



SKO.KRSKO/51/2/2017

Kraków, dnia 26 stycznia 2017 r.

Do druku nr 1183

Szanowny Pan
Adam Podgórski

Kancelaria Sejmu RP
Warszawa

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

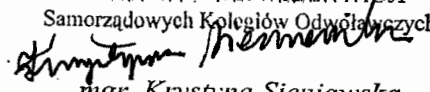
L. dz.

Data wpływu

Wielce Szanowny Panie!

W odpowiedzi na Pana pismo znak: GMS-WP-173-4/17 z dnia 3 stycznia 2017 r. (data wpływu do KRSKO: 9 stycznia 2017 r.) przesyłam w załączeniu opracowane przez SKO w Gdańsku oraz SKO w Łodzi uwagi do przesłanego do zaopiniowania rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw.

Bardzo dziękuję za możliwość konsultacji.

PRZEWODNICZĄCA
Z poważaniem
KRAJOWEJ REPREZENTACJI
Samorządowych Kolegiów Odwoławczych

mgr Krystyna Sieniawska

Otrzymują:

1. Adresat wraz z załącznikami;
2. a/a



**Prezes
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Gdańsku**

Podwale Przedmiejskie 30, 80-824 Gdańsk
tel. (58)301-12-26

Gdańsk, dnia 19 stycznia 2017 r.

Kancelaria Sejmu RP

ul. Wiejska 4/6/8

00-902 Warszawa

(za pośrednictwem Przewodniczącej
KRSKO Sz. P. Krystyny Sieniawskiej)

**Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego
oraz
niektórych innych ustaw (druk nr 1183)**

Wniesiony do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej 28 grudnia 2016 r. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw wraz z motywami proponowanych rozwiązań uznać należy za ważny element w procesie dalszego doskonalenia działań administracji oraz budowania zaufania jednostek do organów państwa nie tylko w obszarze administracyjnoprawnej regulacji procesów gospodarczych, ale także w sferze relacji administracji z obywatelami w sprawach ogólnoadministracyjnych zwłaszcza z zakresu pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, czy indywidualnych inwestycji budowlanych. Kierunek proponowanych zmian z perspektyw organu wyższego stopnia właściwego w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, powołanego w szczególności do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, żądań wznowienia postępowania lub do stwierdzania nieważności decyzji, ocenić należy jako co do zasady właściwy, a przedstawiane rozwiązania szczegółowe, jako zasługujące w większości

na akceptację i poparcie, zwłaszcza, że ostateczna wersja projektu w dużej mierze uwzględnia uwagi zgłaszane – w tym przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gdańsku – w toku procedury uzgodnień i konsultacji. Nie sposób nie zgodzić się z przyświecającą pracom projektodawczym tezą o potrzebie przeciwdziałania przewlekłości postępowań, wzmacniania zaufania w relacjach administracja – obywatel, wprowadzania rozwiązań usprawniających postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne. Niewątpliwą zaletą przedłożonej nowelizacji jest też próba generalnego uregulowania instytucji bądź dotychczas nieznanych polskiemu systemowi postępowania administracyjnego bądź uregulowanych jedynie w odosobnionych, funkcjonujących na zasadzie *lex specialis* względem norm k.p.a. aktach prawnych.

Poniższe uwagi o bardziej szczegółowym charakterze ograniczone zostaną do kilku kwestii kluczowych w świetle doświadczeń w stosowaniu nowelizowanych przepisów przez samorządowe kolegia odwoławcze, jako organy wyższego stopnia właściwe w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego.

I. Model zaskarżania decyzji i postanowień, dwuinstancyjność, postępowanie odwoławcze, sądowa kontrola decyzji kasacyjnych (art. 15, art. 127, 136, 138 k.p.a. oraz art. 64a i nast. ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2016 r. poz. 718, 846, 996, 1579, 1948 i 2103, a także art. 14 projektu ustawy)

Projekt dopuszcza modyfikację dotychczasowego modelu zaskarżania decyzji i postanowień, tak by zapewnić większą elastyczność „w zakresie konstruowania przez ustawodawcę zasad i środków prawnych służących weryfikacji decyzji i postanowień (...) 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” (s. 20 uzasadnienia projektu). Z tych założeń wynika zaproponowana zmiana art. 15, a korespondują z nią zmiany art. 127, 136 i art. 138 k.p.a. oraz wprowadzenie nowego środka zaskarżenia do sadu administracyjnego w postaci „sprzeciwu” (projektowany art. 64a i nast. ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), których celem jest ograniczenie ilości „instancji” i rozstrzygnięć o kasacyjnym charakterze, a

w konsekwencji usprawnienie postępowania administracyjnego oraz skrócenie czasu jego trwania. Osiągnięciu powyższych celów służyć ma także przewidziany przez art. 14 projektu „przegląd” aktów prawnych regulujących postępowania administracyjne w zakresie dwuinstancyjności postępowań i przepisów szczególnych wobec art. 127 § 1 k.p.a., którego mieliby dokonać w terminie 2 lat od wejścia w życie ustawy właściwi ministrowie. Jak należy rozumieć (zważywszy, że dotychczas przewidziane odstępstwa do dwuinstancyjności postępowania administracyjnego w układzie wertykalnym należą do rzadkości, wobec czego przepisy szczególne w większości milczą w kwestii prawa zaskarżenia decyzji i postanowień w administracyjnym toku instancji poprzestając w tym zakresie na zasadzie ogólnej wyrażonej w art. 15 k.p.a.), jego przeprowadzenie miałoby *de facto* stanowić wstęp do rozszerzenia istniejących dotychczas wyjątków od omawianej zasady (odstąpienie od dwuinstancyjności postępowań).

W pełni podzielając pogląd o konieczności istotnego ograniczenia rozstrzygnięć kasacyjnych łączących się z ponownym rozpatrywaniem sprawy przez organ I instancji (w skrajnych przypadkach nawet kilkukrotnym) oraz zapewnienia by postępowanie prowadziło możliwie najprostszą i najszybszą drogą do ostatecznego załatwienia sprawy co do istoty, należy zasygnalizować kilka modyfikacji zaproponowanych rozwiązań, które, zachowując obrany przez projektodawcę cel regulacji, oddalą zagrożenia możliwe w razie przyjęcia zaproponowanych rozwiązań w niezmienionym kształcie.

Podkreślić należy, że z dotychczasowym instancyjnym charakterem postępowania administracyjnego wiąże się nie tylko **prawo strony do dwukrotnego rozpoznania sprawy, które jedynie częściowo może być zrealizowane w postępowaniu przed sądem administracyjnym** z uwagi na kasacyjny charakter jego kompetencji i istotne ognienia co do możliwości czynienia ustaleń faktycznych w sprawie, ale także **funkcjonowanie tzw. nadzoru administracyjnego nad organami niższego stopnia realizowanego w płaszczyźnie weryfikowania rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych**. Ta ostatnia funkcja organów wyższego stopnia jest szczególnie ważna w układach zdecentralizowanych, gdzie istotna część zadań publicznych, w tym o kluczowym znaczeniu dla realizacji celów polityki Państwa przekazana zostaje organom samorządu terytorialnego, lub organom tzw. administracji zespolonej (np. realizacja kluczowych programów społecznych, zabezpieczenie społeczne, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, ochrona środowiska i przyrody itd.). Możliwość rozpatrywania przez organy wyższego stopnia środków zaskarżenia od wydawanych w tych sprawach decyzji oraz wdrożenia przez nie z urzędu nadzwyczajnej

weryfikacji takich decyzji staje się w tym przypadku kluczowa dla zapewnienia nadzoru nad wykonywaniem przez organy I instancji zleconych ustawowo zadań. **Z zasady funkcji tej nie mogą przejąć sądy administracyjne, nie tylko pozbawione kompetencji do rozstrzygania spraw administracyjnych co do istoty ale także z uwagi na sądowniczy, a nie wykonawczy charakter ich działalności.** Podobne zastrzeżenie poczynić należy wobec możliwości uczynienia z sądów powszechnych podmiotów zdolnych zapewnić merytoryczne rozpatrywanie środków zaskarżenia w sprawach typowo administracyjnych, a nie powstałych na tle stosunków z pogranicza prawa administracyjnego, cywilnego i prawa pracy (jak np. ubezpieczenia społeczne). Zwrócić należy uwagę także na dalece większy zakres swobody ocen w procesie stosowania prawa, jaką dysponuje sąd administracyjny, co potencjalnie **może prowadzić do spotęgowania zjawiska rozbieżności w praktyce stosowania poszczególnych przepisów, zwłaszcza w sytuacji, gdy jednocześnie organy administracji publicznej wyższego stopnia pozbawione byłyby mechanizmu kontroli rozstrzygnięć organów niższego stopnia prowadzonej przy okazji rozpatrywania odwołań i zażaleń.**

Zasygnalizować także należy - zważywszy na dotychczasową ilość składanych środków zaskarżenia o charakterze administracyjnym – że ograniczenie prawa zaskarżenia na drodze administracyjnej niewątpliwie skutkować będzie wzrostem ilości skarg składanych do sądu administracyjnego, przed którym postępowanie z założenia jest bardziej sformalizowane i kosztochłonne. W istocie zatem ograniczenie toku instancji w ramach postępowania administracyjnego skutkować może – wbrew intencjom projektodawcy - globalnym zwiększeniem tak kosztów, jak i czasu dochodzenia przez obywatela swych uprawnień. Obu tych czynników nie można bowiem analizować oddzielnie dla postępowania administracyjnego, a oddzielnie dla postępowania sądowoadministracyjnego. Skrócenie procedury administracyjnej *per saldo* wcale nie musi oznaczać skrócenia czas trwania całego procesu załatwienia sprawy, o ile strona wnosząc skargę zaangażuje w spór sąd administracyjny.

Wydaje się zatem, że **bez równoległych zamian w zakresie szeroko rozumianej sądowej kontroli administracji (tak organizacyjnych, jak i merytorycznych) ukierunkowanych na usprawnienie, uproszczenie i rozszerzenie merytorycznych kompetencji nie jest właściwe wprowadzanie (bądź chociażby przygotowania pola dla ich wprowadzenia) dodatkowych ograniczeń w zakresie rozpoznawania spraw indywidualnych w administracyjnym toku instancji.**

Dopuszczane przez oceniany projekt (choć rzeczywiście wprost w nim nie wprowadzane - por. s. 20 uzasadnienia projektu) **ograniczenie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego ocenić także należy w kontekście społecznej percepcji wprowadzanych zmian**. Dotychczas bowiem rozszerzanie mechanizmów kontroli rozstrzygnięć administracyjnych, w tym prowadzonej przez organy administracji wyższego stopnia, postrzegane było jako wyraz wzmacniania praworządności, demokratyzowania procedury załatwiania spraw administracyjnych. Obecnie wprowadzanie ograniczeń co do możliwości zaskarżenia decyzji do organu wyższej instancji subiektywnie traktowane być może jako wyraz przeciwnej tendencji, a nie taki przecież w sposób oczywisty jest cel projektodawcy. Ponadto konieczność sięgania po środki ochrony sądowej w miejsce środków typowo administracyjnych, bywa w powszechnym odbiorze uznawana przez obywateli jako dolegliwość (np. konieczność ponoszenia kosztów, potrzeba korzystania z usług profesjonalnego pełnomocnika, wyższy stopień formalizacji pism, znaczna odległość od siedzib sądów, zwłaszcza stopnia wojewódzkiego itp.), a wymóg opłacenia wpisu zwłaszcza dla najuboższy może stanowić przeszkodę w efektywnym zaskarżaniu rozstrzygnięć.

Konkludując, stwierdzić należy, że zasada dwuinstancyjności, tak z perspektywy obywateli, jak i organów administracji traktowana powinna być pryncypialnie. Pierwszym zapewnia prosty, tani i sprawdzony mechanizm kwestionowania zapadłych rozstrzygnięć, drugim umożliwia w prosty sposób zapewnienie spójności i legalności orzecznictwa organów niższego stopnia. **Brak jest uzasadnienia dla nowelizacji art. 15 k.p.a. i dokonywania generalnego przeglądu ustawodawstwa pod kątem zachowania prawa do wniesienia odwołania od decyzji organów I instancji. Wnosić należy o wykreślenie art. 1 pkt 6 oraz art. 14 projektowanej ustawy.**

Powyższe uwagi nie zmieniają pozytywnej oceny rozwiązań szczegółowych zawartych w nowoprojektowanym art. 136 § 2, 3 i 4, art. 138 § 2a k.p.a. oraz art. 64a i nast. p.p.s.a. Wszystkie one, o ile zostaną wprowadzone, przyczynią się realnie do usprawnienia postępowania przed organem II instancji oraz ograniczą zjawisko przekazywania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji, czy też kolejnego zaskarżenia decyzji I instancji wydanej w wyniku uchylecia dotychczasowej decyzji w sprawie (tzw. „zapętlenie się” postępowania, polegające na wielokrotnym uchylaniu, kolejno zaskarżanych decyzji I instancji wydawanych w ramach tej samej sprawy). Stanowią one, podobnie jak inne zmiany objęte projektem, a z uwagi na zakres niniejszego stanowiska w tym miejscu pominięte, o rzeczywistej wartości przedłożonego projektu.

Nowe brzmienie art. 136 k.p.a. pozwoli organowi odwoławczemu na prowadzenie postępowania dowodowego w szerszym niż dotychczas wymiarze, eliminując tym samym konieczność kierowania sprawy ponownie od organu niższej instancji z uwagi na istotne braki w ustaleniach faktycznych. Jednocześnie zważywszy na art. 136 § 3 k.p.a. uprawnienie strony do dwukrotnego rozpoznania sprawy nie dozna uszczerbku. Dotychczasowe – dość restrykcyjne – ujęcie kompetencji organu odwoławczego w zakresie prowadzenia postępowania dowodowego cechowała mała elastyczność, a jednocześnie niejednoznaczność ułatwiająca poszukiwanie „pretekstu” dla uchylania się przez organ odwoławczy od konieczności czynienia własnych ustaleń dowodowych. Art. 136 k.p.a. w dotychczasowym brzmieniu w wielu sprawach sprawiał także, że kompetencja reformacyjna organu II instancji (możliwość orzekania co do istoty sprawy odmiennie niż organ I instancji) stawała się iluzoryczna (np. w sprawach z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego).

Z kolei, wprowadzana przez art. 138 § 2a k.p.a. możliwość zawierania przez organ odwoławczy w uzasadnieniu swojej decyzji wytycznych w zakresie wykładni przepisów prawa znajdujących zastosowanie w sprawie pozwoli na formułowanie przez organ odwoławczy kompleksowych ocen, także w tych przypadkach, gdy z przyczyn proceduralnych postępowanie przed organem niższej instancji musi zostać powtórzone. Pozwoli to uniknąć wielokrotnego rozpoznawania tej samej sprawy, tyle tylko, że pod kątem kolejnych, wyłaniających się w toku jej załatwiania zagadnień.

Pozytywnie ocenić należy także wprowadzenie nowego środka zaskarżenia w postaci sprzeciwu od decyzji. Rozwiązanie to, choć może spotkać się z krytyką prowadzoną z pozycji ogólnoteoretycznych, ocenić należy jako efektywny sposób przyspieszenia postępowania oraz ograniczania przypadków zaskarżania decyzji kasacyjnych obliczonego jedynie na odwlekanie rozstrzygnięcia sprawy co do istoty. Zaproponowana zmiana świadczy też o globalnym ujęciu omawianej problematyki przez projektodawcę, co jak wyżej wskazano jest niezbędne dla osiągnięcia zakładanych celów. **Oceniając jako trafny zamysł uproszczenia procedury zaskarżania rozstrzygnięć niemerytorycznych (procesowych, nie rozstrzygających o istocie sprawy) wydają się, że można by rozważyć, czy takiego rozwiania nie „rozciągnąć” na pozostałe przypadki sądowej kontroli rozstrzygnięć administracyjnych o charakterze procesowym, to znaczy wydawanych w postępowaniu administracyjnym postanowień, na które służyło zażalenie (z wyjątkiem rozstrzygających sprawę co do istoty) lub które kończą postępowanie. Wskazać należałoby tu zwłaszcza na postanowienia ws. niedopuszczalności odwołania/zażalenia,**

postanowienia ws. wniesienia odwołania/zażalenia z uchybieniem terminu, postanowienia ws. zawieszenia postępowania, odmowy wszczęcia postępowania. Po dokonaniu takiej modyfikacji zaproponowana konstrukcja zyskałaby na spójności, tworząc odrębny środek zaskarżenia nie tylko dla wybranej kategorii decyzji ale dla całej grupy aktów mających wspólną cechę: rozstrzygnięcia „nie co do istoty sprawy”. Wprowadzenie takiego rozwiązania wymagałoby dodania do art. 64a p.p.s.a. § 2 o brzmieniu: „W przypadku niezadowolenia strony z ostatecznych postanowień, o których mowa w art. 59 § 1 i 2, art. 61a, art. 66 § 3, art. 101 § 3 oraz art. 134 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego § 1 stosuje się odpowiednio” oraz do art. 64e w miejsce kropki przecinka i słów: „bądź postanowień, o których mowa w art. 59 § 1 i 2, art. 61a, art. 66 § 3, art. 101 § 3 oraz art. 134 tej ustawy.”.

II. Zawiadomienie stron o decyzji lub innych czynnościach w postępowaniu z udziałem znacznej liczby podmiotów (art. 49a oraz art. 49b k.p.a.)

Wprowadzenie szczególnego trybu zawiadamiania stron w postępowaniach prowadzonych z udziałem znacznej liczby podmiotów ocenić należy w sposób zdecydowanie pozytywny. Wydaje się jednak, że rozważenia wymaga spójność zaproponowanego rozwiązania z jednocześnie wprowadzanym wymogiem uprzedniego zawiadomienia stron poprzez doręczenie w trybie art. 39-48 k.p.a. stosownej informacji na piśmie. Wprowadzenie takiego wymogu odrębnego zawiadamiania stron o planowanym zastosowaniu art. 49 k.p.a. może zniweczyć cel regulacji, jakim jest uproszczenie postępowania poprzez rezygnację z klasycznej formy doręczania pism w sprawie prowadzonej z udziałem znacznej ilości podmiotów. Być może w miejsce takiego zawiadomienia można by postulować odrębną czynność, dokonywanego w formie obwieszczenia zawiadomienia, w którym organ podawałby do publicznej wiadomości, iż uznał postępowanie za prowadzone ze znaczną liczbą podmiotów i w konsekwencji stosować będzie art. 49 k.p.a. Takie rozwiązanie uczyniłoby także spójnym wprowadzaną regulację z rozwiązaniami wypracowanymi dotychczas na gruncie przepisów szczególnych (np. art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, czy art. 74 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko).

III. Nakaz rozstrzygania niedających się usunąć wątpliwości faktycznych na korzyść strony (art. 81a k.p.a.)

Instytucja przewidziana nowym art. 81a k.p.a. pozostaje kontrowersyjna, co tylko częściowo łagodzą przewidziane w art. 81a § 2 wyjątki oraz ograniczenie jej zastosowania do określonych kategorii spraw (notabene w toku prac nad projektem sukcesywnie rozszerzane, co świadczy o daleko idących wątpliwościach co do zakresu spraw, w jakich projektowane rozwiązanie można zastosować). Trzeba mieć bowiem na uwadze, że w istocie sens wprowadzanej instytucji w aktualnie zaproponowanym kształcie oddają już obowiązujące zasady postępowania dowodowego, przede wszystkim zasada prawdy obiektywnej. Przy postępowaniach prowadzonych w przedmiocie nałożenia na stronę obowiązku bądź ograniczenia lub odebrania stronie uprawnienia organ musi udowodnić okoliczności, od których zależne jest nałożenie na stronę obowiązku, cofnięcie bądź ograniczenie uprawnienia. W razie niedających się usunąć wątpliwości co do przesłanek nałożenia obowiązku lub cofnięcia uprawnienia, wobec braku dowodów organ postępowanie umarza. **Wprowadzana regulacja nic tu nie daje, poza stworzeniem wrażenia, że organ może w braku wyczerpujących ustaleń dowodowych sprawę merytorycznie rozstrzygać, tyle, że jedynie na korzyść strony. Rodzi się obawa przed wykorzystywaniem dyspozycji art. 81a k.p.a. w sposób opatrny, jako pretekstu do kwestionowania prawnej oceny podstaw faktycznych zapadłych decyzji, jako dokonanej nie na korzyść strony mimo, że wysuwać można co do nich „wątpliwości”.**

Z wyrazami szacunku,

(-) Mikołaj Pułło

Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Gdańsku

SKO w łodzi

Uwagi, które były zgłoszone we wrześniu 2015 roku jako uwagi do projektu zmian ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2016 roku poz. 23 z późniejszymi zmianami), zwanej dalej k.p.a., sporządzonego przez zespół powołany przez Prezesa NSA zachowują aktualność, bowiem obecnie przedłożony projekt nie odbiega w sposób zasadniczy od wówczas przedłożonego.

Powtórzyć zatem należy, iż przyjęte wówczas przez zespół a priori założenie, że k.p.a. "panuje, ale nie rządzi", a które to znalazło w swe odzwierciedlenie w aktualnym projekcie jest błędne, zaś fakt, iż regulacja ta pochodzi z koncepcji powstałych na przełomie XIX i XX wieku nie jest jej wadą, a wręcz zaletą. Zwrócić przy tym należy uwagę na fakt, iż proponowane zmiany wprowadzając szereg delegacji ustawowych, jak i odsyłając do norm prawa materialnego, powodują narastanie zjawiska marginalizacji regulacji kodeksowej.

Stabilność k.p.a. jako takiego przy niestabilnym orzecznictwie sądów administracyjnych oraz niestabilnym prawie materialnym jest wartością samą w sobie, co w konsekwencji powoduje, że mało przemyślane nowelizacje (vide: nowelizacja art. 65 k.p.a. zapewniająca prawo do wniesienia zażalenia a następnie skargi do sądu administracyjnego z uwagi na "prawo do sądu") powodują niezamierzone skutki w tym w postaci długotrwałego postępowania, zbędnego obciążenia wszystkich organów administracji, jak i sądów administracyjnych, jak i zaburzają zrozumienie istoty postępowania przez jego strony.

Zwrócić należy uwagę, iż nowe regulacje kodeksowe (bądź noszące takie znamiona), a więc powstałe w latach dziewięćdziesiątych, jak i już w XXI wieku, mimo prac zespołów eksperckich, częstokroć bez udziału praktyków, nie zachowują swej świeżości przez wiele lat, nie gwarantują realizacji celów, które to przyświecały przy ich tworzeniu, a wręcz przeciwnie stanowią ich zaprzeczenie, o czym świadczą rozliczne ich nowelizacje.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2016 roku poz. 23 z późniejszymi zmianami), która to obowiązuje już od ponad 50 lat była nowelizowana około 60 razy, a przykładowo:

- 1). ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2016 roku poz. 718 z późniejszymi zmianami) - ponad 30 razy,
- 2). ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku - Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2015 roku poz. 613 z późniejszymi zmianami), - ponad 120 razy, przy czym liczba ta nie obejmuje zmian spowodowanych zmianą wysokości stawek procentowych etc. etc.,
- 3). ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku - Kodeks postępowania karnego (tekst jednolity Dz. U. z 2016 roku poz. 1749 z późniejszymi zmianami), - ponad 100 razy,
- 4). ustawa z dnia 15 kwietnia 2000 roku - Kodeks spółek handlowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 roku poz. 1578 z późniejszymi zmianami), - ponad 30 razy.

Same te liczby wskazują wyraźnie, że "nowe" regulacje kodeksowe nie zapewniają i nie gwarantują ani dobrego zarządzania, ani zmniejszenia kosztów czy też "mitręgi" urzędniczej, sądowej, biurokratycznej etc. etc., a wręcz przeciwnie.

Każda nowelizacja regulacji kodeksowej (niezależnie jaki jest jej przedmiot) bądź też ewentualnie wprowadzenie nowej regulacji o tym zakresie, winny mieć miejsce w sposób nader ostrożny i wyważony przy uwzględnieniu relacji koszt-zysk (nie tylko w ujęciu czysto ekonomicznym), bez fascynacji rozwiązaniami przyjętymi w innych państwach, bez presji wieku danej ustawy ("stara", "nowa", z minionego okresu czasu etc. etc.), jak i przy uwzględnieniu specyfiki danego kraju (vide: mentalność społeczeństwa, stopień znajomości prawa, egzekwowalność prawa etc. etc.).

Proponowana nowelizacja k.p.a. nie gwarantuje w żaden sposób, że "kodeks będzie panował i rządził", zwłaszcza, że częstokroć zmiany nie obejmują kwestii istotnych dla praktyki orzeczniczej, wręcz przeciwnie pozostają one w oderwaniu nie tylko od dotychczasowych poglądów doktryny, lecz również od rzeczywistości i wypracowanej praktyki.

Dodać przy tym należy, iż część proponowanych zmian faktycznie uwzględnia postulaty doktryny i orzecznictwa (vide: kwestia kar administracyjnych), co należy ocenić pozytywnie.

W drugim rzędzie należy zasygnalizować kilka wątpliwości zarówno natury ogólnej, jak i szczególnej, co do proponowanych zmian, jak i pominięcia w projekcie koniecznych zmian:

- 1). zmianą nie objęto w żadnym zakresie działu VIII - Skargi i wnioski, który to wymaga dostosowania do obecnej rzeczywistości (vide: art. 237 § 4 k.p.a.), jak również do poglądów doktryny wskazujących na jednolitość postępowania administracyjnego i brak podstaw do jednoczesnego korzystania z różnych środków prawnych (np. skarga i odwołanie) - brak w obecnej regulacji jasnego i wyraźnego wskazania, że wyklucza się taką możliwość;
- 2). nowe zasady (vide: art. 7a, art. 8a k.p.a.), jak i "poprawione" dotychczasowe zasady (vide: art. 8, art. 13 k.p.a.) po pierwsze są sformułowane w sposób odbiegający od zasad poprawnej legislacji (są zbyt rozbudowane, używa się zwrotów nieostrych, uwaga ta zresztą odnosi się wręcz do całej nowelizacji), po drugie stanowią w istocie swej wręcz powtórzenie istniejących już zasad (vide: art. 8 § 1 k.p.a. a art. 8 k.p.a. w dotychczasowym brzmieniu);
- 3). sformułowanie art. 7a § 2 k.p.a. jest przykładem złej legislacji - wyjątek - swoista gradacja - ważny interes publiczny - w tym istotny interes państwa, a w szczególności bezpieczeństwo (katalog otwarty);
- 4). w art. 7a § 1 k.p.a. zawarto zwrot "albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ", co stanowi o tym, że organy administracji w postępowaniu administracyjnym rozstrzygają także jakieś nieokreślone interesy osób trzecich, których to "katalog" nie został określony, rozstrzygnięcie (wynik postępowania) ma bezpośredni wpływ na ten interes, przy czym nie wiadomo, co to jest "bezpośredni wpływ", a nadto tworzy się kategorię "stron" postępowania administracyjnego (osoby trzecie);
- 5). nowe brzmienie art. 15 k.p.a. dopuszczając odstępstwa w przepisach szczególnych od dotychczas obowiązującej w każdym postępowaniu w RP zasady dwuinstancyjności może stanowić o zaprzeczeniu tej zasady, która to notabene nie jest jeszcze obecnie kwestionowana np.

w postępowaniu sądowym. Nie można wykluczyć przy tym, iż zasada ta stanie się wyjątkiem a wyjątek zasadą. Nie ma przy tym szerszego uzasadnienia odstąpienia od tej zasady, gdy jednocześnie np. formułuje się w nowy sposób art. 8 § 1 k.p.a. W tym zakresie ma miejsce oczywista sprzeczność czy też niespójność. "Poświęcenie" zasady dwuinstancyjnego postępowania z uwagi na inne wartości np. szybkość postępowania, prostotę, nie spowoduje wbrew intencjom Autorów, ziszczenia się zamiaru w postaci bezkonfliktowego, prowadzonego wręcz "od ręki" postępowania, wręcz przeciwnie, strony postępowań, na co wskazuje doświadczenie orzecnicze, będą częściej korzystać ze środków przewidzianych prawem;

- 6). dodanie § 3 do art. 16 k.p.a. w proponowanym brzmieniu, po pierwsze sugeruje, że będą w obrocie prawnym występowały decyzje, które to nie będą mogły zostać zaskarżone do sądu administracyjnego (vide: art. 127a § 2), po drugie występujące w doktrynie pojęcie "decyzji prawomocnej" nie przystaje do zaproponowanej definicji;
- 7). skupienie uwagi jedynie na nowym brzmieniu art. 35 i art. 37 k.p.a. przy jednoczesnym pominięciu np. uaktualnienia norm dotyczących doręczeń w postępowaniu administracyjnym (vide: art. 39 i dalsze), jak i udziału w postępowaniu następców prawnych zmarłych stron, ustalenia w toku postępowania, że strony postępowania zmarły przed jego wszczęciem, a następcy nie są znani, kwestii ustanowienia kuratora do doręczeń etc. etc., nie poprawi w znaczący sposób "szybkości" postępowania;
- 8). brak definicji "uczestnika postępowania", "innego uczestnika postępowania" (vide: art. 8, art. 39 § 1aa", gdy kodeks stanowi o stronach postępowania, a ewentualnie o uczestnikach postępowania na prawach strony, a więc będących stronami postępowania. Wprowadzanie nowych kategorii podmiotów jest zupełnie chybione i zbędne (tak jak i osób trzecich);
- 9). zbędne dodanie w art. 64 § 2 k.p.a. "w czasie nie krótszym niż", bowiem skoro w projekcie preferuje się szybkość postępowania jako zasadniczy wyznacznik prawidłowego działania organów administracji to wydłużenie tego terminu jest zbędne, a nadto ewentualne jego wydłużenie np. 14 dni, 21 dni, 30 dni, może stanowić o naruszeniu zasady określonej w art. 8 k.p.a.;
- 10). dodanie art. 79a k.p.a. jest zupełnie chybione, bowiem przedłuży postępowanie, udzielenie informacji może spowoduje między innymi to, że strona już będzie "kwestionować" przesłanki ustawowe, a na to wskazuje praktyka orzecnicza;
- 11). projekt nie wskazuje w przypadku art. 79a § 2 jakie będą skutki, gdy termin nie zostanie zachowany albo strona przedłoży "dodatkowe" dowody po upływie terminu albo gdy "dodatkowe" dowody nie będą "dodatkowymi" dowodami;
- 12). uwagi do art. 81a projektu analogiczne jak w przypadku art. 7a, zbędne powtórzenie, wystarczyłoby odnieść się chociażby do przywołanego art. 7a, a nadto co to znaczy "niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego", gdy obowiązuje zasada określona w art. 7, art. 77, art. 80 k.p.a.;
- 13). wprowadzenie mediacji jako środka zmierzającego do szybszego, bezkonfliktowego załatwienia sprawy jest oczywiście poprawne mając na uwadze doktrynę, ale wystarczy zapoznać się z praktyką, iż instytucja ta jest iluzją, bowiem tryb ten w postępowaniu sądownoadministracyjnym

się nie sprawdził, o czym świadczą liczby ujawniane w sprawozdaniu NSA. Mediacja w sposób doskonały będzie umożliwiała przedłużenie postępowania, a zatem cel nie zostanie zrealizowany;

14) w art. 1 pkt 1, jak i dalszych projektu (vide: art. 110 § 2, art. 156) nie przewiduje się definicji legalnej "milczącego załatwienia sprawy" i wprost stwierdzenia, że eliminacja "milczącego załatwienia sprawy" ma miejsce w drodze decyzji administracyjnej (art. 112g, art. 158 § 1);

15). urzędowe formularze nie są uproszczenie, lecz jak wskazuje praktyka, są wielokrotnie utrudnieniem, bowiem strony nie potrafią ich wypełnić nawet przy pomocy pracowników organów administracji;

16). zbędne wprowadzenie specjalnego środka zaskarżenia od decyzji wydanej w oparciu o normę zawartą w art. 138 § 2 k.p.a., bowiem wystarczy nadal skarga do sądu administracyjnego, co najwyżej termin rozpoznania skargi winien być krótszy, na posiedzeniu niejawnym etc. etc.

Prezes SKO

Marek Woźniak