



PREZES
PROKURATORII GENERALNEJ
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Leszek Bosek

Do druku nr 1183

Warszawa, dnia 1 lutego 2017 roku

KR-51-7/17/GCI

W/2815/17

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu *2.02.2017r.*

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

GMS-WP-173-4/17

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na wniosek z dnia 3 stycznia 2017 r., znak: GMS-WP-173-4/17, stosownie do treści art. 4 ust. 1 pkt. 10) ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. poz 2261), w załączeniu przekazuję opinię w przedmiocie proponowanych zmian legislacyjnych zawartych w projekcie ustawy o zmianie ustawy- Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw.

Leszek Bosek
PREZES
Prokuraturii Generalnej
Rzeczypospolitej Polskiej
Leszek Bosek

Otrzymują:

- 1) adresat – 1 egz.,
- 2) a/a – 1 egz.



PROKURATORIA GENERALNA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa
tel.: (+48) 22 392-31-09; fax: (+48) 22 392-31-20

www.prokuratoria.gov.pl
e-mail: kancelaria@prokuratoria.gov.pl

Warszawa, dnia 1 lutego 2017 roku

KR-51-7/17/GCI

Opinia w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw

Projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (zawarty w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów UD33), był już przedmiotem analizy radców Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa w toku uzgodnień międzyresortowych. Uwagi zgłoszone w piśmie Prokuratury Generalnej z dnia 18 lipca 2016 r. zostały przez projektodawcę uwzględnione (zachowano instytucję wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy, przyznając jednakże stronie uprawnienie do rezygnacji z tego rodzaju środka zaskarżenia). Potrzeba zgłoszenia dalszych uwag, wynika ze zmian wprowadzonych do projektu w trakcie jego uzgodnień.

W ostatecznym kształcie projektu ustawy, art. 127a § 2 k.p.a. uzyskał brzmienie "*Z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania decyzja staje się ostateczna i prawomocna*". W ustawie nie określono jakie są skutki uzyskania przez decyzję przymiotu prawomocności. Art. 16 § 3 k.p.a. w projektowanym brzmieniu, określa jedynie kiedy decyzja ostateczna staje się prawomocna. Wprawdzie w uzasadnieniu projektu ustawy (s. 57) wyjaśniono, że skutkiem zrzeczenia się odwołania będzie utrata przez stronę prawa do zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego, jednak wśród obligatoryjnych elementów decyzji administracyjnej (określonych w art. 107 § 1 k.p.a. w projektowanym brzmieniu), zawarto jedynie obowiązek pouczenia strony o prawie do złożenia odwołania i o prawie do zrzeczenia się odwołania. Nie przewidziano natomiast pouczenia o konsekwencjach skorzystania z prawa do zrzeczenia się odwołania. Dla stron postępowania mogą one nie być oczywiste. **Postuluje się zatem uzupełnienie art. 107 § 1 k.p.a. o obowiązek pouczenia**

strony o skutkach rezygnacji z prawa do odwołania od wydanej decyzji, to jest o braku możliwości złożenia skargi do sądu administracyjnego na decyzję, którą stała się ostateczna w wyniku zrzeczenia się odwołania do organu wyższego stopnia.

Wątpliwości radców Prokuraturii Generalnej budzi również ostateczny kształt instytucji milczącego załatwienia sprawy (Rozdział 8a projektowanego brzmienia k.p.a.), a w szczególności rozwiązanie przyjęte w art. 122g k.p.a. w zakresie w jakim do spraw załatwionych milcząco przepis ten odsyła do przepisów art. 145 - 163 k.p.a. Otóż w pierwotnym projekcie ustawy, zawarto zapis wedle którego na wniosek strony organ administracji publicznej wydawał decyzję poświadczającą milczące załatwienie sprawy (art. 103b projektu). Potrzebę możliwości uzyskania przez stronę decyzji poświadczającej milczące załatwienie sprawy, projektodawca uzasadniał koniecznością zapewnienia stronom prawa do odwołania od decyzji (s. 133 Tabeli uwag zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych). W świetle obecnie przyjętych rozwiązań, na wniosek strony organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, wydaje *"zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy"*. Zgodnie z projektowanym art. 122g *"Do spraw załatwionych milcząco przepisy art. 145 - 163 stosuje się odpowiednio"*. Propozycję tego rodzaju rozwiązania wyjaśniono następująco:

"Milczące załatwienie sprawy jako szczególny sposób jej rozstrzygnięcia nie podlega zaskarżeniu na ogólnych zasadach k.p.a. ani w drodze skargi do sądu administracyjnego (niezmieniony katalog aktów, czynności i zaniechań podlegających kontroli sądów administracyjnych - art. 3 § 2 p.p.s.a.). W tym przypadku nie mamy bowiem do czynienia z decyzją ani z innym aktem lub czynnością, która mogłaby stać się przedmiotem postępowania odwoławczego albo kontroli sądu administracyjnego. Na potrzeby weryfikacji legalności działania administracji, w tym także implementowania wyniku sądowej kontroli milczącego załatwienia sprawy, niezbędne jest jednak stworzenie możliwości „reaktywowania” milcząco załatwionej sprawy poprzez jej ponowne rozpatrzenie i wydanie decyzji. Ponowne rozpatrzenie sprawy byłoby drogą otwierającą możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od organu, który załatwił sprawę w sposób milczący z rażącym naruszeniem prawa. Biorąc pod uwagę, że przy milczącym załatwieniu sprawy brak w obrocie prawnym aktu administracyjnego, nie można zastosować tu bezpośrednio tradycyjnych trybów jego weryfikacji. Proponuje się jednak, aby ponowne rozpatrzenie sprawy załatwionej milcząco było możliwe w razie spełnienia przesłanek właściwych dla trybów nadzwyczajnych (w szczególności wznowienie postępowania i stwierdzenie nieważności decyzji)."

W konsekwencji proponowanych rozwiązań, stronom postępowania administracyjnego nie będzie przysługiwało prawo do złożenia odwołania od rozstrzygnięcia wydanego w sprawie

załatwionej milcząco. W ocenie opiniującego, możliwość wzruszenia rozstrzygnięcia w ramach nadzwyczajnych trybów wzruszenia ostatecznych decyzji (art. 145 - 163 k.p.a.), nie gwarantuje stronom prawa do zaskarżenia decyzji wydanych w pierwszej instancji i skutecznego środka odwoławczego (art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 13 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności). Instytucje wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności decyzji, pozwalają wzruszyć ostateczne decyzje jedynie w ściśle określonych przypadkach (m.in. ujawnienia nowych okoliczności i dowodów, wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa). **Tym samym strona postępowania administracyjnego będzie pozbawiona możliwości złożenia odwołania w przypadku naruszenia prawa, które nie będzie miało charakteru kwalifikowanego.** W obrocie prawnym będą zatem funkcjonowały rozstrzygnięcia o skutkach decyzji administracyjnych, niezgodne z prawem i nie podlegające weryfikacji w ramach zwyczajnych środków zaskarżenia. Wnioskodawca nie zawsze świadomy konsekwencji niedokładnego, nieprecyzyjnego lub wadliwie sformułowanego żądania, będzie pozbawiony prawa do złożenia odwołania i uzyskania zgodnego z prawem rozstrzygnięcia organu administracji publicznej. Inne niż wnioskodawca strony postępowania, które bez własnej winy nie brały udziału w postępowaniu, wprawdzie będą miały szersze możliwości zakwestionowania rozstrzygnięcia (art. 145 § 1 pkt. 4 k.p.a.), jednak będą mogły to uczynić gdy rozstrzygnięcie będzie już ostateczne (art. 122g zd. 2 k.p.a. w projektowanym brzmieniu). Zważywszy na fakt, iż zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy będzie doręczane wszystkim stronom w sprawie załatwionej milcząco (art. 122f § 4 k.p.a. w projektowanym brzmieniu), istotnie może zwiększyć się ilość roszczeń odszkodowawczych względem Skarbu Państwa z tytułu wydania ostatecznej decyzji, następnie uchylonej (art. 417¹ § 2 k.c.).

Proponuje się zatem rozważyć, zasadność powrotu do projektu instytucji decyzji poświadczającej milczące załatwienie sprawy jak również ograniczenie instytucji milczącego załatwienia sprawy, do spraw w których nie występują sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania może mieć bezpośredni wpływ. Rozstrzygając, czy sprawa została załatwiona w sposób milczący (z uwagi na upływ terminu i brak tego rodzaju interesów), na żądanie strony organ wydawałby decyzję poświadczającą milczące załatwienie sprawy.

Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej nie zgłasza zastrzeżeń co do pozostałych rozwiązań legislacyjnych zaproponowanych w udostępnionym projekcie ustawy.

RADCA
Prokuratury Generalnej
Rzeczypospolitej Polskiej

Grzegorz Ciało