnych jego instytucji. Przeprowadzona w 2017 r. reforma postępowania administracyjnego pozwala na twierdzenie, że Polska dołączyła do krajów tradycji austriackiej, które odeszły od dawnych wzorców, w wielu punktach niepraktycznych czy wręcz archaicznych.

Na pozytywną ocenę zasługuje w szczególności odejście od sztywno ukształtowanego trybu jurysdykcyjnego poprzez otwarcie postępowania na alternatywne metody dochodzenia do rozstrzygnięcia (mediacja) i związana z tym możliwość realnego wpływu strony na wynik postępowania. W ten nurt wpisuje się alternatywna dla decyzji nowa forma milczącego załatwienia sprawy oraz możliwość prowadzenia niektórych spraw w trybie uproszczonym. Docenić warto także te rozwiązania, które przyspieszą uzyskanie przez stronę ostatecznego rozstrzygnięcia.

Praktyka stosowania nowych instytucji będzie wymagać uważnej obserwacji, a niektóre z nich, czego przykładem jest sprzeciw od decyzji kasacyjnej, mogą wymagać korekty. Nie można też zapominać, że prace legislacyjne stanowią – co oczywiste – konieczny warunek przemian w praktyce administracyjnej. Nie są one jednak wystarczające dla osiągnięcia zakładanego przez ustawodawcę skutku i wywołania rzeczywistych zmian w relacjach administracji z obywatelami. Dobre wykorzystanie nowych uregulowań wymaga więc dodatkowych działań o charakterze edukacyjnym. Bez ich przeprowadzenia może się okazać, że oczekiwane przez ustawodawcę efekty nie nastąpią bądź wystąpią w niesatysfakcjonującym stopniu.

<sup>42</sup> J. Wegner-Kowalska, *Idea mediacji...*, s. 89 i n.; I.M. Conradsen, M. Götze, *Administrative Appeals and ADR in Danish Administrative Law*, w: D.C. Dragos, B. Neamtu (eds.), *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*, Heidelberg–New York–Dordrecht–London 2014, s. 173; H. Pünder, *Mediation in Verwaltungsverfahren*, w: H.-U. Erichsen, D. Ehlers (Red.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin–New York 2010, s. 570 i n.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1257.  
Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2017 r., poz. 1369.  
Ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U., poz. 935, s. 27.

### Opracowania

- Barak-Erez Daphne**, *Israeli Administrative Law at the Crossroads: Between the English Model and the American Model*, Israeli Law Review 2007/40.
- Bigo Tadeusz**, *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1960/3.
- Bogusz Maciej**, *Problem związania organu pierwszej instancji decyzją kasacyjną organu odwoławczego w świetle kodeksu postępowania administracyjnego*, Gdańskie Studia Prawnicze 2013/1, s. 27–34.
- Chlebny Jacek**, *Ochrona własności w sprawach administracyjnych na podstawie EKPCz*, EPS 2008/9.
- Chróścielewski Wojciech**, *Kasacyjny czy reformacyjny model administracyjnego postępowania odwoławczego?*, PiP 2015/1/3.
- Chróścielewski Wojciech**, *Zmiany w administracyjnym postępowaniu odwoławczym w świetle projektu nowelizacji k.p.a. z dnia 29 grudnia 2016 r.*, w: Barbara Jaworska-Dębska, Zofia Duniewska, Michał Kasiński, Ewa Olejniczak-Szałowska, Ryszarda Michalska-Badziak, Piotr Korzeniowski (red.), *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2017, s. 81–89.
- Conradsen Inge M., Gotze Michael**, *Administrative Appeals and ADR in Danish Administrative Law*, w: Dacian C. Dragos, Bogdana Neamtu (eds.), *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*, Heidelberg–New York–Dordrecht–London 2014.
- Dawidowicz Waław**, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa 1962.
- Dawidowicz Waław**, *Zagadnienie osoby interesowanej we współczesnym polskim postępowaniu administracyjnym*, w: Janusz Łętowski, Jan Pruszyński (red.), *Prawo. Administracja. Gospodarka. Księga Pamiątkowa ku czci Profesora Ludwika Bara*, Ossolineum, Wrocław 1983.
- Dawidowicz Waław**, *Zarys procesu administracyjnego*, PWN, Warszawa 1989.
- Fon Vincy, Parisi Francesco**, *Judicial Precedents in Civil Law Systems: A dynamic analysis*, International Review of Law and Economics 2006/26, s. 520.
- Gomułowicz Andrzej**, *Kodeks postępowania administracyjnego: Niepokojąca hybryda rządu*, Dziennik Gazeta Prawna z 20.07.2016 r.
- Grzbiela Jan**, *Polskie prawo o postępowaniu administracyjnym (tekst, komentarz, orzecznictwo N. T. A. i Trybunału Kompetencyjnego, okólniki ministerstw i wskazówki bibliograficzne)*, Drukarnia Urzędu Województwa Śląskiego, Katowice 1938.
- Gurba Włodzimierz**, *Bezczynność i przewlekłość postępowania. Milczące załatwianie spraw (14 § 3, art. 36–38, 104a–104c k.p.a.)*, w: Zbigniew Kmiecik (red.), *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego*, Kancelaria Prezesa Naczelne-

- go Sądu Administracyjnego, Warszawa 2016, <http://www.nsa.gov.pl/raport-ekspertki-kpa.php>, s. 104–122.
- Hausner Roman**, *Osoby interesowane i ich pełnomocnicy (Rozdział IV Rozporządzenia Prezydenta R. P. o postępowaniu administracyjnym)*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1933/23, s. 776.
- Iserzon Emanuel**, *Ochrona interesów jednostki w nowym prawie o postępowaniu administracyjnym*, PWN, Warszawa 1960.
- Jaśkiewicz Jacek**, *Związanie wskazaniami w decyzji kasacyjnej organu odwoławczego*, w: Rafał Bucholski, Jacek Jaśkiewicz, Agnieszka Mikos-Sitek (red.), *Samorządowe kolegia odwoławcze w systemie administracji publicznej*, Wolters Kluwer S.A., Warszawa 2016, s. 165–184.
- Klonowiecki Wit**, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1938.
- Kmiecik Zbigniew**, *Dylematy reformy prawa o postępowaniu administracyjnym*, PiP 2016/1/3–17.
- Kmiecik Zbigniew**, *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków, Zakamycze 2004.
- Kmiecik Zbigniew**, *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, PiP 2011/6/32–33.
- Kmiecik Zbigniew**, *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w k.p.a. Odwołanie czy remonstracja?*, PiP 2008/3/28.
- Kmiecik Zbigniew**, *Wstęp*, w: Zbigniew Kmiecik (red.), *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego*, Kancelaria Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Warszawa 2016, <http://www.nsa.gov.pl/raport-ekspertki-kpa.php>, s. 5.
- Kmiecik Zbigniew**, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer S.A., Warszawa 2014.
- Knyśiak-Sudyka Hanna**, **Klat-Wertelecka Lidia**, *Model administracyjnego postępowania uproszczonego*, PiP 2016/7, s. 93–108.
- Kornacki Paweł**, *Skarga na przewlekłość postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer S.A., Warszawa 2014.
- Krawczyk Agnieszka**, w: Zbigniew Kmiecik, *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, Beck S.A., Warszawa 2017, s. 194–196.
- Lobel Orly**, *The Renew Deal: The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought*, Legal Studies Research Paper Series Research Paper December 2005/07–27.
- Łętowska Ewa**, **Kmiecik Zbigniew**, *Wstęp*, w: Ewa Łętowska, Zbigniew Kmiecik (red.), *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym*, Wolters Kluwer S.A., Warszawa 2017.
- Łętowski Janusz**, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, PWN, Warszawa 1990.
- Pünder Hermann**, *Mediation in Verwaltungsverfahren*, w: Hans-Uwe Erichsen, Dirk Ehlers (Red.), *Algemeines Verwaltungsrecht*, De Gruyter, Berlin–New York 2010.
- Rosenbaum Nelson**, *Citizen Involvement in Land Use Governance Issues and Methods*, The Urban Institute, Washington D.C. 1976.
- Skóra Agnieszka**, *Pojęcie i podstawowe zasady europejskiego postępowania administracyjnego*, w: Zdzisław Brodecki (red.), *Regiony*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 325–335.
- Stawecki Tomasz**, *Precedens w polskim porządku prawnym. Pojęcie i wnioski de lege ferenda*, w: Anna Śledzińska-Simon, Mirosław Wyrzykowski (red.), *Precedens w polskim porządku prawnym. Pojęcie i wnioski de lege ferenda*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010, s. 59–88.

- Suwaj Robert**, *Sądowa ochrona przed bezczynnością administracji publicznej*, Wolters Kluwer S.A., Warszawa 2014.
- Tabernacka Magdalena**, *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Wolters Kluwer S.A., Warszawa 2009.
- Tarka Aleksandra**, *Jak zmienić procedurę administracyjną – wywiad z prof. Z. Kmiecikiem*, *Dziennik Gazeta Prawna* z 31.07.2015 r.
- Thomas Edmund W.**, *The Judicial Process, Realism, Pragmatism, Practical Reasoning*, University Press, Cambridge 2005.
- Trybka Wiktor**, *Istota oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania sądu administracyjnego*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2014/2/54–64.
- de Visser Maartje**, *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford 2014.
- Wegner-Kowalska Joanna**, *Dostęp do postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego w systemach common law*, w: Ewa Łętowska, Zbigniew Kmiecik (red.), *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym*, Wolters Kluwer S.A., Warszawa 2017, s. 70–92.
- Wegner-Kowalska Joanna**, *Idea mediacji w postępowaniu administracyjnym*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2016/10.
- Wegner-Kowalska Joanna**, *Koncepcja włączenia instytucji mediacji do Kodeksu postępowania administracyjnego*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2016/11/54–68.
- Wegner-Kowalska Joanna**, *Mediacja w sprawach administracyjnych – pytania i wątpliwości*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2017/6, s. 40–53.
- Wegner-Kowalska Joanna**, *Udział podmiotu zainteresowanego w postępowaniu administracyjnym (art. 31a)*, w: Zbigniew Kmiecik (red.), *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego*, Warszawa 2016, <http://www.nsa.gov.pl/raport-ekspercki-kpa.php>, s. 89–91.
- Wegner-Kowalska Joanna**, *Zasady ogólne europejskiego prawa administracyjnego*, w: Robert Grzeszczak, Aleksandra Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, s. 273–295.
- Wiącek Marcin**, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.
- Wróblewski Jerzy**, *Precedens i jednolitość sądowego stosowania prawa*, *PiP* 1971/10.
- Zirk-Sadowski Marek**, *Tzw. prawotwórcza decyzja stosowania prawa*, *SP* 1980/1–2, s. 245–255.

### Orzeczenia

- Orzeczenie TK z 25.06.1996 r., K 15/95, OTK 1996/3/22, s. 196.
- Orzeczenie TK z 17.12.1997 r., K 22/96, OTK 1997/5–6/71, s. 511.
- Uchwała NSA z 20.05.2010 r., I OPS 13/09, ONSAiWSA 2010/5, poz. 82.
- Wyrok NSA z 8.05.1998 r., SA/Bk 655/97, *Biuletyn Skarbowy* 1998/4, poz. 26.
- Wyrok NSA z 30.06.2000 r., V SA 2880/99, Lex nr 79239.
- Wyrok NSA z 20.03.2002 r., V SA 2036/01, Lex nr 82004.
- Wyrok NSA z 11.10.2006 r., I OSK 246/06, Lex nr 281403.
- Wyrok NSA z 21.11.2014 r., II OSK 1098/13, Lex nr 1658530.
- Wyrok NSA z 30.11.2016 r., II GSK 1426/14, Lex nr 2177397.
- Wyrok TK z 15.09.1998 r., K 10/98, OTK 1998/5/64, s. 407.

Joanna WEGNER, Bartłomiej WRÓBLEWSKI

## IDEAS OF AMENDMENT OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF 7<sup>TH</sup> APRIL 2017

(Summary)

The article deals with the amendment of the Code of Administrative Procedure and the Law on Proceedings before Administrative Courts of 7 April 2017, which came into force on 1 June 2017. The authors presented the stages of the legislative process, emphasizing the role of the Administrative Reform Team, which worked in 2012–2016 under the auspices of the President of the Supreme Administrative Court.

The main ideas of the amendment were characterized in the paper, using the historical and formal-dogmatic method, including the acceleration and simplification of the proceedings, the fuller implementation of the good administration principle, and the inclusion of mediation. According to the authors, the application of the new regulation will also speed up administrative court proceedings. In the authors' opinion the ideas of the new regulation should be rated positive, although there are shortcomings of it. That is why it requires some adjustments, especially devoted to the opposition against the cassation decision.

**Keywords:** administrative proceedings; reform; judicial review