



MINISTERSTWO
ROZWOJU

NOWELIZACJA
KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Czego dotyczą zmiany i jak je stosować?

Ministerstwo Rozwoju, maj 2017 r.

Spis treści

I. WSTĘP	3
II. SZYBSZE ZAŁATWIANIE SPRAW	4
II.1. Ponaglenie – nowy środek zaskarżenia bezczynności i przewlekłości	5
II.2. Opcjonalny wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy	8
II.3. Zmiany dotyczące decyzji o przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia (tzw. decyzji kasatoryjnych)	10
Żądanie rozstrzygnięcia sprawy	10
Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej	12
Wytyczne w zakresie wykładni prawa	15
II.4. Zrzeczenie się odwołania	16
II.5. Milczące załatwienie sprawy i postępowanie uproszczone	17
Milczące załatwienie sprawy	17
Postępowanie uproszczone	20
III. PARTNERSKIE RELACJE MIĘDZY ADMINISTRACJĄ A STRONAMI	23
III.1. Mediacja	24
III.2. Nowe zasady ogólne w KPA	28
Rozstrzygnięcie wątpliwości prawnych i faktycznych na korzyść strony	28
Zasada proporcjonalności	30
Zasada pewności prawa	31
Zasada bezstronności i równego traktowania	33
Zasada współdziałania organów i posiedzenie w trybie współdziałania	33
III.3. Wskazanie niespełnionych przesłanek do wydania decyzji zgodnej z żądaniem strony	35
IV. ADEKWATNE KARY ADMINISTRACYJNE	37
IV.1. Wymierzanie kary i odstąpienie od jej nałożenia	38
IV.2. Udzielanie ulg w wykonaniu kary	41
IV.3. Terminy przedawnienia i pozostałe ogólne zasady dotyczące kar	42
IV.4. Stosunek zasad ogólnych w KPA do przepisów odrębnych	43
IV.5. Podsumowanie	45
V. INNE ZMIANY	47
V.1. Zmiana w zakresie terminu na uzupełnienie braków formalnych	47
V.2. Pouczenie o wysokości opłaty albo wpisu od skargi do sądu	48
V.3. Usunięcie wymogu wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa	50
V.4. Uproszczenie zasad zawiadamiania w postępowaniach ze znaczną liczbą stron	51

I. WSTĘP

Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i niektórych innych ustaw (**Nowelizacja KPA**) wprowadza szereg istotnych zmian w procedurze administracyjnej.

Podstawowe cele Nowelizacji KPA:

- **usprawnienie i przyspieszenie** procedur administracyjnych,
- stworzenie ram dla **bardziej partnerskich relacji między obywatelami i administracją**,
- zapewnienie **adekwatności kar administracyjnych** do naruszenia prawa.

Cele Nowelizacji KPA

Ta broszura objaśnia najważniejsze zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego (**KPA**), które wejdą w życie **1 czerwca 2017 r.** i opisuje możliwości ich praktycznego zastosowania.

Opisane zmiany dotyczą, zasadniczo, postępowań, które będą wszczęte po dniu 1 czerwca 2017 r.

II. SZYBSZE ZAŁATWIANIE SPRAW

Szybkie załatwianie spraw to jedno z podstawowych oczekiwań wobec nowoczesnej administracji. Wydłużający się czas trwania postępowań nie-rzadko dezorganizuje plany, a w przypadku przedsiębiorców może oznaczać odkładanie w czasie inwestycji lub wręcz rezygnację z nich. Nowelizacja KPA wprowadza kilka rozwiązań, które pozwolą szybciej uzyskać ostateczną decyzję organu administracji.

Szybsze załatwianie spraw

CEL: skrócenie czasu załatwiania spraw

Najważniejsze rozwiązania:

- beczynność organów lub przewlekłość postępowania będzie można zaskarżyć w przejrzystej procedurze, za pomocą **ponaglenia**,
- **wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy będzie opcjonalny** – bez korzystania z niego będzie można złożyć skargę do sądu administracyjnego,
- strona będzie mogła **zażądać wydania przez organ II instancji decyzji rozstrzygającej sprawę zamiast tzw. decyzji kasatoryjnej**, czyli przekazującej sprawę do ponownego rozpatrzenia,
- decyzje kasatoryjne będzie można zaskarżyć do sądu administracyjnego w **specjalnej, przyspieszonej procedurze**,
- decyzja będzie mogła stać się wcześniej ostateczna dzięki **zrzeczeniu się odwołania**,
- do KPA wprowadzona zostanie ramowa procedura **milczącego załatwienia sprawy** zgodnie z żądaniem strony i procedura **postępowania uproszczonego**, co pozwoli na ograniczenie formalizmu w prostych sprawach.

II.1. PONAGLENIE – NOWY ŚRODEK ZASKARŻENIA BEZCZYNNOŚCI I PRZEWLEKŁOŚCI

Obecnie strona ma możliwość wniesienia zażalenia do organu wyższego stopnia (albo wezwania do usunięcia naruszenia prawa, gdy nie ma organu wyższego stopnia) – jeżeli uważa, że jej sprawa nie została załatwiona w terminie lub organ prowadzi postępowanie opieszale.

Od 1 czerwca 2017 r. funkcjonować będzie **nowa, przejrzysta ścieżka zwalczania opieszłości w załatwianiu spraw – ponaglenie**. Będzie można z niej skorzystać zarówno w przypadku **bezczynności organu jak i przewlekłości postępowania**.

Bezczynność organu oznacza, że mimo upływu terminu sprawa nie została załatwiona. Ogólne terminy załatwiania spraw określa art. 35 KPA. Co do zasady, jeśli potrzebne jest postępowanie wyjaśniające, sprawa powinna być załatwiona nie później niż w ciągu **miesiąca**, a jeśli sprawa jest szczególnie skomplikowana – nie później niż w ciągu **dwóch miesięcy** od dnia wszczęcia postępowania.

Z **przewlekłością postępowania** mamy do czynienia, gdy postępowanie trwa dłużej niż jest potrzebne do załatwienia sprawy (np. przedłużono termin na załatwienie sprawy, ale podejmowane czynności są **nieefektywne, pozorne** – np. organ przeprowadza dowody niemające dla sprawy istotnego znaczenia).

Nowelizacja KPA precyzuje zasady wnoszenia i załatwiania ponaglenia: organ będzie miał obowiązek rozpatrzenia go w terminie **7 dni**, a skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania będzie można wnieść **w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia** do właściwego organu. Przedłużając termin załatwienia sprawy organ będzie musiał **pouczyć o możliwości wniesienia ponaglenia**.

Co to jest ponaglenie?

Bezczynność a przewlekłość

Nowe zasady – wniesienie i rozpatrzenie ponaglenia

Co to znaczy dla strony?

- Możesz wnieść **ponaglenie**, jeśli organ przekroczył termin załatwienia Twojej sprawy albo jeśli prowadzi postępowanie zbyt opieszale (np. przedłuża termin na załatwienie sprawy, mimo że nie są gromadzone żadne nowe lub istotne dowody).
- Wnosisz je **do organu wyższego stopnia** (np. SKO) **za pośrednictwem organu, który prowadzi postępowanie** (np. prezydenta miasta). Jeśli nie ma organu wyższego stopnia, wnosisz ponaglenie bezpośrednio **do tego organu, który zajmuje się Twoją sprawą**.
- Ponaglenie musisz **uzasadnić** – wyjaśnij dlaczego uważasz, że organ jest beczynny albo zbyt długo prowadzi postępowanie.
- **UWAGA!** Nie możesz od razu wnieść skargi do WSA na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Zanim to zrobisz, **musisz skorzystać z ponaglenia**. Nie musisz jednak czekać aż Twoje ponaglenie zostanie rozpoznane. **Po wniesieniu ponaglenia możesz skierować skargę do WSA.**

Co to znaczy dla organu?

- Już dziś organ ma obowiązek **zawiadomić strony o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie i wskazać nowy termin jej załatwienia**. Od 1 czerwca 2017 r. takie zawiadomienie będzie musiało zawierać, dodatkowo, **pouczenie strony o możliwości wniesienia ponaglenia**.
- Organ prowadzący postępowanie, przekazując ponaglenie organowi wyższego stopnia, będzie obowiązany **ustosunkować się do tego ponaglenia**. Ponaglenie z odpowiedzią, a także z **niezbędnymi odpisami akt sprawy** należy przekazać organowi wyższego stopnia bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie **7 dni** od dnia jego otrzymania.
- Termin na rozpatrzenie ponaglenia to **7 dni**.

Rys. 1. Procedura załatwiania ponaglenia:

**Tryb wnoszenia
i rozpatrywania
ponaglenia**



II.2. OPCJONALNY WNIOSEK O PONOWNE ROZPATRZENIE SPRAWY

Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zastępuje odwołanie od decyzji w tych sprawach, w których nie ma organu wyższego stopnia nad organem I instancji. Chodzi przede wszystkim o decyzje wydawane w I instancji przez **ministrów** w rozumieniu KPA. Kategoria ta obejmuje nie tylko członków Rady Ministrów, ale także kierowników **urzędów centralnych** i urzędy im równorzędne. Przykładowo, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy można złożyć w przypadku decyzji wydanych w I instancji przez: Ministra Rozwoju i Finansów, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Komisję Nadzoru Finansowego czy Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przysługuje również od decyzji wydanych w pierwszej instancji przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze¹ (**SKO**).

Kiedy można złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy?

Obecnie, jeżeli decyzja wydana np. przez Ministra Rozwoju i Finansów nie satysfakcjonuje strony, żeby zaskarżyć ją na drodze sądowej, trzeba najpierw złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Dopiero decyzja rozstrzygająca ten wniosek, np. utrzymująca w mocy „pierwszą” decyzję, może być zaskarżona do sądu administracyjnego (**WSA**).

Od 1 czerwca 2017 r. wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy będzie opcjonalny. Skorzystanie z niego nie będzie warunkiem wniesienia skargi do WSA na decyzję ministra lub SKO.

Co to znaczy dla strony?

Do Ciebie należy decyzja, jaką drogę zaskarżenia wybrać:

- Możesz wnieść o **ponowne rozpatrzenie sprawy** przez ministra lub SKO na dotychczasowych zasadach. Pamiętaj, że masz na to **14 dni** od dnia doręczenia decyzji. Do WSA możesz wtedy zaskarżyć dopiero decyzję, która rozstrzygnie Twój wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.
- Jeżeli nie chcesz korzystać z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, **możesz od razu skorzystać ze skargi do WSA**. Termin do jej wniesienia wynosi **30 dni** od dnia otrzymania decyzji.

¹ SKO działa najczęściej jako organ odwoławczy (wydaje decyzję dopiero w II instancji). Sytuacje, kiedy SKO jest organem I instancji są rzadkie, dotyczą np. stwierdzenia nieważności decyzji organów samorządowych.

Co to znaczy dla organu?

- **Pouczenie** w decyzji wydawanej przez ministra lub SKO powinno informować zarówno o prawie do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jak i o możliwości zaskarżenia decyzji skargą do WSA bez korzystania z tego prawa oraz o **wysokości wpisu od skargi**.
- **Przykładowe pouczenie:** *Od decyzji nie służy odwołanie. Strona niezadowolona z decyzji może jednak zwrócić się do Ministra Rozwoju i Finansów z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej decyzji. Jeżeli strona nie chce skorzystać z prawa do zwrócenia się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, może wnieść do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na decyzję w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji stronie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Ministra Rozwoju i Finansów. Wpis od skargi wynosi 200 złotych.*
- Jeżeli w postępowaniu uczestniczy kilka stron, może zdarzyć się, że jedna z nich zwróci się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, a inna – wnieśli skargę do WSA na tę samą decyzję. W takiej sytuacji organ powinien **potraktować skargę do WSA jak wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy**, o czym stronę, która wniosła skargę, trzeba **niezwłocznie zawiadomić**. Oba wnioski organ powinien rozstrzygnąć łącznie – decyzją wydaną na podstawie art. 138 KPA.
- W przypadku gdy złożony w terminie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy wpłynę do organu już **po przekazaniu skargi innej stronie do WSA** – organ powinien niezwłocznie zawiadomić o tym sąd. Sąd w takim przypadku zwróci organowi skargę wraz z aktami sprawy – aby organ mógł **rozpoznać ją jak wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy**.

Pouczenie

Wniosek a skarga do WSA

II.3. ZMIANY DOTYCZĄCE DECYZJI O PRZEKAZANIU SPRAWY DO PONOWNEGO ROZPATRZENIA (TZW. DECYZJI KASATORYJNYCH)

Żądanie rozstrzygnięcia sprawy

Od większości decyzji administracyjnych przysługuje **odwołanie** do organu II instancji. Przykładowo, większość decyzji wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) można zaskarżyć do SKO, a od decyzji starosty odwołanie kieruje się do wojewody.

Organ II instancji po rozpatrzeniu odwołania powinien ostatecznie rozstrzygnąć sprawę – np. zmienić decyzję odmawiającą udzielenia pozwolenia na budowę albo utrzymać w mocy taką decyzję. Może jednak również, w pewnych przypadkach, uchylić decyzję organu I instancji i sprawę przekazać do ponownego rozpatrzenia (to tzw. **decyzja kasatoryjna**). Taka decyzja może być wydana wtedy, gdy organ I instancji naruszył procedurę przy załatwianiu sprawy, a zakres okoliczności wymagających wyjaśnienia jest istotny dla rozstrzygnięcia sprawy. Strona nie ma obecnie wpływu na to, który organ wyjaśni te istotne okoliczności.

Po wejściu w życie Nowelizacji KPA w odwołaniu będzie można zażądać, aby to organ odwoławczy wyjaśnił wszystkie istotne okoliczności i rozstrzygnął sprawę – zamiast przekazywać ją do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Kiedy można wydać decyzję kasatoryjną?

Co to znaczy dla strony?

- Jeżeli uważasz, że organ I instancji nie ustalił prawidłowo faktów ważnych w Twojej sprawie (np. nie wziął pod uwagę przedstawionych dowodów), możesz w odwołaniu od decyzji **zażądać, by te fakty wyjaśnił organ II instancji**. Pamiętaj, że możesz załączyć do odwołania lub wskazać w nim dowody, które powinny być, Twoim zdaniem, przeprowadzone.
- **Przykład wniosku w odwołaniu:** *W razie stwierdzenia, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, wnoszę o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy.*

Treść i skutki żądania rozstrzygnięcia sprawy

- Jeżeli w sprawie występują oprócz Ciebie inne strony, wszystkie muszą być **zgodne** co do wniosku o rozstrzygnięcie sprawy przez organ II instancji. Wniosek wszystkich stron może zostać zawarty już w odwołaniu – odwołanie zawierające taki wniosek mogą podpisać wszystkie strony, możesz też załączyć do swojego odwołania oświadczenia pozostałych stron.
- Jeśli nie masz możliwości uzyskania zgody pozostałych stron – organ zawiadomi je o Twoim wniosku. W terminie **14 dni** od otrzymania takiego zawiadomienia, będą one mogły wyrazić wymaganą zgodę.
- Dzięki temu możesz uzyskać ostateczną decyzję **szybciej** – bez zwracania sprawy do ponownego rozpatrzenia do I instancji.

Co to znaczy dla organu?

- Jeżeli wniosek o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w niezbędnym zakresie zawarła w odwołaniu **tylko jedna ze stron**, organ powinien niezwłocznie zawiadomić o tym pozostałe strony. Wniosek będzie skuteczny, jeżeli w ciągu **14 dni** od dnia otrzymania zawiadomienia, każda z pozostałych stron wyrazi zgodę na merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy przez organ II instancji.
- Jeżeli w sprawie są przesłanki do wydania decyzji kasatoryjnej, ale wszystkie strony wniosą o to, by organ odwoławczy załatwił sprawę merytorycznie – **organ ten, co do zasady, nie powinien przekazywać sprawy do ponownego rozpatrzenia**. Jego obowiązkiem jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w niezbędnym zakresie, niezależnie od tego, jakich środków dowodowych to wymaga. Wydanie decyzji kasatoryjnej może nastąpić tylko **w wyjątkowych przypadkach** – gdy przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego przez organ II instancji w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy byłoby nadmiernie utrudnione.
- Oznacza to, że ze względu na środki organizacyjne, materialne, techniczne itp. jakimi dysponuje organ odwoławczy, przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego wiązałoby się z **trudnościami, kosztami lub wymagałoby dodatkowego czasu, które są niewspółmierne**, a zatem znacznie większe niż w przypadku, gdyby czynności tych dokonał ponownie rozpoznający sprawę organ I instancji. Przyczyny nieuwzględnienia wniosku stron wymagają **szczegółowego uzasadnienia w decyzji**.

**Żądanie
rozstrzygnięcia
sprawy
a wielość stron**

**Odmowa
uwzględnienia
żądania strony
– nadmierne
utrudnienia**

- Jeżeli nie zachodzi rażąca dysproporcja środków, jakich może użyć organ odwoławczy i organ I instancji rozpoznając ponownie sprawę (np. gdy konieczna jest opinia biegłego co do istotnych dla sprawy okoliczności, którą zlecić może każdy z organów), organ II instancji powinien uwzględnić wniosek strony.
- Przy ocenie, czy przeprowadzenie potrzebnych dowodów jest nadmiernie utrudnione, organ II instancji powinien brać pod uwagę **możliwość zlecenia pewnych czynności organowi I instancji**. Organ odwoławczy nie może jednak zlecić wszystkich czynności dowodowych, czy zostawić organowi I instancji dowolności co do czynności do przeprowadzenia. Może zwrócić się tylko o przeprowadzenie **wskazanych (określonych) czynności** przez organ I instancji.

Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej

Co jednak w przypadku, gdy decyzja kasatoryjna zostanie wydana mimo braku do tego podstaw?

Przykładowo, wadliwość decyzji kasatoryjnej może polegać na tym, że:

- błąd organu I instancji nie dotyczył procedury, a sprowadzał się do naruszenia przepisów prawa materialnego,
- zakres okoliczności, które trzeba wyjaśnić nie ma istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, a zatem organ II instancji mógł samodzielnie przeprowadzić postępowanie wyjaśniające,
- organ II instancji nie uwzględnił zgodnego wniosku stron o rozstrzygnięcie sprawy, w szczególności błędnie uznał, że przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w II instancji byłoby nadmiernie utrudnione.

Od 1 czerwca 2017 r. od decyzji kasatoryjnej nie będzie przysługiwała skarga do WSA. Nowelizacja KPA przyznaje stronie nowy środek zaskarżenia – sprzeciw od decyzji.

**Kiedy można
wnieść sprzeciw
od decyzji
kasatoryjnej?**

Co to znaczy dla strony?

- Jeżeli decyzja kasatoryjna jest wadliwa, w terminie **14 dni** od jej doręczenia możesz wnieść sprzeciw od decyzji do WSA. Sprzeciw wnosi się **za pośrednictwem organu, który wydał decyzję kasatoryjną**.

**Jak wnieść
sprzeciw?**

- W sprzeciwie trzeba **wskazać zaskarżoną decyzję** (datę wydania, numer decyzji i jej przedmiot) oraz organ, który ją wydał. Sprzeciw powinien też zawierać **żądanie uchylecia decyzji kasatoryjnej**². Możesz ponadto w sprzeciwie zamieścić wniosek o ukaranie organu grzywną za błędne wydanie decyzji kasatoryjnej.
- Jeżeli w Twojej sprawie inna strona wnieśli sprzeciw od decyzji kasatoryjnej – nie będziesz uczestniczyć w postępowaniu przez sądem. Twoje prawa nie będą jednak zagrożone, ponieważ w tym postępowaniu sąd będzie ocenił **tylko podstawy do wydania decyzji kasatoryjnej**, czyli w istocie to, który organ powinien kontynuować postępowanie (organ I czy II instancji).
- Twój sprzeciw powinien być rozpatrzony w terminie **30 dni** od dnia jego wpływu do sądu. Co do zasady, sąd powinien rozpoznać go **na posiedzeniu niejawnym**.
- Jeżeli WSA uwzględni sprzeciw – **decyzja kasatoryjna zostanie uchylona**, a sprawę będzie musiał rozstrzygnąć organ II instancji, bez przekazywania jej do ponownego rozpatrzenia.
- Jeżeli WSA oddali Twój sprzeciw, możesz wnieść **skargę kasacyjną** do Naczelnego Sądu Administracyjnego (**NSA**). Wnosi się ją w terminie **30 dni** od dnia doręczenia wyroku WSA, za pośrednictwem tego sądu. NSA powinien rozpoznać skargę w terminie **30 dni** od dnia jej wpływu, na posiedzeniu niejawnym. Pamiętaj, że skarga kasacyjna wymaga spełnienia szczególnych wymogów – może ją sporządzić, co do zasady, **tylko adwokat lub radca prawny**.

**Co można
uzyskać wnosząc
sprzeciw?**

Co to znaczy dla organu?

- Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej wraz z aktami sprawy należy przekazać do WSA w terminie **14 dni** od dnia jego otrzymania. Jeżeli organ nie wykona tego obowiązku, na wniosek skarżącego, sąd może wymierzyć organowi **grzywnę** w wysokości do 10-krotności przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej (w 2016 r. wynosiło ono 4.047,21 zł).

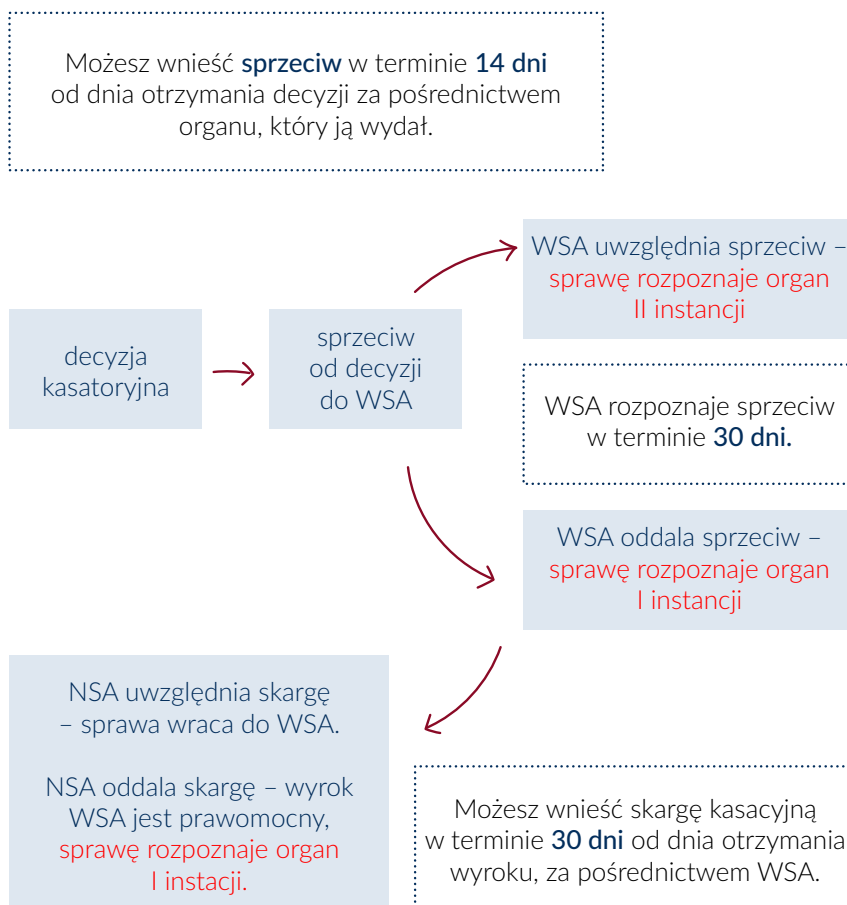
**Sprzeciw –
obowiązki organu**

²Wpis określi rozporządzenie zmieniające rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2003 r. poz. 2193, z późn. zm.).

- Nieprzekazanie sprzeciwu do sądu nie powoduje, że jego rozpoznanie jest niemożliwe. Jeżeli mimo wymierzenia grzywny organ nie wykona tego obowiązku, sąd może rozpoznać sprzeciw **na podstawie jego odpisu przesłanego przez skarżącego**.
- Jeżeli sprzeciw jest zasadny, organ, który wydał decyzję kasatoryjną, może go uwzględnić **w całości** w zakresie swojej właściwości, tj. **uchylić decyzję kasatoryjną i wydać decyzję rozstrzygającą sprawę** (na podstawie art. 138 § 1 albo § 4 KPA).
- Jeżeli sąd uwzględni sprzeciw – organ II instancji musi rozstrzygnąć sprawę. Może też zostać ukarany za wadliwe wydanie decyzji kasatoryjnej **grzywną** w wysokości do 10-krotności przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej.
- Wyroku uwzględniającego sprzeciw **organ, który wydał uchyloną decyzję kasatoryjną nie może zaskarżyć skargą kasacyjną**. Może jednak wnieść zażalenie na zawarte w takim wyroku postanowienie w przedmiocie grzywny.

Rys. 2. Sprzeciw od decyzji – przebieg postępowania:

Sprzeciw – tryb rozpoznania



Wytyczne w zakresie wykładni prawa

Jeżeli w sprawie są przesłanki do wydania decyzji kasatoryjnej (i nie został złożony przez strony opisany wyżej wniosek o merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy) – organ II instancji może przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia do I instancji.

W takim przypadku organ odwoławczy będzie musiał nie tylko – jak dotychczas – wychwycić popełnione błędy proceduralne, ale również **ocenić, czy organ I instancji właściwie zinterpretował przepisy**. Jeżeli w decyzji organu I instancji niewłaściwie wyłożono przepisy, które mogą mieć w sprawie zastosowanie, w decyzji kasatoryjnej powinny znaleźć się **wytyczne w zakresie prawidłowej wykładni tych przepisów**.

Wytyczne organu II instancji nie są dla organu I instancji formalnie wiążące. Dokonanie wykładni właściwych przepisów po dokładnym ustaleniu stanu faktycznego sprawy i ich zastosowanie pozostaje obowiązkiem organu I instancji. Dzięki tej zmianie, jeżeli organ II instancji dostrzeże błąd w wykładni prawa, organ I instancji będzie mógł go jednak uniknąć ponownie rozpatrując sprawę.

**Charakter
wytycznych
organu
odwoławczego**

II.4. ZRZECZENIE SIĘ ODWOŁANIA

Chcąc przyspieszyć uzyskanie decyzji ostatecznej (zwłaszcza wtedy, gdy decyzja wydana przez organ I instancji jest zgodna z wnioskiem) strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania od takiej decyzji. Oświadczenie w tym przedmiocie musi zostać złożone przez stronę przed organem, który wydał decyzję.

Co to znaczy dla strony?

- Pamiętaj, że zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania ma taki skutek, że **decyzji nie można będzie już zaskarżyć do WSA** (staje się ona ostateczna i prawomocna).
- Jeżeli w postępowaniu bierze udział więcej stron, decyzja staje się ostateczna i prawomocna z dniem doręczenia organowi oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania przez **ostatnią** z tych stron.
- Oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania może być złożone dopiero po **wydaniu decyzji** (nie można zrezygnować z prawa zaskarżenia decyzji „na przyszłość”).

Skutki zrzeczenia się odwołania

Co to znaczy dla organu?

Organ zobowiązany jest **pouczyć stronę w decyzji o możliwości zrzeczenia się prawa do odwołania oraz o skutkach takiego oświadczenia strony**. Najważniejszym skutkiem zrzeczenia się odwołania jest prawomocność decyzji, tj. **brak możliwości zaskarżenia takiej decyzji do WSA**.

Pouczenie o możliwości i skutkach zrzeczenia się odwołania

II.5. MILCZĄCE ZAŁĄTWIENIE SPRAWY I POSTĘPOWANIE UPROSZCZONE

Milczące załatwienie sprawy

Celem milczącego załatwienia sprawy jest przyspieszenie i uproszczenie postępowania. Stanowi ono alternatywę dla tradycyjnego modelu zakończenia postępowania decyzją. Polega na tym, że „milczenie” organu, czyli brak decyzji po upływie terminu na załatwienie sprawy, uznaje się za załatwienie tej sprawy w sposób **w całości uwzględniający żądanie strony**.

Milczące załatwienie sprawy nie znajdzie zastosowania w każdym postępowaniu. Dopiero przepis dotyczący konkretnej procedury administracyjnej będzie podstawą do milczącego załatwienia sprawy w jednym z poniższych trybów. Nowelizacja KPA wprowadza **modelową procedurę**, w której będzie to następowało.

Nowelizacja KPA wprowadza **2 tryby milczącego załatwienia sprawy:**

- milczące zakończenie postępowania,
- milczącą zgodę.

Milczące zakończenie postępowania polega na tym, że jeżeli w terminie przewidzianym na załatwienie sprawy (liczonym od dnia doręczenia organowi podania) **organ nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie**, sprawę tę uważa się za załatwioną zgodnie z wnioskiem strony. Celem tego trybu jest zmobilizowanie organu do terminowego załatwiania spraw – przeciwdziałanie przewlekłości postępowań.

- Milczące zakończenie postępowania występuje obecnie np. w przypadku indywidualnych interpretacji podatkowych. Jeśli organ nie wyda interpretacji w terminie 3 miesięcy, przyjmuje się, że stwierdzono prawidłowość stanowiska strony (art. 14o Ordynacji podatkowej).

Milcząca zgoda to tryb, w którym sprawę uważa się za załatwioną zgodnie z wnioskiem strony, jeżeli w terminie przewidzianym na załatwienie sprawy **organ nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji**. Organ w wyniku analizy sprawy może uznać, że wniosek zasługuje na uwzględnienie i nie podejmować żadnych działań.

- Milcząca zgoda występuje obecnie np. w Prawie budowlanym – znaczna część robót budowlanych wymaga zgłoszenia właściwemu organowi, który w terminie 21 dni może wnieść sprzeciw. Po upływie tego terminu można rozpocząć wykonywanie robót (art. 30 Prawa budowlanego).

**Tryby milczącego
załatwienia
sprawy**

Co to znaczy dla strony?

- Jeżeli organ w terminie (co do zasady **miesiąca**) nie wyda decyzji w sprawie, w której przepisy przewidują milcząco załatwienie sprawy, zostanie ona uznana za załatwioną w całości **zgodnie z Twoim żądaniem** (zawartym w podaniu).
- **Przykład:** Jeśli wystąpisz z wnioskiem o udzielenie zezwolenia w sprawie, która zgodnie z ustawą może być zakończona milcząco, a na wydanie takiego zezwolenia organ ma miesiąc, to jeśli po upływie tego terminu nie otrzymasz żadnej decyzji, będzie to oznaczało, że uzyskałeś zezwolenie.
- **UWAGA!** Za dzień wydania decyzji uznaje się w szczególności dzień jej **nadania przez operatora pocztowego**. Aby móc uznać, że sprawa jest załatwiona milcząco (czyli zgodnie z Twoim wnioskiem), w praktyce trzeba będzie poczekać kilka dodatkowych dni, żeby upewnić się, że nie otrzymasz decyzji załatwiającej sprawę – nadanej w terminie.
- W celu potwierdzenia, że sprawa została załatwiona milcząco, możesz – w każdym czasie – wystąpić do organu o wydanie **zaświadczenia**. Jeśli uważasz, że jest ono nieprawidłowe – na zaświadczenie, które ma formę postanowienia, możesz wnieść **zażalenie**.
- Zaświadczenie potwierdza stan prawny. Dlatego zażalenie może dotyczyć tylko **kwestii formalnych** (np. gdy twoje żądanie nie pokrywa się z rozstrzygnięciem sprawy wskazanym w zaświadczeniu, zaświadczenie nie zawiera wszystkich wymaganych elementów, np. nie ma w nim daty załatwienia sprawy, itd.).
- Jeżeli natomiast uważasz, że rozstrzygnięcie sprawy jest **błędne** – w sprawie załatwionej milcząco można żądać przede wszystkim **wznowienia postępowania albo stwierdzenia nieważności decyzji**. Jest to możliwe w przypadkach wymienionych, odpowiednio, w art. 145-145b i 156 KPA. Przykładowo, możesz powołać się na to, że rozstrzygnięcie sprawy rażąco narusza prawo, nie brałeś udziału w postępowaniu, które zakończone zostało milcząco, mimo że jesteś stroną w sprawie czy też że doszło do popełnienia przestępstwa przy załatwianiu sprawy.

Kiedy sprawa zostaje załatwiona milcząco?

Zaświadczenie

Jak można zaskarżyć milcząco rozstrzygnięcie?

Co to znaczy dla organu?

- Organ będzie mógł załatwić sprawę milcząco (bez wydawania decyzji) tylko gdy „pozwoli” mu na to przepis ustawy, na podstawie której wydana byłaby w danej sprawie decyzja. Powinien on również przesądzać, która forma milczącego załatwienia sprawy ma zastosowanie w danym postępowaniu (**organ nie będzie miał możliwości wyboru jednej albo drugiej formy**). Przepis taki może przykładowo brzmieć:

Do postępowania w sprawie wydania zezwolenia, o którym mowa w art.... stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego o milczącej zgodzie.

- Brak działania organu w określonym czasie oznaczać będzie, że sprawa zostanie załatwiona **zgodnie z żądaniem strony**. Aby zapobiec milczącemu załatwieniu sprawy, tj. jeżeli w ocenie organu żądanie strony nie zasługuje na uwzględnienie, musi on wydać decyzję (w zależności od trybu – decyzję załatwiającą sprawę albo sprzeciw) w terminie przewidzianym w KPA (**miesiąc**) albo w przepisach odrębnych.
- Gdy sprawa zostanie załatwiona milcząco, organ nie wydaje decyzji, lecz sporządza **adnotację o treści rozstrzygnięcia i jego podstawie prawnej**, którą zamieszcza w aktach sprawy.
- Jeśli podanie zawiera braki formalne lub konieczne jest doprecyzowanie żądania, należy zwrócić się do strony o uzupełnienie braków lub doprecyzowanie treści żądania. Termin, po upływie którego sprawa zostanie załatwiona milcząco, biegnie od dnia uzupełnienia braków lub doprecyzowania treści żądania, nie zaś od pierwotnej daty wniesienia podania.
- Zawieszenie postępowania administracyjnego **wstrzymuje bieg terminu**, po którym sprawa zostanie załatwiona milcząco.
- W razie milczącego załatwienia sprawy strona może zwrócić się do organu o wydanie zaświadczenia. Wydawane jest ono w formie **postanowienia** i zawiera przede wszystkim treść rozstrzygnięcia sprawy załatwionej milcząco i datę milczącego załatwienia sprawy (zob. art. 122f KPA). Zaświadczenie należy doręczyć nie tylko wnioskodawcy, ale również **wszystkim innym stronom** w sprawie, która została załatwiona milcząco.
- **Do spraw załatwionych milcząco mają odpowiednie zastosowanie przepisy KPA o wszystkich trybach nadzwyczajnych**. W szczególności, postępowanie w takiej sprawie może zostać wznowione na zasadach określonych w art. 145 i n. KPA (np. gdy dowody załączone do wniosku były fałszywe) albo może zostać stwierdzona nieważność rozstrzygnięcia tej sprawy (np. gdy w sprawie załatwionej milcząco została wcześniej wydana decyzja ostateczna).

**Podstawa do
załatwienia
sprawy milcząco**

**Procedura
milczącego
załatwienia
sprawy**

**Wydanie
zaświadczenia**

**Tryby
nadzwyczajne**

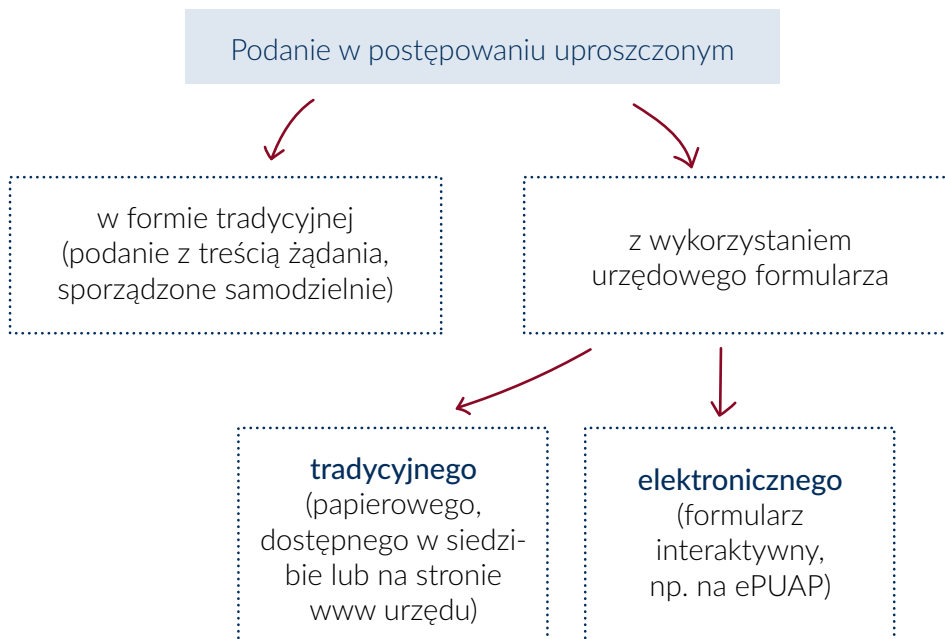
Postępowanie uproszczone

Zasadniczym celem postępowania uproszczonego jest skrócenie czasu załatwienia spraw **prostych pod względem faktycznym i prawnym**, opartych na pewnym schemacie, standardzie. Postępowanie to charakteryzuje się szybkością oraz ograniczonym formalizmem czynności podejmowanych w toku postępowania (ograniczonym zakresem postępowania dowodowego).

Kiedy stosuje się postępowanie uproszczone?

Postępowanie uproszczone – podobnie jak milczące załatwienie sprawy – **wymaga szczególnego przepisu, kierującego określone sprawy do tego trybu.**

Rys. 3. Formy podania w postępowaniu uproszczonym:



Co to znaczy dla strony?

- W postępowaniu uproszczonym masz szansę otrzymać decyzję **w krótszym czasie**. Organ musi mieć jednak wszystkie potrzebne dokumenty już na etapie wszczęcia postępowania. Dlatego dopilnuj, żeby **wraz z podaniem wskazać precyzyjnie czego żądasz, powołaj wszystkie istotne okoliczności oraz przedstaw wszystkie posiadane dowody na ich potwierdzenie**.
- Sprawdź, czy w danym postępowaniu nie ma **urzędowego formularza**. Pomoże Ci on wskazać wszystkie ważne okoliczności i załączyć wymagane dokumenty.
- Jeśli wnosisz podanie z wykorzystaniem urzędowego formularza pamiętaj, że **wszystkie żądania muszą być zgłoszone w podaniu** (w pierwszym piśmie kierowanym w Twojej sprawie do urzędu).
- Jeśli po wniesieniu podania powołasz się na **nowe okoliczności** istotne dla sprawy (bo np. przesądzą one, czy decyzja będzie pozytywna czy negatywna), organ weźmie je pod uwagę. Pamiętaj jednak, że jeśli ich rozpatrzenie przedłuży postępowanie, organ będzie je kontynuował w zwykłym trybie. Oznacza to, że sprawa może potrwać dłużej.
- Na postanowienia wydane w postępowaniu uproszczonym nie przysługuje zażalenie. Można je zaskarżyć tylko w odwołaniu od decyzji. **Nie dotyczy to jednak postanowień:**
 - wydanych po wydaniu decyzji,
 - o zawieszeniu lub odmowie podjęcia zawieszzonego postępowania,
 - w odniesieniu do których możliwość zaskarżenia przewidują inne przepisy.

**Podanie
w postępowaniu
uproszczonym –
formularze**

Nowe okoliczności

**Zaskarżanie
postanowień**

Co to znaczy dla organu?

- Organ może załatwić sprawę w postępowaniu uproszczonym tylko wtedy, gdy będzie miał **wyraźną podstawę w przepisach prawa materialnego**. Przepis taki może przykładowo brzmieć:

Do postępowania w sprawie wydania zezwolenia na ... stosuje się przepisy rozdziału 14 działu II ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.

- Postępowanie uproszczone dotyczy interesu prawnego lub obowiązku jednej osoby (tj. będzie w nim występowała **jedna strona**). Odstępstwa od tej zasady mogą być przewidziane w ustawie.
- W postępowaniu uproszczonym z wykorzystaniem urzędowego formularza, każde kolejne (zgłoszone w toku postępowania) żądanie strony należy rozpoznać osobno, jak nowe podanie.
- W postępowaniu uproszczonym stosuje się **milczące załatwienie sprawy**, chyba że przepis szczególny wyraźnie wyłączy stosowanie tej instytucji. Oznacza to, że brak decyzji organu w terminie przewidzianym na załatwienie sprawy będzie równoznaczny z uwzględnieniem w całości żądania strony.
- Uproszczone postępowanie dowodowe:
 - obejmuje tylko **dowody zgłoszone przez stronę w podaniu** oraz dowody możliwe do ustalenia przez organ na podstawie posiadanych danych,
 - nie stosuje się art. 81 KPA (strona nie musi ustosunkowywać się do każdej okoliczności).
- Uproszczone uzasadnienie decyzji obejmuje tylko:
 - **wskazanie faktów**, które organ uznał za udowodnione,
 - **przytoczenie przepisów** stanowiących podstawę wydania decyzji.
- Jeżeli w toku postępowania strona powoła się na nowe okoliczności (niewskazane w podaniu), których uwzględnienie jest istotne dla wyniku postępowania i doprowadzi do jego przedłużenia, organ dalej prowadzi postępowanie **w trybie zwykłym**. Jeśli jednak rozpoznanie tych okoliczności nie przedłuży postępowania – sprawę należy nadal prowadzić w trybie uproszczonym.

Procedura postępowania uproszczonego

Zmiana trybu

III. PARTNERSKIE RELACJE MIĘDZY ADMINISTRACJĄ A STRONAMI

Przyczyną braku akceptacji stron dla sposobu załatwienia sprawy może być niewłaściwy „przepływ informacji” między stroną postępowania a urzędem. Niezrozumienie motywów jakimi kierował się organ administracji, czy wręcz zaskakiwanie stron treścią decyzji zwiększa prawdopodobieństwo jej zaskarżenia – także w sytuacjach, gdy decyzja jest prawidłowa.

Działania administracji są bardziej efektywne, jeśli **organy zachęcają strony do aktywności, budując atmosferę partnerstwa i poszanowania słuszych interesów stron**. Nowelizacja KPA powinna ułatwić budowanie takich relacji.

Korzystanie z tych możliwości może nie tylko zwiększyć zaufanie do administracji, ale również – **przyśpieszyć załatwianie spraw**. Przykładowo, polubowne rozwiązanie kwestii spornych najczęściej spowoduje, że decyzja nie będzie zaskarżona – najpierw w trybie administracyjnym, a potem do WSA.

Ramy dla partnerskich relacji

CEL: więcej partnerstwa między administracją a obywatelami

Najważniejsze rozwiązania:

- **mediacja** w postępowaniu administracyjnym,
- **nowe zasady ogólne** – gwarancje praw stron, w tym zwłaszcza zasady rozstrzygania niedających się usunąć wątpliwości na korzyść strony, pewności prawa, proporcjonalności, bezstronności czy równego traktowania stron,
- **obowiązek informowania o niespełnionych przesłankach** zanim wydana zostanie decyzja odmowna.

III.1. MEDIACJA

Od 1 czerwca 2017 r. możliwa będzie **mediacja w postępowaniu administracyjnym** (obecnie postępowanie mediacyjne może być przeprowadzone dopiero, gdy sprawa trafi do WSA).

Mediacja administracyjna będzie mogła być prowadzona **we wszystkich sprawach, których charakter na to pozwala**. Chodzi przede wszystkim o sprawy, w których występują strony o spornych interesach, czyli przykładowo tzw. spory sąsiedzkie czy spory długotrwałe między stronami, ale także o sprawy, w których mamy do czynienia ze skomplikowanym stanem faktycznym.

Mediacja będzie mogła być prowadzona:

- **między organem**, który załatwia daną sprawę **a stroną lub stronami** tego postępowania albo
- wyłącznie **pomiędzy stronami** postępowania.

Mediacja prowadzona będzie przez bezstronną osobę trzecią – **mediatora**. Jego podstawowym zadaniem będzie ułatwienie komunikacji pomiędzy uczestnikami mediacji.

Mediatorem może być przede wszystkim osoba wpisana na listę stałych mediatorów (takie listy prowadzą prezesi sądów okręgowych) albo na listę mediatorów prowadzoną przez organizację pozarządową lub uczelnię (te listy również są przekazywane prezesom sądów okręgowych).

Listy mediatorów są publikowane m.in. na stronach internetowych sądów okręgowych.

W mediacji z udziałem organu administracji, mediatorem może być tylko mediator z jednej z list. Jeżeli w mediacji uczestniczą tylko strony (chcą one np. zawrzeć ugodę), mediatorem może być każda osoba mająca pełną zdolność do czynności prawnych i korzystająca z pełni praw publicznych, niekoniecznie mediator profesjonalny. W żadnym przypadku mediatorem nie może być pracownik organu, przed którym toczy się postępowanie w danej sprawie.

**Mediacja –
w jakich
sprawach?**

**Uczestnicy
mediacji**

**Kto może być
mediatorem?**

Co to znaczy dla organu?

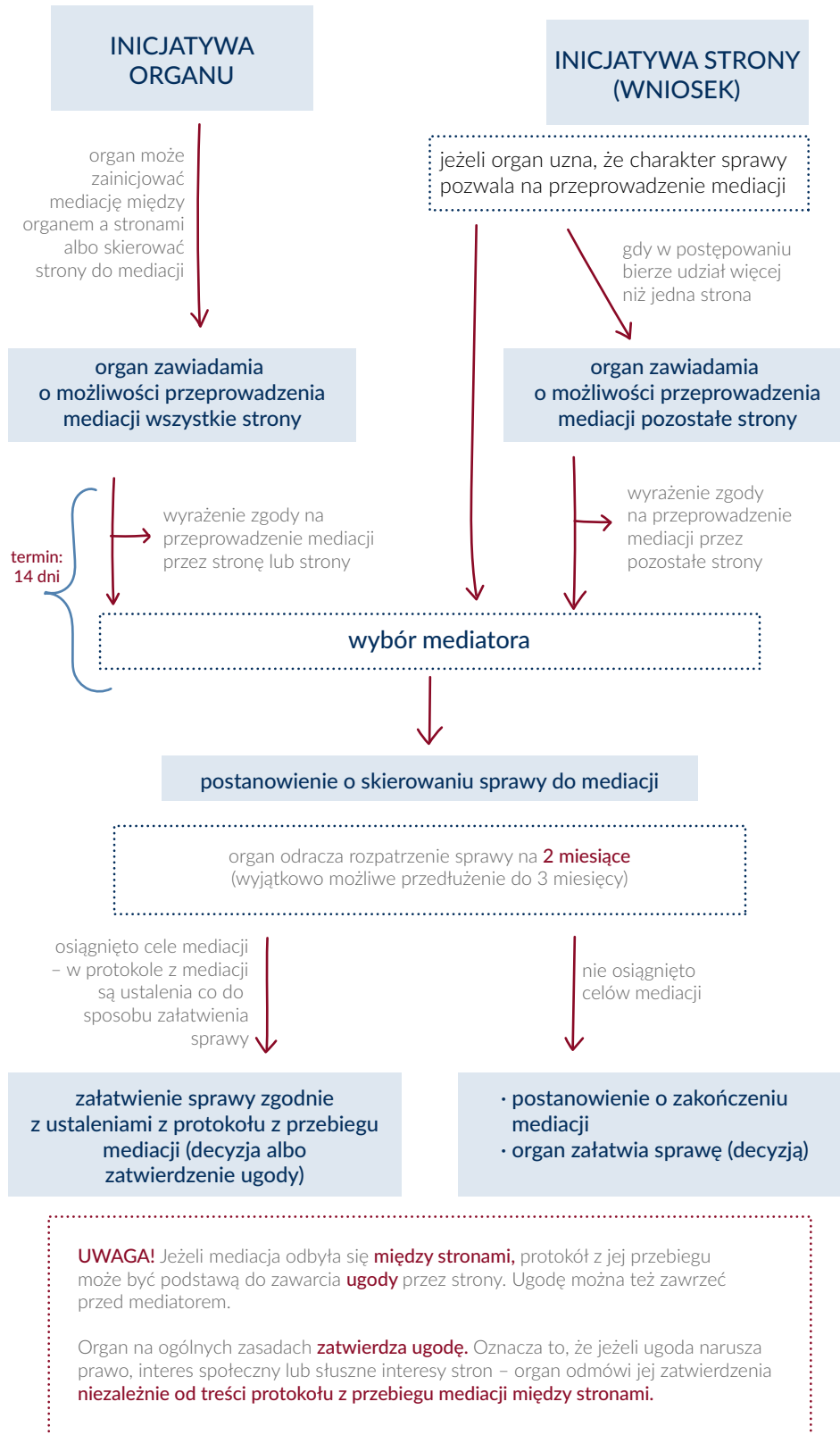
- Jeśli charakter sprawy uzasadnia mediację (np. w sprawie jest trudny do rozwiązania spór między stronami lub stan faktyczny i prawny sprawy jest skomplikowany), organ powinien **zawiadomić strony o możliwości jej przeprowadzenia**.
- Organ może zainicjować mediację, w której sam będzie uczestniczył (zwłaszcza, jeżeli celem mediacji ma być rozważenie i wyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy) albo skierować do mediacji strony (jeżeli załatwienie sprawy utrudnia spór między stronami).
- **Mediacja może pomóc wyjaśnić sprawę i załatwić ją szybko.** Dzięki niej organ może łatwiej ustalić fakty (np. dzięki informacjom uzyskanym od stron), uzyskać dowody, wyjaśnić stronom stan sprawy i przesłanki wynikające z obowiązującego prawa, którymi się kieruje załatwiając sprawę. Może to przyczynić się do tego, że strony zaakceptują treść wydanej następnie decyzji i nie zaskarżą jej – dzięki temu sprawa szybciej zostanie ostatecznie zakończona.
- **Mediacja nie upoważnia jednak organu do odstępiania od zasad ogólnych postępowania administracyjnego lub innych przepisów KPA czy przesłanek wydania decyzji wynikających z prawa materialnego.**
- W szczególności **organ powinien podejmować wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego** (art. 7 KPA) oraz **w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy** (art. 77 KPA).
- Okres mediacji nie jest wliczany do terminu załatwienia sprawy.
- **Po przeprowadzeniu mediacji sprawa nie może zostać załatwiona w sposób sprzeczny z prawem – organ jest związany tylko tymi ustaleniami z mediacji, które zostały podjęte w granicach obowiązującego prawa. Na ogólnych zasadach organ zatwierdza także ugodę zawartą przed mediatorem albo w wyniku mediacji.**
- Mediacja może być stosowana także w tych postępowaniach, które zostały wszczęte przed dniem 1 czerwca 2017 r.

Korzyści z mediacji

Obowiązki organu

Rys. 4. Przebieg mediacji:

Przebieg mediacji



Co to znaczy dla strony?

- Jeśli uważasz, że w Twojej sprawie powinna być przeprowadzona mediacja, możesz złożyć wniosek o wszczęcie **mediacji**. W takim wniosku możesz **wskazać mediatora**. Możesz skorzystać z list profesjonalnych mediatorów.
- **Pamiętaj! Mediacja może pomóc wyjaśnić sprawę i załatwić ją szybko. Od Ciebie w dużej mierze zależy, czy tak się stanie. Mediacja może zakończyć się sukcesem tylko wtedy, gdy przystąpisz do niej w dobrej wierze, z zamiarem wyjaśnienia sprawy i przyczynienia się do jej sprawnego załatwienia!**
- Jeśli z inicjatywą przeprowadzenia mediacji wystąpi organ lub inna strona, będziesz uczestnikiem mediacji tylko wtedy, gdy **wyrazisz na to zgodę**. Także w tym przypadku masz wpływ na to, kto będzie mediatorem – wyrażając zgodę na udział w mediacji, możesz **zaproponować swojego kandydata na mediatora**. Organ sam wskaże mediatora profesjonalnego wtedy, gdy strony wyrażą zgodę na samą mediację, ale nie dojdą do porozumienia co do wyboru mediatora.
- **Mediacja jest dobrowolna** – nie masz obowiązku brać w niej udziału, możesz także na każdym etapie wycofać się z niej.
- Nie musisz się obawiać, że to, co ujawnisz w trakcie mediacji będzie działać w przyszłości na Twoją niekorzyść – uczestnicy mediacji i osoby biorące w niej udział (np. pełnomocnik, tłumacz) muszą zachować **poufność**. Propozycje ugodowe, przedstawione fakty i oświadczenia nie mogą być wykorzystywane po zakończeniu mediacji (z wyjątkiem ustaleń zawartych w protokole z przebiegu mediacji).

Kiedy wnieść o mediację?

Dobrowolność mediacji

Poufność mediacji

Projekt ustawy nowelizującej KPA **zmienia również model postępowania mediacyjnego przed sądami administracyjnymi**. Wprowadza klasyczny model mediacji, w którym mediator jest osobą trzecią – nie jest zaangażowany w rozstrzygnięcie sprawy. Obecnie – mediacja przed WSA jest prowadzona przez sędziego albo referendarza sądowego, co jest wskazywane jako jedna z przyczyn niewielkiej popularności tej instytucji.

Postępowanie mediacyjne przed WSA

III.2. NOWE ZASADY OGÓLNE W KPA

Zasady ogólne KPA (np. zasada praworządności, zasada dążenia do ustalenia prawdy obiektywnej czy zasada szybkości postępowania) to **najważniejsze dyrektywy** dla organów administracji – podstawowe standardy, którymi administracja musi kierować się w codziennej praktyce. To także źródła **obowiązków organów**. Ich lustrzanym odbiciem są **realne gwarancje dla stron**.

Czym są zasady ogólne KPA?

Nowelizacja KPA formułuje wprost kilka nowych zasad ogólnych w postępowaniu administracyjnym. Większość z nich wynika z orzecznictwa (np. zasada pewności prawa). Ich wyrażenie wprost w KPA zwiększy świadomość stron i przez to zmniejszy ryzyko naruszeń. Inne – np. zasada rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony – stanowią nowe gwarancje dla praw i słuszych interesów stron postępowania.

Rozstrzygnięcie wątpliwości prawnych i faktycznych na korzyść strony

Niejasne przepisy prawa czy niejednoznaczne dowody nie powinny rodzić dla stron negatywnych skutków, takich jak nałożenie obowiązku albo ograniczenie praw. Wątpliwości w takich sprawach powinny być rozstrzygane na korzyść strony.

Nowelizacja KPA wprowadza w związku z tym **zasadę przyjaznej interpretacji przepisów oraz nakaz rozstrzygnięcia niedających się usunąć wątpliwości faktycznych na korzyść strony**.

Rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść strony

W postępowaniach, których przedmiotem jest **nałożenie obowiązku** (np. kary administracyjnej) albo **odebranie lub ograniczenie uprawnień** (np. cofnięcie zezwolenia czy wywłaszczenie), **niedające się usunąć wątpliwości**, zarówno dotyczące prawa jak i faktów, powinny być rozstrzygane na korzyść strony.

Nie dotyczy to przypadków gdy:

- w sprawie uczestniczą **strony o spornych interesach**,
- wynik sprawy dotyczy **bezpośrednio interesów osób trzecich**,
- stosowanie tych zasad zagrażałoby **ważnemu interesowi publicznemu**.

Norm tych nie stosuje się także w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.

Co to znaczy dla strony?

- W toku postępowania, a także w odwołaniu lub skardze do WSA możesz podnieść, że przepis dotyczący Twojej sprawy jest na tyle niejasny, że nie może być interpretowany jako podstawa do nałożenia na Ciebie sankcji.
- **UWAGA!** Zasada rozstrzygnięcia wątpliwości prawnych na korzyść strony **nie oznacza**, że w każdej sprawie zostanie uwzględniona Twoja argumentacja prawna. By tak się stało, musi obiektywnie zachodzić **jaskrawa niejasność przepisów**. Musi być więc możliwych kilka równie zasadnych interpretacji. Twoja interpretacja przepisów – aby organ mógł ją przyjąć – musi być przede wszystkim logicznie i systemowo prawidłowa oraz spójna.
- Pamiętaj, że aby organ musiał na Twoją korzyść rozstrzygnąć wątpliwości co do faktów, **nie wystarczy, że nie przedstawiś dowodów**. Na ogólnych zasadach, w każdej sprawie musi być przeprowadzone wszechstronne postępowanie wyjaśniające, a organ może korzystać ze wszystkich dostępnych, zgodnych z prawem środków oraz dokonuje swobodnej oceny dowodów. Dopiero w sytuacji, gdy **wątpliwości nie dadzą się w ten sposób usunąć** – istnieje obowiązek rozstrzygnięcia ich na korzyść strony.

Kiedy można powołać się na wątpliwości co do prawa albo faktów?

Co to znaczy dla organu?

- Jeżeli strona przedstawia korzystną dla siebie interpretację przepisów lub gdy z orzecznictwa sądów bądź z piśmiennictwa wynika, że na tle przepisu są poważne wątpliwości interpretacyjne – organ **zawsze** musi rozważyć wykładnię korzystną dla strony, ocenić jej prawidłowość. Jeżeli jest możliwa więcej niż jedna logiczna, spójna systemowo i zgodna z podstawowymi zasadami wykładni interpretacja przepisu, a sprawa dotyczy obowiązku albo odebrania czy ograniczenia uprawnienia strony – **należy przyjąć wykładnię korzystną dla strony**.
- Zasada rozstrzygnięcia wątpliwości prawnych na korzyść strony nie zwalnia organu z obowiązków w zakresie interpretacji i stosowania prawa (art. 6 KPA). **Organ nie powinien „poprzestać” na argumentacji prawnej strony powołując się na art. 7a KPA – bez jej weryfikacji i dokonania wnikliwej analizy wszystkich możliwych sposobów wykładni przepisu.**

Zasady rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony – obowiązki organu

- **Nakaz rozstrzygnięcia wątpliwości faktycznych na korzyść strony nie zwalnia z żadnych czynności postępowania wyjaśniającego. Organ powinien wykorzystać wszystkie dostępne środki i ocenić je, by ustalić jakie okoliczności rzeczywiście zaistniały.**
- Jeżeli wszystkie zebrane dowody oraz ich ocena, zgodna z zasadami logiki i doświadczenia życiowego, nie pozwolą **usunąć wątpliwości** (nadal równie prawdopodobne są dwie sprzeczne okoliczności) – powstaje obowiązek przyjęcia faktu korzystnego dla strony.
- Zastosowanie wykładni niekorzystnej dla strony, mimo że powoływała się ona na zasadę przyjaznej interpretacji przepisów oraz odstępianie od zasady z uwagi na jeden z wyjątków (np. ważny interes publiczny) **wymaga szczegółowego wyjaśnienia w uzasadnieniu decyzji**. Dotyczy to również sytuacji, gdy organ nie rozstrzygnął wątpliwości faktycznych na korzyść strony lub odstąpił od zastosowania tej zasady.

Brak rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony – uzasadnienie

Zasada proporcjonalności

Zgodnie z **zasadą proporcjonalności** organ administracji powinien podejmować tylko takie działania, które są proporcjonalne do celu postępowania. Realizując swoje czynności, powinien dobierać środki, które są dla stron **jak najmniej uciążliwe**.

Czym jest zasada proporcjonalności?

Co to znaczy dla organu?

- W myśl zasady proporcjonalności organ, przykładowo nie powinien żądać od strony przedłożenia dowodów, które nie są konieczne do załatwienia sprawy lub takich, które organ może uzyskać z urzędu (np. są dostępne w rejestrach publicznych), żądać dokumentów w szczególnej formie, jeśli nie jest ona wprost wymagana w przepisach, czy wzywać do osobistego stawiennictwa, gdy inna forma kontaktu jest wystarczająca.
- **UWAGA!** Od 1 czerwca 2017 r. organy administracji będą miały obowiązek **poświadczania za zgodność z oryginałem kopii dokumentów przedłożonych przez stronę na potrzeby prowadzonego postępowania**. Wiąże się to z potrzebą udzielenia odpowiednich upoważnień dla pracowników organów (art. 268a KPA). Poświadczenie obejmuje podpis pracownika oraz miejsce i datę (na żądanie strony również godzinę) jego dokonania. Jeśli dokument ma cechy szczególne, np. ręczne dopiski, skreślenia itd. należy to stwierdzić w poświadczeniu.

Poświadczanie dokumentów za zgodność z oryginałem

Co to znaczy dla strony?

- Jeżeli czynności organu są dla Ciebie uciążliwe, np. organ żąda od Ciebie dokumentów, które są publicznie dostępne albo są w posiadaniu organu – możesz odmówić. Organ nie powinien ponawiać takiego żądania ani wyciągać z nieprzedstawienia takich dokumentów żadnych negatywnych dla Ciebie konsekwencji.
- Jeżeli w Twojej sprawie potrzebny jest dokument w szczególnej formie (np. akt notarialny) – nie musisz składać oryginału. **Upoważniony pracownik organu, który prowadzi postępowanie, powinien, na Twój wniosek, poświadczyć przedstawioną przez Ciebie kopię za zgodność z oryginałem i włączyć ją do akt sprawy.**

Zasada pewności prawa

Jednym z podstawowych kryteriów oceny jakości działania administracji i jej relacji z obywatelami jest **pewność prawa i przewidywalność rozstrzygnięć organów**. Każdy ma prawo układać swoje interesy w zaufaniu do utrwalonej praktyki działania organu, bez ryzyka niekorzystnych skutków prawnych. Tym bardziej, że w zaufaniu do takiej utrwalonej praktyki (np. licząc na uzyskanie określonego zezwolenia) przedsiębiorcy niejednokrotnie ponoszą wysiłek i koszty przygotowania się do określonej działalności czy inwestycji. Organy administracji publicznej nie powinny zatem postępować niezgodnie ze swoją utrwaloną praktyką, co wyraża zasada pewności prawa.

Zgodnie z nowym art. 8 § 2 KPA, bez uzasadnionej przyczyny organy administracji nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym.

Działanie zgodnie z utrwaloną praktyką

Co to znaczy dla organu?

- Organ powinien w pierwszej kolejności ocenić, czy **podstawowe, istotne dla rozstrzygnięcia okoliczności w danej sprawie są takie same jak w innych sprawach**, w których przyjęto już utrwaloną praktykę.

- Organ może odstąpić od swojej utrwalonej praktyki rozstrzygnięcia spraw wówczas, gdy uzasadniają to **ważne przyczyny**. Konieczność zmiany praktyki organu może wynikać w szczególności z:
 - oczywistej niezgodności tej praktyki z prawem (co przykładowo może znaleźć potwierdzenie w orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości UE),
 - faktu, że praktyka była wynikiem przestępstwa,
 - braku obiektywnej możliwości spełnienia oczekiwań strony (np. z uwagi na brak odpowiednich środków finansowych),
 - z ważnego interesu publicznego (zmiana tzw. polityki administracyjnej).
- W każdym przypadku organ musi **dokładnie i wszechstronnie uzasadnić decyzję o odstąpieniu od dotychczasowej, utrwalonej praktyki**.

Kiedy można odstąpić od utrwalonej praktyki?

Co to znaczy dla strony?

- W toku postępowania, a także w odwołaniu lub skardze do WSA możesz podnieść, że organ powinien był w Twojej sprawie zastosować utrwaloną praktykę (wynikającą np. z innych decyzji, których byłeś adresatem).
- Żeby można było mówić o utrwalonej praktyce organu, **wszystkie ważne dla rozstrzygnięcia Twojej sprawy fakty muszą być analogiczne** do tych, jakie występowały w znacznej liczbie innych spraw, rozstrzygniętych przez organ jednolicie.
- Pamiętaj, że zasada pewności prawa nie zawsze będzie decydowała o rozstrzygnięciu sprawy. **Jeżeli okaże się, że praktyka była wadliwa – organ może, a wręcz powinien od niej odstąpić.**

Kiedy stosuje się zasadę pewności prawa?

Zasada bezstronności i równego traktowania

Zasady bezstronności i równego traktowania mają duże znaczenie dla budowania zaufania do administracji. Wyraźne wskazanie tych zasad powinno prowadzić do zwiększenia tego zaufania.

Pracownicy organów nie powinni w swych działaniach kierować się jakimikolwiek własnymi interesami czy motywami osobistymi, które mogą naruszać interesy stron (**zasada bezstronności**).

Organy nie powinny także rozstrzygać spraw w sposób arbitralny oraz bezzasadnie różnicować rozstrzygnięć, gdy stany faktyczne, w których znajdują się strony są takie same bądź w inny sposób różnicować swego postępowania wobec stron (**zasada równego traktowania**). Realizacji zasady równego traktowania sprzyjała będzie zasada pewności prawa.

**Bezstronność
i równe
traktowanie
stron**

Zasada współdziałania organów i posiedzenie w trybie współdziałania

Zasada współdziałania zakłada, że organy zajmujące się załatwianiem spraw nie będą jedynie „biernymi odbiorcami” dowodów i wniosków, ale też będą **aktywnie współpracowały** ze sobą w celu pełnego wyjaśnienia sprawy. Przykładowo, jeśli potrzebne w sprawie informacje są w dyspozycji innych organów, powinny one przekazać je za pomocą jak najprostszycy środków.

Zasada współdziałania może być realizowana np. dzięki **posiedzeniu w trybie współdziałania**. W sprawach, w których konieczne jest uzyskanie opinii lub zgody innego organu (np. konserwatora zabytków w sprawach budowlanych), możliwe będzie wyjaśnienie istotnych dla sprawy okoliczności w trakcie wspólnego posiedzenia zaangażowanych w sprawę organów, a w razie potrzeby – także stron. Współpraca organów będzie dzięki temu bardziej efektywna, a sprawa będzie mogła być załatwiona szybciej.

**Współpraca
organów**

**Co to jest
posiedzenie
w trybie
współdziałania?**

Co to znaczy dla strony?

- Jeśli organ, który prowadzi postępowanie administracyjne w Twojej sprawie, musi – przed wydaniem decyzji – uzyskać stanowisko (opinię, zgodę) innego organu, np. konserwatora zabytków czy określonej inspekcji, możesz złożyć wniosek o zwołanie **posiedzenia w trybie współdziałania**. Możesz też zgłosić chęć wzięcia w nim udziału. Dzięki temu możesz mieć okazję przedstawienia obu organom wszystkich istotnych dla sprawy informacji, co może przyspieszyć załatwienie Twojej sprawy.

- Organ może odmówić zwołania posiedzenia, jeżeli nie przyczyniłoby się ono do szybszego zajęcia stanowiska (np. gdy nieprzekazanie stanowiska wynika z tego, że trwają specjalistyczne analizy, a organ posiada wiedzę o wszystkich istotnych faktach).
- Wniosek możesz złożyć po upływie terminu na zajęcie stanowiska, który zwykle wynosi **2 tygodnie**.

Co to znaczy dla organu?

- Jeśli organ prowadzący postępowanie nie chce narazić się na zarzut przewlekłego prowadzenia postępowania, w sprawach, w których wydaje rozstrzygnięcie dopiero po uzyskaniu stanowiska innego organu, może – **w celu przyspieszenia uzyskania tego stanowiska – zwołać posiedzenie w trybie współdziałania**. W posiedzeniu tym uczestniczyć mogą oba organy, jak również strona. Wezwanie strony na posiedzenie nie jest obowiązkowe. Powinno nastąpić wtedy, gdy udział strony może ułatwić zajęcie stanowiska.
- Zwołanie posiedzenia w trybie współdziałania może nastąpić z urzędu, na wniosek strony lub na wniosek organu, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska.
- Posiedzenie może być zwołane, co do zasady, **po** upływie terminu na zajęcie stanowiska przez inny organ. **Przed** upływem tego terminu jest to możliwe **tylko** na wniosek organu, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska.

Zasady organizacji posiedzenia

III.3. WSKAZANIE NIESPEŁNIONYCH PRZESŁANEK DO WYDANIA DECYZJI ZGODNEJ Z ŻĄDANIEM STRONY

Celem **informacji o niespełnieniu przesłanek do wydania decyzji zgodnej z żądaniem strony** jest umożliwienie stronie spełnienia warunków do uwzględnienia jej wniosku. Strona zostaje uprzedzona, że w świetle zgromadzonego materiału dowodowego istnieje ryzyko wydania decyzji, która nie będzie odpowiadała żądaniu strony.

**Czym jest
informacja
o niespełnionych
przesłankach?**

Rozwiązanie to zapobiegać ma sytuacjom, w których strona dysponuje dodatkowymi dowodami na okoliczności istotne dla wykazania zasadności swojego wniosku albo może je łatwo uzyskać, ale z powodu braku wiedzy o potrzebnych dowodach lub o sposobie oceny przez organ wcześniej przedstawionych dowodów, nie korzysta z takiej możliwości.

Przykład: Zgodnie z art. 5b ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym, podjęcie i wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób samochodem osobowym, wymaga uzyskania odpowiedniej licencji. Licencji takiej udziela się przedsiębiorcy, gdy spełni określone warunki, m.in. gdy wykáže, że znajduje się on w sytuacji finansowej zapewniającej podjęcie i prowadzenie tej działalności gospodarczej, określonej dostępnymi środkami finansowymi lub majątkiem w określonej wysokości.

Jeżeli na potwierdzenie spełnienia tego wymogu strona przedstawi tylko odpis z księgi wieczystej (z którego nie wynika wartość nieruchomości) albo wyciąg określający stan rachunku sprzed kilku miesięcy, organ powinien zwrócić uwagę na niespełnienie przesłanki (wymogu wykazania sytuacji finansowej zapewniającej podjęcie i prowadzenie działalności w zakresie transportu drogowego). W takim przypadku strona może – w celu wykazania spełnienia przesłanki – dostarczyć np. kopię polisy ubezpieczenia nieruchomości, z której wynika jaka jest wartość nieruchomości czy aktualne wyciągi bankowe.

Co to znaczy dla strony?

- Organ ma obowiązek **wskazać konkretne warunki**, które nie są spełnione, aby można było uwzględnić Twój wniosek i umożliwić Ci **przedstawienie dodatkowych dowodów**. Dzięki temu wzrasta szansa, że organ wyda decyzję zgodną z Twoim żądaniem.
- Organ wskaże Ci przesłanki konieczne do wydania decyzji, które – w jego ocenie – nie są spełnione i wyznaczy odpowiedni termin. W tym czasie możesz nie tylko odnieść się do zebranych w sprawie dowodów, ale także **przedstawić dodatkowe dowody** na potwierdzenie, że przesłanki zostały spełnione. W przypadku gdy uznasz, że termin ten jest zbyt krótki, możesz wystąpić o jego przedłużenie.

Co powinna zawierać informacja?

Co to znaczy dla organu?

- Obowiązek wskazania stronie niespełnionych przesłanek **dotyczy tylko postępowań wszczętych na żądanie strony**.
- Art. 79a KPA zawiera konkretyzację obowiązku zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu. Organ zobowiązany jest nie tylko do zawiadomienia strony o tym, że może zapoznać się z materiałem dowodowym, ale powinien również **dokonać na tym etapie wstępnej oceny sprawy i uwzględnić tę ocenę przy sporządzaniu informacji**.
- Organ wskazuje stronie **niespełnione przesłanki, na które strona obiektywnie ma lub może mieć wpływ**. Chodzi tu o **materiałne przesłanki do wydania decyzji pozytywnej, brakujące dokumenty** etc. Nie jest to wezwanie do uzupełniania braków formalnych (wezwanie z art. 64 § 2 KPA jest kierowane do strony, gdy postępowanie administracyjne nie zostało jeszcze wszczęte i dotyczy kwestii formalnych).
- Wyznaczony przez organ termin na wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów (art. 10 § 1 KPA), w którym strona może przedłożyć dodatkowe dowody celem wykazania spełnienia przesłanek, ma być **odpowiedni, biorąc pod uwagę okoliczności danej sprawy**. Termin ten **może być przedłużony** na wniosek strony. Nie należy utożsamiać go z terminem do uzupełnienia braków formalnych.
- Jeżeli w postępowaniu uczestniczy więcej stron, a wnioskodawca przedstawił dodatkowe dowody, organ powinien **umożliwić pozostałym stronom ustosunkowanie się do nich** (art. 10 § 1 KPA i 81 KPA).

Treść i skutki wysłania informacji

Termin do przedstawienia dodatkowych dowodów

IV. ADEKWATNE KARY ADMINISTRACYJNE

Nowelizacja KPA wprowadza również **ogólne zasady dotyczące administracyjnych kar pieniężnych**, czyli sankcji finansowych nakładanych decyzją administracyjną.

Materia kar jest „rozrzucona” w przepisach szczegółowych (np. dotyczących ochrony środowiska, ochrony konsumentów i w wielu innych ustawach). Brak jest jednolitych standardów, zwłaszcza że regulacje poszczególnych ustaw są często fragmentaryczne. Niejednokrotnie przepisy nie zawierają wytycznych, którymi organ powinien się kierować wymierzając kary. W wielu kategoriach spraw brakuje też regulacji, które pozwalają na odstępianie od jej nałożenia. Powoduje to, że w praktyce kary administracyjne okazują się czasem bardziej dotkliwe niż sankcje karne.

Regulacje dotyczące kar administracyjnych

CEL: adekwatne kary administracyjne

Najważniejsze rozwiązania:

- wskazanie **okoliczności, które organ powinien wziąć pod uwagę wymierzając wysokość kary**,
- określenie sytuacji, w których **organ może albo musi odstąpić od kary**,
- wprowadzenie zasady, zgodnie z którą strona nie może być ukarana, gdy do naruszenia prawa doszło wskutek **siły wyższej**,
- uregulowanie **terminów przedawnienia** nakładania i egzekucji kar,
- określenie **zasad udzielania ulg** w zapłacie kar.

Co regulują nowe przepisy KPA?

Od 1 czerwca 2017 r. będą funkcjonować **jednolite standardy wymierzania i nakładania kar, a także udzielania ulg w ich wykonaniu**. Zapewni to odpowiednią do rodzaju i wagi naruszenia prawa reakcję organów na nieprzeżeganie obowiązków administracyjnych.

IV.1. WYMIERZANIE KARY I ODSZTĄPIENIE OD JEJ NAŁOŻENIA

Nowelizacja KPA określa okoliczności, które organ powinien wziąć pod uwagę wymierzając karę administracyjną pieniężną oraz sytuacje, w których organ **musi albo może** odstąpić od nałożenia kary.

Przez wymiar kary administracyjnej należy rozumieć decyzję co do wysokości kary, podjętą w ramach uznania organu. Wymiar kary zachodzi zatem w przypadkach, gdy **przepisy określają wysokość kary administracyjnej „widełkowo”** (np. w wysokości od 5 tys. do 20 tys. złotych) **albo przez określenie maksymalnej wysokości kary** (np. do 20 tys. złotych).

Kiedy stosuje się dyrektywy wymiaru kary?

Przykład: Uczestnik przewozu towarów niebezpiecznych, który narusza obowiązki lub warunki wynikające z przepisów ustawy lub przepisów wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych, podlega karze pieniężnej w wysokości od 200 złotych do 10 tys. złotych (art. 107 ust. 1 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych).

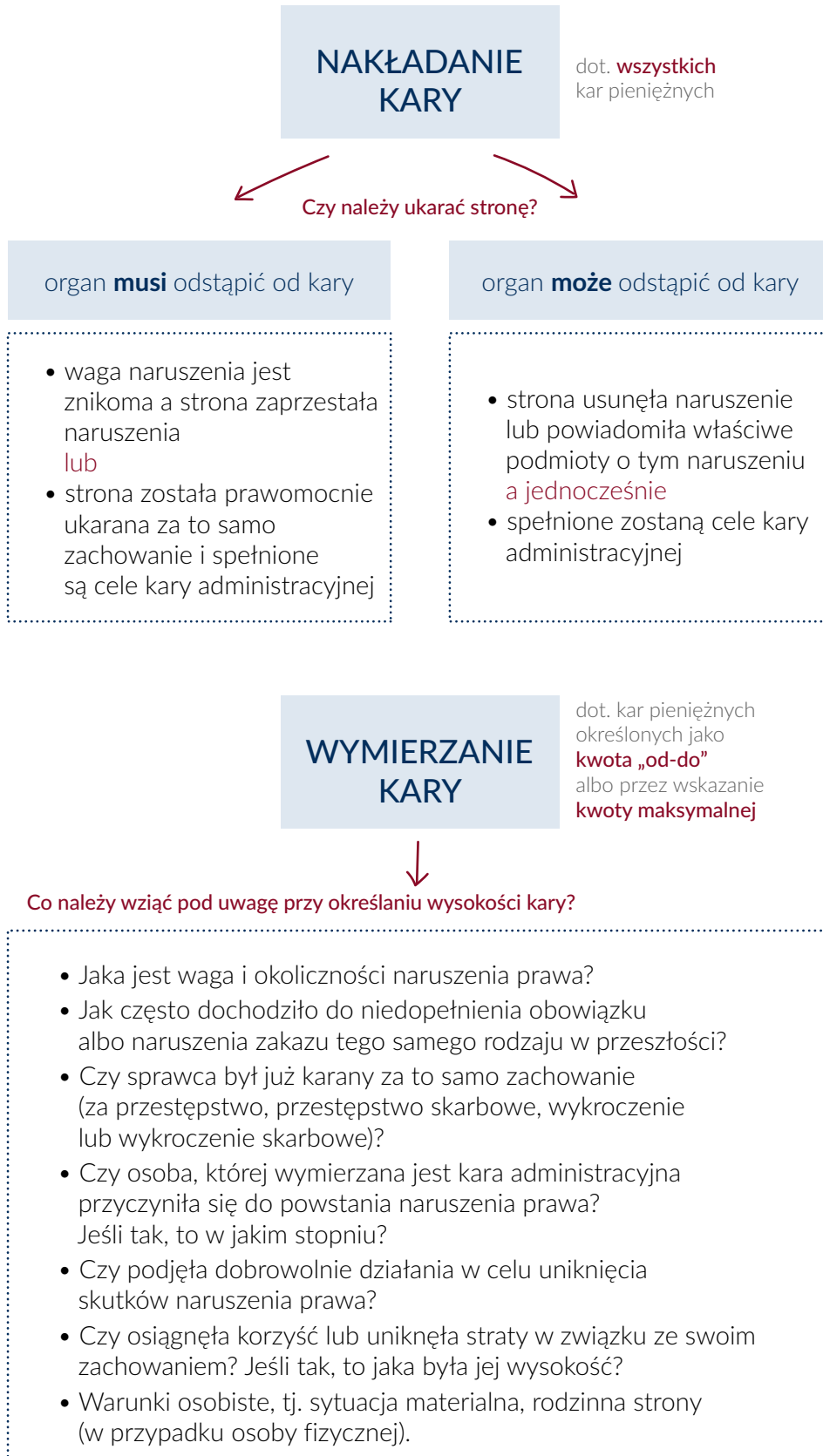
UWAGA! Jeżeli przepis prawa określa wysokość kary w sposób sztywny (bezwzględny), organ nie ma możliwości obniżenia wysokości tej kary biorąc pod uwagę dyrektywy wymiaru kary administracyjnej (np. niski stopień przyczynienia się strony czy brak korzyści).

Przykład: Rolnik wytwarzający biopaliwa ciekłe na własny użytek, który wytworzył biopaliwa ciekłe w ilości przekraczającej roczny limit podlega karze pieniężnej w wysokości 15 tys. złotych (art. 33 ust. 8 pkt 3 ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych).

Niezależnie od sposobu określenia w przepisach wysokości kary, możliwe jest natomiast zastosowanie przepisów o **odstąpieniu od jej nałożenia**.

Odstąpienie od nałożenia kary

Rys. 5. Okoliczności, które należy rozważyć przy wydawaniu decyzji w przedmiocie kary administracyjnej pieniężnej:



Organ **musi** odstąpić od nałożenia kary, gdy spełniony jest przynajmniej jeden z następujących warunków:

- **waga naruszenia prawa jest znikoma** (przykładowo, nie została wyrządzona szkoda ani zagrożenie dla innych osób, nie ucierpiało chronione dobro prawne, np. środowisko naturalne), a strona zaprzestała zachowania, które naruszało prawo,
- **strona za to samo zachowanie już została ukarana** – karą administracyjną pieniężną (np. na podstawie innych przepisów) albo prawomocną karą w rozumieniu przepisów karnych lub karnoskarbowych (w tym – za wykroczenie) i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna.

Jeśli powyższe okoliczności nie są spełnione (np. stopnia szkodliwości zachowania, które podlega ukaraniu, nie można uznać za znikomy), ale **biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy usunięcie skutków naruszającego prawo zachowania strony spowoduje, że cele kary będą osiągnięte**, organ może wyznaczyć stronie termin na podjęcie odpowiednich działań – tj. usunięcie skutków naruszenia albo termin i sposób powiadomienia o stwierdzonym naruszeniu. Jeżeli postanowienie to zostanie wykonane – organ także powinien odstąpić od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej.

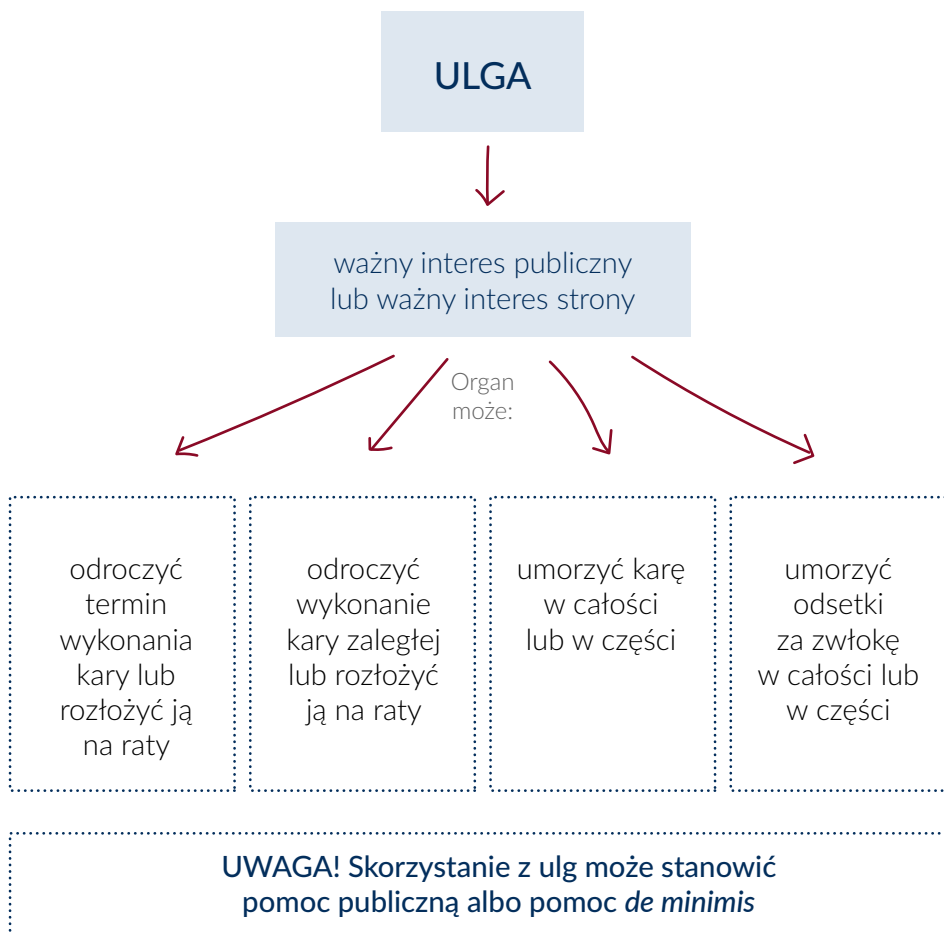
**Obowiązek
oraz możliwość
odstąpienia**

IV.2. UDZIELANIE ULG W WYKONANIU KARY

Nowe przepisy KPA wprowadzają też przejrzyste **zasady udzielenia przez organ ulg** w wykonaniu kar administracyjnych. Chodzi o uzasadnione ważnym interesem strony lub interesem publicznym przypadki, gdy możliwe będzie odroczenie terminu wykonania kary, rozłożenie jej na raty bądź jej umorzenie.

Ulg w zapłacie kary

Rys. 6. Udzielanie ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej:



IV.3. TERMINY PRZEDAWNIEŃ I POZOSTAŁE OGÓLNE ZASADY DOTYCZĄCE KAR

W wyniku Nowelizacji KPA uregulowane zostaną ponadto **terminy przedawnienia nałożenia i egzekucji kary**. Jeżeli upłynęło **5 lat** od dnia naruszenia prawa albo od wystąpienia skutków naruszenia (w zależności od charakteru deliktu administracyjnego) nie można już nałożyć administracyjnej kary pieniężnej. Jeśli upłynął natomiast okres **5 lat** od dnia, w którym kara powinna być wykonana, nie można wszcząć egzekucji w przedmiocie kary administracyjnej.

Przedawnienie kary

Nowelizacja KPA wprowadza także zasadę, zgodnie z którą w przypadku gdy **do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej**, strona nie podlega ukaraniu (nie wszczyna się postępowania administracyjnego, a wszczęte umarza się jeśli stwierdzone zostanie działanie siły wyższej).

Siła wyższa

Siła wyższa to zdarzenie **zewnętrzne**, czyli niezależne od strony, **niemożliwe** (lub prawie niemożliwe) **do przewidzenia**, oraz takie, którego **skutkiem nie można zapobiec**.

Przykładem jest działanie sił przyrody – np. powódź albo pożar. Ważne jest to, że aby przyjąć brak podstaw do ukarania, musi zachodzić związek przyczynowo-skutkowy między naruszeniem prawa a zdarzeniem uznanym za siłę wyższą.

Przykład: Niezłożenie przez przedsiębiorcę w terminie informacji (kary za brak informacji w terminie przewidziano m.in. w Prawie energetycznym) w przypadku, gdy w tygodniu, w którym upływał termin urząd właściwy do przyjęcia informacji od przedsiębiorcy nie był czynny dla petentów z powodu powodzi.

Jeżeli w okresie od naruszenia prawa do wydawania decyzji w sprawie kary zmieniły się przepisy będące podstawą do nałożenia kary, organ powinien stosować **ustawę nową**. Jeżeli jednak zmiana przepisów jest niekorzystna dla strony (w szczególności – zwiększyła się surowość kary), należy stosować stare przepisy.

Od zaległej administracyjnej kary pieniężnej nalicza się **odsetki za zwłokę jak dla zaległości podatkowej** (obecnie – 8%), chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

Odsetki za zwłokę

IV.4. STOSUNEK ZASAD OGÓLNYCH W KPA DO PRZEPISÓW ODRĘBNYCH

Ogólne przepisy KPA dotyczące wymierzania, nakładania kar i udzielania ulg w ich wykonaniu nie znajdują zastosowania w tych sprawach, co do których obowiązują przepisy odrębne regulujące te kwestie w poszczególnych procedurach.

KPA a przepisy odrębne

UWAGA! Można wyróżnić następujące aspekty (elementy) nowych regulacji KPA dotyczących kar administracyjnych:

- 1) przesłanki wymiaru administracyjnej kary pieniężnej,
- 2) odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i udzielenie pouczenia,
- 3) terminy przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej,
- 4) terminy przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej,
- 5) odsetki od zaległej administracyjnej kary pieniężnej,
- 6) udzielanie ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej.

Jeśli przepisy szczególne regulują tylko niektóre z powyższych aspektów stosowania kar administracyjnych pieniężnych, w pozostałym zakresie powinny znaleźć zastosowanie przepisy KPA (chyba że przepisy szczególne odsyłają w zakresie nieuregulowanym do Ordynacji podatkowej).

Przykłady:

- Ustawa o odpadach wskazuje, że przy ustalaniu wysokości kary za naruszenie jej przepisów wojewódzki inspektor ochrony środowiska uwzględnia rodzaj naruszenia i jego wpływ na życie i zdrowie ludzi oraz środowisko, okres trwania naruszenia i rozmiary prowadzonej działalności oraz bierze pod uwagę skutki tych naruszeń i wielkość zagrożenia – **nie stosuje się dyrektyw wymiaru kary z KPA.**
- Przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej nakładanej wobec kwalifikowanego dostawcy usług zaufania minister właściwy do spraw informatyzacji uwzględnia zakres, czas trwania i skutki naruszenia wymagań, o których mowa w przepisach o usługach zaufania (art. 48 ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej) – **nie stosuje się dyrektyw wymiaru kary z KPA.**

Relacja KPA do ustaw odrębnych – przykłady

- Na podstawie przepisów ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych minister właściwy do spraw gospodarki może nałożyć na biuro informacji gospodarczych karę pieniężną w wysokości nieprzekraczającej 120 tys. złotych. **Nie określono przesłanek miarkowania wysokości nakładanej kary – stosuje się przepisy KPA.**
- Prezes URE może odstąpić od nałożenia kary za naruszenie Prawa energetycznego, jeżeli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot za przestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek (art. 56 ust. 6a Prawa energetycznego) – **przepisy Prawa energetycznego o odstąpieniu wyłączają przepisy KPA w tym zakresie.**
- W Prawie geologicznym i górnictwym przewidziano możliwość nałożenia przez Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego kary pieniężnej za nieprzestrzeganie przepisów, nie określono przy tym terminów przedawnienia i egzekucji kary – **stosuje się przepisy o przedawnieniu z KPA.**
- Kary pieniężnej nałożonej za naruszenie przepisów ustawy o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku nie pobiera się po upływie 3 lat od dnia wydania ostatecznej decyzji o nałożeniu kary – **nie stosuje się przepisów o przedawnieniu egzekucji kary z KPA.**
- Do kar pieniężnych określonych w ustawie o efektywności energetycznej stosuje się odpowiednio przepisy działu III Ordynacji podatkowej – oznacza to, że **udzielanie ulg następuje na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej.**
- Odraczanie, zmniejszanie oraz umarzanie kar za naruszenie przepisów o ochronie środowiska następuje na podstawie przepisów Prawa ochrony środowiska – **nie znajdują w tym zakresie zastosowania przepisy KPA.**

IV.5. PODSUMOWANIE

Co to znaczy dla strony?

- Masz prawo oczekiwać, że organ który zamierza obciążyć Cię karą pieniężną, **rozważy możliwość odstąpienia od jej nałożenia**.
- Jeśli organ nie odstąpi od nałożenia kary, a kara określona jest w przepisach widełkowo („od-do”) albo wskazana jest tylko jej górna granica, masz prawo oczekiwać, że ustalając wysokość kary, organ weźmie pod uwagę okoliczności wskazane w znowelizowanych przepisach. Przykładowo, w przypadku kary za przekroczenie poziomów hałasu uwzględni, że nie osiągnąłeś korzyści z tego tytułu oraz dobrowolnie podjąłeś działania zmniejszające hałas do granic dopuszczalnych.
- W uzasadnieniu decyzji organ powinien Ci wyjaśnić, dlaczego wymierzył karę w danej wysokości.
- Po zakończeniu postępowania w sprawie nałożenia lub wymierzenia kary **możesz starać się o to, by organ udzielił Ci ulgi w jej wykonaniu**, czyli na przykład umorzył karę, którą na Ciebie nałożył albo rozłożył ją na raty. Musisz złożyć do organu odrębny wniosek w tej sprawie.
- Jeżeli jesteś przedsiębiorcą, pamiętaj, że skorzystanie z ulg może stanowić pomoc publiczną albo pomoc *de minimis*.

**Przepisy o karach
administracyjnych
- prawa strony**

Co to znaczy dla organu?

- Dyrektywy wymiaru kar znajdują zastosowanie w przypadkach, gdy organ działa w ramach uznania administracyjnego (kara określona jest w przepisach „widełkowo” albo wskazana jest tylko jej górna granica).
- **Nie można na podstawie art. 189d KPA obniżyć wysokości kary, jeśli tę wysokość przepisy określają w sposób sztywny (bezwzględny).**
- Okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy wymierzaniu kary administracyjnej, podobnie jak przy odpowiedzialności karnej, mogą wpływać **łagodząco** (strona podjęła dobrowolnie działania w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa) albo **obciążająco** (np. strona naruszyła zakaz tego samego rodzaju w przeszłości) na odpowiedzialność strony.
- Jeśli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie niedopełnienia obowiązku, z powodu którego ma być nałożona kara, należy stosować **ustawę nową, chyba że ustawa obowiązująca poprzednio jest korzystniejsza dla strony.**
- Termin przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej oraz termin przedawnienia egzekucji takiej kary to **5 lat**. Po upływie tego okresu organ nie może, odpowiednio, nałożyć kary ani wszcząć egzekucji. Postępowania w przedmiocie nałożenia kary nie wszczyna się, a jeżeli zostało wszczęte – należy je umorzyć.

Przepisy o karach administracyjnych – obowiązki organu

V. INNE ZMIANY

V.1. ZMIANA W ZAKRESIE TERMINU NA UZUPEŁNIENIE BRAKÓW FORMALNYCH

Obecnie organ może wyznaczyć 7-dniowy termin na uzupełnienie braków formalnych, bez możliwości jego wydłużenia (termin ustawowy), nawet w sprawach bardziej skomplikowanych. Rozwiązanie przewidziane w Nowelizacji KPA przewiduje, że organ może wyznaczyć termin **nie krótszy niż 7 dni**. Termin taki pozwoli na uwzględnienie czasu potrzebnego do zebrania właściwych dowodów przez stronę.

**Termin
uzupełnienia
braków formalnych
- minimum 7 dni**

Co to znaczy dla strony?

- Dzięki wydłużonemu terminowi na uzupełnienie ewentualnych braków formalnych podania, organ będzie mógł wziąć pod uwagę, że **potrzebujesz więcej czasu na zgromadzenie dodatkowych dokumentów** i wyznaczy Ci **termin odpowiednio dłuższy niż 7 dni**. Dzięki temu unikniesz składania nowego wniosku.

Co to znaczy dla organu?

- W przypadku, gdy uzupełnienie braków formalnych może, w danej sprawie, wymagać więcej czasu, organ będzie miał możliwość wskazania dłuższego terminu, bez konieczności pozostawiania podania bez rozpoznania.
- Wyznaczony termin może być przedłużony na wniosek strony.
- **Jeżeli strona uzupełni braki przed upływem wyznaczonego terminu, organ powinien niezwłocznie nadać sprawie bieg.** Okoliczność, że termin jeszcze nie upłynął nie zwalnia organu z obowiązku respektowania zasady szybkości postępowania ani z odpowiedzialności za przewlekłe prowadzenie postępowania.

V.2. POUCZENIE O WYSOKOŚCI OPŁATY ALBO WPISU OD SKARGI DO SĄDU

Organ zobowiązany będzie zawrzeć w decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga/sprzeciw do sądu administracyjnego, pouczenie o dopuszczalności wniesienia takiej skargi lub powództwa **oraz o wysokości opłat z tym związanych.**

Co to znaczy dla strony?

- W przypadku, gdy będziesz niezadowolony z treści decyzji ostatecznej, od której nie można odwołać się już w trybie administracyjnym, możesz wnieść powództwo do sądu powszechnego albo skargę do WSA (o tym na które decyzje przysługuje skarga, a w odniesieniu do których można wnieść powództwo, przesądza przepis ustawy, na podstawie której toczy się postępowanie). Postępowanie sądowe wiąże się z koniecznością poniesienia opłat i to już na etapie wniesienia skargi/powództwa.
- W takich przypadkach organ poinformuje Cię **jaką opłatę (wpis) trzeba wnieść** decydując się na skargę do WSA lub powództwo do sądu. W przypadku postępowań, w których opłata jest stała, organ wskaże Ci konkretną jej wysokość. W przypadku postępowań, w których pobierana jest tzw. opłata stosunkowa, organ pouczy Cię, jak należy tę opłatę wyliczyć.
- **Wpis stosunkowy** pobiera się w sprawach, w których przedmiotem decyzji jest należność pieniężna (np. decyzja w przedmiocie kary administracyjnej). Jest zależny od wartości przedmiotu zaskarżenia (WPZ). Przepisy określają stawkę procentową wpisu (np. gdy WPZ jest niższa niż 10 000 zł, pobiera się wpis stanowiący 4% WPZ). Oznacza to, że gdy zaskarżasz w całości decyzję dotyczącą kary w kwocie 5 000 zł, to wpis będzie wynosił 200 zł.

**Wpis od skargi
i opłata od pozwu**

Co to znaczy dla organu?

- Organ zobowiązany będzie pouczyć stronę o:
 - dopuszczalności wniesienia powództwa do sądu powszechnego lub skargi/sprzeciwu do sądu administracyjnego,
 - **wysokości opłaty** od powództwa **lub wpisu** od skargi/sprzeciwu od decyzji (jeśli ma charakter stały) albo podstawie do jej wyliczenia (jeśli ma charakter stosunkowy);
 - **możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.**
- W przypadku opłat (wpisów) stałych, organ wskazuje w pouczeniu wprost ich wysokość.
- W przypadku opłat (wpisów) stosunkowych, organ zobowiązany jest pouczyć stronę o podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu, czyli wskazać **wszystkie dane, które są potrzebne do wyliczenia opłaty lub wpisu, w tym stawkę wpisu** (np. przez pouczenie, że wysokość wpisu zależy od wartości przedmiotu zaskarżenia i wynosi X% tej wartości, ale nie więcej niż Y zł).

Treść pouczenia o wpisie lub opłacie

V.3. USUNIĘCIE WYMAGU WEZWANIA ORGANU DO USUNIĘCIA NARUSZENIA PRAWA

Nowelizacja KPA **likwiduje obowiązek strony wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa**, który do tej pory był koniecznym etapem, warunkującym możliwość złożenia skargi do WSA na tzw. inne akty i czynności (np. indywidualne interpretacje podatkowe) oraz akty prawa miejscowego (np. uchwały gminy). Ustawa wprowadza w związku z tym następujące rozwiązania:

- Termin na złożenie skargi na indywidualne interpretacje podatkowe wynosi **30 dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia**.
- Jeśli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia na:
 - tzw. „inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa” – termin na złożenie skargi na te akty lub czynności wynosi **30 dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się o wydaniu aktu lub podjęciu czynności**,
 - inne akty (np. akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego) – skargę można wnieść **w każdym czasie**.
- Skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania można wnieść **w każdym czasie** po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu.

Brak obowiązku wzywania do usunięcia naruszenia prawa

Terminy do wniesienia skargi do WSA

Co to znaczy dla strony?

- Chcąc zaskarżyć do sądu administracyjnego np. uchwałę gminy lub indywidualną interpretację podatkową, nie musisz już składać do organu tzw. wezwania do usunięcia naruszenia prawa i czekać na jego odpowiedź. Możesz od razu wnieść skargę do sądu administracyjnego (**ALE**: za pośrednictwem organu).
- **UWAGA!** Nawet jeśli skierujesz takie wezwanie do organu – termin na wniesienie skargi będzie liczony w sposób opisany powyżej. Pamiętaj, że na wniesienie skargi na indywidualną interpretację podatkową albo na tzw. inne akty lub czynności masz 30 dni! Tylko skargę na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego a także skargę na bezczynność lub przewlekłość możesz wnieść **w każdym czasie**.

Co to znaczy dla organu?

Organ nie będzie już zobowiązany do ustosunkowania się do wezwania do usunięcia naruszenia prawa – niezależnie od tego, będzie możliwe wniesienie skargi do WSA.

V.4. UPROSZCZENIE ZASAD ZAWIADAMIANIA W POSTĘPOWANIACH ZE ZNACZNĄ LICZBĄ STRON

Obecnie, zgodnie z art. 49 KPA, strony mogą być zawiadamiane o decyzjach i innych czynnościach organów administracji przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania, **gdy przepis szczególny tak stanowi**. Oznacza to, że organ może zrezygnować z indywidualnego powiadamiania każdej strony postępowania i korzystać z tej uproszczonej formy (tj. może na przykład wywiesić ogłoszenie w swojej siedzibie, powiadomić przez sołtysa czy poprzez lokalną prasę) tylko w przypadku, gdy przepis odrębnej ustawy do tego upoważnia.

**Publiczne
zawiadomienie**

Przykład: W postępowaniach administracyjnych dotyczących zespołów budowlanych oraz terenów, na których znajduje się znaczna ilość zabytków archeologicznych, strony tych postępowań mogą być zawiadamiane o decyzjach i innych czynnościach ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego lub wojewódzkiego konserwatora zabytków przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania (art. 94 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami).

Od 1 czerwca 2017 r. możliwe będzie stosowanie tej uproszczonej procedury zawiadamiania o decyzjach i innych czynnościach organu w każdym postępowaniu (bez względu na jego przedmiot), **o ile będzie w nim brało udział więcej niż 20 stron**. Organ, by skorzystać z tego sposobu zawiadamiania, nie będzie potrzebował już upoważnienia w przepisie szczególnym. Jest to rozwiązanie, które powinno usprawnić przebieg postępowań z udziałem znacznej liczby podmiotów.

**Publiczne
zawiadomienie**

UWAGA! Takie zawiadomienie publiczne będzie jednak skuteczne wyłącznie w przypadku, gdy **organ uprzedzi o tym strony (pismem)**, wskazując z jakiej formy zawiadamiania będzie korzystał (ten obowiązek organu może wyłączać przepis szczególny).

Co to znaczy dla strony?

- Jeśli zostaniesz zawiadomiony w uproszczonej formie o decyzji lub postanowieniu, które podlega zaskarżeniu, możesz **zażądać udostępnienia odpisu tej decyzji lub postanowienia** – złoż w tym celu wniosek i wskaż w nim, w jaki sposób i w jakiej formie organ ma udostępnić Ci odpis (np. przesłanie na podany adres e-mail).
- Jeśli organ nie będzie w stanie, np. z przyczyn technicznych, udostępnić Ci odpisu decyzji lub postanowienia we wskazanej przez Ciebie formie, powiadomi Cię o przyczynach takiego stanu rzeczy i wskaże Ci, **w jakiej formie odpis może być udostępniony niezwłocznie**.

**Wniosek
o odpis decyzji lub
postanowienia**

Co to znaczy dla organu?

- Organ uprzedzając strony (pismem), że będzie korzystał z uproszczonej formy zawiadomienia powinien wskazać **konkretny sposób zawiadomienia** (środek), jaki będzie stosował.
- Zawiadomienie będzie traktowane jako dokonane po upływie **14 dni** od dnia, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, ogłoszenie lub udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej (**dzień ten organ powinien wskazać** w treści tego obwieszczenia, ogłoszenia czy też pisma udostępnionego w BIP-ie).
- Jeżeli w przepisach szczególnych istnieje podstawa do zastosowania formy zawiadamiania, o której mowa w art. 49 § 1 KPA, i jednocześnie w postępowaniu bierze udział więcej niż 20 stron, **organ nie będzie zobowiązany do uprzedzenia na piśmie o zamiarze skorzystania z formy publicznego zawiadamiania** (o ile nie będzie nakładał takiego obowiązku ww. przepis szczególny). To pismo jest związane z przypadkami, gdy podstawą do zastosowania publicznego zawiadomienia jest sam fakt, że w postępowaniu bierze udział więcej niż 20 stron.

**Pismo uprzedzające
o publicznym
zawiadomieniu**



MINISTERSTWO
ROZWOJU