

Wojciech Drobny

Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk

w.drobny@inp.pan.pl

ORCID: 0000-0002-7956-4348

Sprawozdanie

Konferencja Naukowa Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk „Kodeks postępowania administracyjnego po zmianach w latach 2017–2019”, Warszawa, 9 października 2019 r.

Wstęp

Upływ blisko dwóch lat obowiązywania znowelizowanych przepisów procedury administracyjnej stał się przyczynkiem do zaproszenia przez Instytut Nauk Prawnych PAN środowiska administratywistów do skonfrontowania pierwszych refleksji i ocen wprowadzonych zmian. Jednocześnie, jak zauważył w trakcie otwarcia konferencji Kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego dr Grzegorz Sibiga, dla organizatorów niezwykle ważnym punktem odniesienia była zorganizowana w 2012 r. przez dr hab. Teresę Górzyńską, prof. INP PAN, konferencja na temat skutków nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011¹. W zamyśle organizatorów, dzisiejsza konferencja stanowiła wyraz hołdu i pamięci o zmarłej w 2013 r. Profesor T. Górzyńskiej.

Zaproponowane przez organizatorów ramy dyskusji zakładały trzy moduły. Pierwszy moduł dotyczył rozważań nad ogólnym postępowaniem administracyjnym w świetle zasad ogólnych k.p.a., moduł drugi – nowych instytucji w k.p.a. oraz próby oceny zasadności wprowadzenia ich do kodeksu, natomiast trzeci stanowił próbę oceny, czy nowelizacje k.p.a. idą w dobrym kierunku. Opracowanie tematów powierzono przedstawicielom wiodących w kraju ośrodków naukowych oraz praktykom sądowym.

Zaproszenie do dyskusji przyjęło blisko 150 uczestników, będących przedstawicielami nauki prawa administracyjnego, a także praktycy zawodów prawniczych i przedstawiciele administracji publicznej. Konferencja odbyła się dnia 9 października 2019 r. w siedzibie Polskiej Akademii Nauk w murach Pałacu Staszica w Warszawie.

Konferencję uroczystie otworzyła, uświetniając obrady swoją obecnością, dr hab. Celina Nowak, prof. INP PAN. Jako Dyrektor INP PAN skierowała do uczestników wyrazy zrozumienia wagi problematyki postępowania administracyjnego w kontekście

¹ Zob. publikację pokonferencyjną: *Analiza i ocena zmian Kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, red. T. Górzyńska, M. Błachucki, G. Sibiga, Warszawa 2012.

ostatnich nowelizacji. Wskazała na konieczność prowadzenia aktywnej debaty na temat kondycji polskiego prawa administracyjnego, a także zadeklarowała zaangażowanie Instytutu w ten obszar badań prawniczych.

Słowa przywitania kontynuował dr G. Sibiga, który w swoim wystąpieniu, obok przywołania pamięci prof. T. Górzyńskiej, nawiązał do pokonferencyjnego dorobku z 2012 r., wskazując jednoznacznie na jego bezpośrednio inspirujący charakter dla opracowania koncepcji rozpoczynanej konferencji. Jednocześnie ocenił, że skala ostatnich zmian, ich waga oraz liczebność jest znacznie większa od zmian lat 2010–2011. Podkreślił istotność tych zmian, a także przypomniał duże oczekiwania społeczne związane z nowelizacją (m.in. usprawnienie i przyspieszenie działania organów administracji publicznej oraz ułatwienia dla obywateli i przedsiębiorców). Doktor G. Sibiga zauważył, że okres dwuletniego obowiązywania ustawy umożliwi sformułowanie pierwszych refleksji i ocen tych zmian. Podkreślił, że na procedurę administracyjną wpływ miały także pozakodeksowe zmiany sformułowane w odrębnych aktach prawnych, przy czym wskazał jako przykład trzy nowelizacje związane z informatyzacją postępowania administracyjnego czy w obszarze prawa ochrony danych osobowych.

Moduł I. Ogólne postępowanie administracyjne w świetle nowych zasad ogólnych k.p.a.

Obrady w ramach modułu pierwszego poprowadził dr hab. Mateusz Błachucki, który słusznie zauważył we wprowadzeniu, że zasady k.p.a. powinny horyzontalnie wpływać na pozostałe przepisy procedury. Jednocześnie wskazał na dyskusyjny w aspekcie normatywności charakter zasad, będących przedmiotem rozważań tego modułu. Następnie przedstawił panelistów, tj. dr. hab. Rafała Stankiewicza, prof. UW (Uniwersytet Warszawski, współpracownik INP PAN), dr. Grzegorza Rzęsę (sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie) oraz dr. hab. Bartosza Majchrzaka, prof. UKSW (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego).

Profesor R. Stankiewicz przedstawił problematykę adekwatności i proporcjonalności – jako nowych – zasad ogólnych k.p.a. W ocenie ogólnej sceptycznie odniósł się do kierunków nowelizacji z 2017 r., wskazując jednak pozytywne elementy wprowadzonych zmian, np. regulacje dotyczące administracyjnych kar pieniężnych czy instytucję milczącego załatwienia sprawy administracyjnej. Przechodząc do rozważań poświęconych zasadzie proporcjonalności, zauważył, że oczekiwania jej wprowadzenia były obecne w piśmiennictwie od lat, i że zasada ta była dotychczas dekodyfikowana z pozostałych zasad k.p.a., a także z Konstytucji RP. Przywołał z doktryny wątpliwości związane z oceną, czy nowe przepisy obejmują tylko regulacje procesowe czy też materialne, uznając ostatecznie, że obejmują one swoim zakresem także przepisy materialne. W ocenie prof. R. Stankiewicza, choć wciąż brak bogatego materiału orzeczniczego dotyczącego wykładni zasady proporcjonalności, możliwe jest sformułowanie kilku wniosków. Przede wszystkim, w Jego ocenie, organ administracji publicznej ma

obowiązek stosować tę zasadę w przypadku działania w ramach tzw. uznania administracyjnego, a także w przypadku działania na podstawie przepisów zawierających pojęcia nieostre. Prelegent za bardzo ważne uznał związanie tą zasadą organu administracji publicznej w przypadku stosowania przepisów proceduralnych, a jako ilustrację tej problematyki wskazał kwestie określania administracyjnych kar pieniężnych, przy czym przywołał występujący od lat problem automatyzmu nakładania tych kar. Niejako zamykając tę część rozważań, wskazał na doniosły obowiązek organu odnoszenia się do zasady proporcjonalności i adekwatności w uzasadnieniu wydawanych decyzji administracyjnych.

Drugi referat, zatytułowany „Artykuł 7a i 81a k.p.a. w orzecznictwie sądów administracyjnych” i wygłoszony przez dr. G. Rzęsę, prezentował nową zasadę rozstrzygnięcia przez organ wątpliwości na korzyść strony (także w postępowaniu dowodowym). Opierając się na zauważalnym już dorobku orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych, Prelegent sformułował tezę, że przepis art. 7a nie ma charakteru nadrzędnego, a nadto nie może być instrumentalnie wykorzystywany przez strony postępowania w celu obejścia prawa. Jednocześnie wskazał, że okolicznościami, w których zasada ta powinna być stosowana, jest tzw. pat interpretacyjny, a nie – każdy spór interpretacyjny co do treści normy prawnej. Doktor G. Rzęsa podkreślił, że ww. zasady wprowadzają rozdzwięk z dotychczas istniejącymi fundamentalnymi zasadami prawdy obiektywnej i zasadą realizacji dobra wspólnego. Konkludując, Referent wskazał na wątpliwości związane z przenoszeniem zasad – jak to ma miejsce w przypadku art. 81a k.p.a. – z przepisów regulujących postępowanie karne – na grunt procedury administracyjnej.

Wystąpienie dr. hab. B. Majchrzaka, prof. UKSW na temat prawa do krytyki działania organu (art. 14a k.p.a.) zamykało część referatową modułu I konferencji. Prelegent przypomniał deklarowany przez ustawodawcę cel wprowadzenia nowej zasady do k.p.a., a mianowicie – czerpiąc z uzasadnienia projektu tzw. konstytucji dla biznesu, wskazał na intencję usprawnienia działania administracji i umożliwienie obywatelom zwracania uwagi na występujące problemy w praktyce administracyjnej. W Jego ocenie, celem wprowadzenia tych regulacji było także wytworzenie poczucia u urzędników stałej kontroli przez obywateli i prewencyjne oddziaływanie na ich pracę. Dokonując wykładni literalnej brzmienia art. 14a prof. B. Majchrzak zdefiniował pojęcie zobowiązanej i uprawnionej strony stosunku prawnego, w ramach którego znajduje zastosowanie ten przepis. Definiując przedmiot tego stosunku – zakres dopuszczalnej oceny organu – przywołał z orzecznictwa tezę, zgodnie z którą przepis ten nie znajduje zastosowania do oceny decyzji administracyjnej, lecz do sposobu prowadzenia postępowania administracyjnego. W Jego ocenie, zawężenie takie nie jest uprawnione. Ostatecznie, z uwagi na już istniejące instrumenty prawne w postępowaniu jurysdykcyjnym, prof. B. Majchrzak ocenił, że nowa regulacja nie wpłynie znacząco na działania administracji publicznej oraz uprawnienia strony.

Pierwszy moduł konferencji zamknęła – moderowana przez prof. M. Błachuckiego – plenarna debata. Głos w niej zabrał m.in. prof. Przemysław Szustakiewicz, przedstawiając pogląd na temat zasady z art. 14a k.p.a. W Jego opinii, choć zasada ta jako

„akt strzelisty” ustawodawcy nie jest jeszcze do końca wypełniona treścią, to być może jej systemowe funkcje zostaną w przyszłości logicznie określone w utrwalonym orzecznictwie sądownoadministracyjnym.

Moduł II. Nowe instytucje w k.p.a. – próba oceny zasadności wprowadzenia ich do kodeksu

Drugi moduł konferencji prowadził prof. R. Stankiewicz. W referacie otwierającym dr Lucyna Staniszevska (Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu) zaprezentowała rozważania dotyczące kodeksowego uregulowania problematyki kar administracyjnych, wyrażając wstępnie pozytywną ocenę ich uchwalenia. W opinii Prelegentki, „sankcje” zapewniają skuteczność prawa administracyjnego oraz wzmacniają wykonanie norm i obowiązków administracyjnoprawnych. Jako nadrzędną problematykę wystąpienia, dr L. Staniszevska wskazała zagadnienie, czy regulacje działu IVa k.p.a. realizują takie wartości, jak z jednej strony – deklarowany cel ich ustanowienia, czyli zapewnienie sprawności postępowania administracyjnego, a z drugiej – czy wystarczająco chronią interes strony. Prelegentka jednocześnie podkreśliła problematykę zbliżania się w ustawodawstwie odpowiedzialności karnej do administracyjnej. Doktor L. Staniszevska zauważyła, że kwestia kar administracyjnych mogła stanowić przedmiot odrębnej regulacji, jednak sam fakt uregulowania tej materii zasługuje na pochwałę, mimo że nastąpiło to w ograniczonym zakresie i w ustawie procesowej. W Jej ocenie, ustawodawca bezzasadnie zawęził zakres stosowania przepisów, ograniczając się do administracyjnych kar pieniężnych i pozostawiając poza granicami regulacji k.p.a. pozostałe sankcje administracyjne.

Doktor hab. Joanna Wegner, prof. UŁ (Uniwersytet Łódzki) przedstawiła problematykę zatytułowaną „Mediacja w Kodeksie postępowania administracyjnego w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych”. W ocenie prof. J. Wegner, aktualne brzmienie przepisów dot. kwestii mediacji należy ocenić pozytywnie. W ujęciu komparatystycznym polskie rozwiązania kodeksowe w tym zakresie są zbliżone do rozwiązań zachodnioeuropejskich, a w związku ze współczesnymi zadaniami administracji publicznej kierunek zmian w procedurze administracyjnej rozpoczęty m.in. wprowadzeniem instytucji mediacji zapewne się utrwali. Prelegentka podkreśliła odrębność koncepcyjną mediacji w prawie administracyjnym i cywilnym, wskazując, że często celem mediacji administracyjnej jest nie tylko załatwienie sprawy, ale i załagodzenie konfliktu. Kolejnym problemem wskazanym przez prof. J. Wegner było zagadnienie, czy pomimo literalnego brzmienia przepisu o fakultatywności mediacji może ona mieć w praktyce charakter obowiązkowy, tzn. czy w przypadku wniosku strony o rozpoczęcie mediacji organ może odmówić jej przeprowadzenia. Odnosząc się do orzecznictwa, prof. J. Wegner wskazała na jego niejednorodność w zakresie przypisywania wnioskowi o mediację charakteru roszczenia procesowego. Stwierdziła dalej, że przyjęcie założenia, że mediacja jest możliwa wyłącznie w przypadku decyzji administracyjnych podejmowanych

w ramach uznania administracyjnego, stanowi nieuprawnione zawężenie tej instytucji. Mediacja może być stosowana szeroko w postępowaniu administracyjnym, np. w przypadku decyzji związanych czy też w przypadku wymierzania administracyjnych kar pieniężnych.

Trzecim tematem drugiego modułu konferencji było „Współdziałanie organów administracji publicznej w wymiarze krajowym i ponadnarodowym a regulacja k.p.a.” W ocenie Prelegenta dr. hab. M. Błachuckiego, waga zagadnienia europejskiej współpracy administracyjnej będzie wzrastać, a jedną z przyczyn tej diagnozy jest nowe, współczesne podejście do roli administracji publicznej – już nie tylko jako zbiurokratyzowanej organizacji, ale podmiotu zarządzającego sprawami publicznymi, który do tego zarządzania angażuje inne – niezależne od siebie – podmioty zarówno ze sfery wewnętrznej (inne organy), jak i z zewnętrznej, np. z trzeciego sektora. W ramach tej współpracy każdy z podmiotów osiąga swoje – zgodne z właściwością – cele. Szczególnie wymiar ponadnarodowy uwypukla pozytywny efekt synergii takiego współdziałania. Prelegent jednocześnie zauważył, że nowelizacja k.p.a. z 2017 r. przyniosła w tym zakresie trzy podstawowe zmiany, tj. wprowadziła art. 7b traktujący o zasadzie współdziałania organów administracji; umożliwiła złożenia skargi na bezczynność organów działających na zasadach współdziałania; oraz umożliwiła organizację wspólnego posiedzenia takich organów. W zakresie oceny aktualnego brzmienia k.p.a., dr hab. M. Błachucki wyraził sceptycyzm wobec fragmentaryczności tych regulacji, a także z uwagi na trudności ich praktycznego stosowania przez administrację. Prelegent zauważył, że poza ww. regulacją znalazły się takie aktywności administracji, jak nieformalna pomoc międzynarodowa realizowana przez organ na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej czy tworzenie ponadnarodowych sieci organów.

Problematyka praktyki włączania do kodeksowej procedury administracyjnej regulacji o charakterze nieprocesowym to przedmiot ostatniego wystąpienia w module drugim. Doktor G. Sibiga zilustrował zdiagnozowane w tym zakresie procesy na przykładzie nowelizacji k.p.a. w zakresie ochrony danych osobowych. Nawiązując do tego rocznych zmian wynikających z tzw. ustawy dostosowującej regulacje krajowe do postanowień ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych (RODO) wskazał na aspekt współstosowania nowych przepisów k.p.a. z rozporządzeniem. Referent zaprezentował systematykę wprowadzonych zmian poprzez ich pogrupowanie na przepisy: 1) służące wykonywaniu obowiązków informacyjnych (grupa dziewięciu nowych przepisów k.p.a.); 2) dotyczące wykonywania uprawnień osób, których dane dotyczą w postępowaniach skargowo-wnioskowych (art. 236 k.p.a.); 3) dotyczące ograniczenia stronie prawa wglądu do akt sprawy (art. 73 k.p.a.); 4) porządkujące relacje między niektórymi przepisami RODO a instytucjami procesowymi (art. 74a k.p.a.). Pogłębionej refleksji poddał dalej pierwszą grupę tych przepisów. Przywołując kontekst wprowadzenia nowych przepisów k.p.a., tj. rozporządzenie RODO, dr G. Sibiga stwierdził, że nie jest prawidłowy pogląd spotykany w doktrynie, że przepisy te mają na celu dostosowanie postanowień k.p.a. do RODO. Przypomniał, że przepisy tego rozporządzenia w swojej istocie są stosowane bezpośrednio i nie wymagają implementacji. Przepisy k.p.a. zatem dookreślają przepisy RODO w granicach przez RODO określonych.

Jednocześnie, opierając się na badaniach komparatystycznych, dr G. Sibiga zauważył, że wyłącznie polski ustawodawca krajowy ulokował przepisy dookreślające RODO w prawie procesowym. Jest to tym bardziej dyskusyjne, że część tych przepisów k.p.a., znajdowała się już w ustawie o ochronie danych osobowych. Zdaniem dr. G. Sibigi, nowelizacja k.p.a. pod kątem RODO nie była niedopuszczalna, ale nie była też wymagana. Konkludując swoje wystąpienie, dr G. Sibiga sformułował twierdzenie, że od dnia wejścia w życie art. 2a k.p.a., kodeks reguluje sposób wykonywania obowiązków należących do prawa materialnego, które nie mają wpływu na przebieg i wynik postępowania administracyjnego. Konsekwencje naruszenia tych przepisów nie powinny być zatem badane w postępowaniu administracyjnym czy sądownoadministracyjnym, gdyż są weryfikowalne w trybie przewidzianym przez prawo o ochronie danych osobowych i w powództwie sądowym w trybie określonym w RODO.

Moderowana przez prof. R. Stankiewicza plenarna debata zamykająca drugi moduł konferencji była zdominowana przez problematykę mediacji. Padające z sali pytania dotyczyły rzeczywistej skuteczności w praktyce przepisów wprowadzających tę instytucję do procedury administracyjnej. Poruszano też problematykę mediacji z punktu widzenia ponoszonej przez urzędników odpowiedzialności, a także inne jej aspekty, jak mediacja w kompetencjach związanych, w trybach nadzwyczajnych, wysokość kary pieniężnej i jej miarkowanie jako przedmiot mediacji, mediacja jako regulacja wymagającej specjalnej interpretacji (odrębnej od zasad stosowanych wobec ogólnej procedury) oraz promocji.

Moduł III. Nowe rozwiązania starych problemów – czy nowelizacje k.p.a. idą w dobrym kierunku?

Ostatni moduł konferencji był moderowany przez dr. G. Sibigę i odnosił się do zagadnienia ogólnej oceny kierunków zmian w k.p.a. W pierwszym referacie dr Krzysztof Kaszubowski (Uniwersytet Gdański) zaprezentował problematykę zmian k.p.a. w zakresie rozstrzygnięć organu odwoławczego po nowelizacji z 2017 r. Dokonując wstępnej analizy konstrukcji postępowania odwoławczego, Prelegent zwrócił uwagę na kwestie środka prawnego, kompetencji organu administracji i rozstrzygnięcia. W zakresie środka prawnego ocenił sceptycznie rozwiązania nowego art. 127a, szczególnie w kontekście braku konsekwencji w kodeksowych zasadach liczenia terminów. Doktor K. Kaszubowski podniósł problem braku uregulowania ryzyka zmiany przez stronę decyzji o zrzeczeniu się prawa do odwołania, jak i braku uregulowania tych postępowań, w których udział bierze wiele stron. W zakresie problematyki kompetencji organu, Prelegent, odnosząc się do art. 136 k.p.a., wskazał, że jego zastosowanie wymaga złożenia trzech płaszczyzn: 1) wadliwości decyzji organu pierwszej instancji; 2) aktywności procesowej strony lub stron; oraz 3) sprawności organizacyjnej organu odwoławczego. Możliwość spięcia w jednym postępowaniu tych trzech płaszczyzn dr K. Kaszubowski uznał za wątpliwą. W aspekcie rozstrzygnięć, Prelegent zwrócił uwagę, że

po nowelizacji utrzymano co do zasady przesłanki wydania decyzji wyłącznie kasacyjnej. Formułując wnioski dr K. Kaszubowski zauważył, że w świetle nowelizacji następuje zastępowalność drogi administracyjnej weryfikacji decyzji administracyjnej na rzecz drogi sądowej. Jednocześnie uznał, że prawo do zrzeczenia się odwołania i do żądania przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego to instrument jednak ograniczający fundamentalne prawo do dwuinstancyjności postępowania. Podkreślił także nadmierne formalizm regulacji oraz generalnie brak kompleksowego pomysłu na postępowanie odwoławcze w KPA.

Doktor Łukasz Strzępek (Wyższa Szkoła Humanitas) we wstępie wystąpienia zatytułowanego „Relatywizacja obowiązków informacyjnych strony – optymalizacja wykorzystania zasobów informatycznych państwa czy dezorganizacja rozpatrywania spraw administracyjnych?“, zdefiniował obowiązek informacyjny strony, przede wszystkim opierając się na art. 7 k.p.a. w części, w jakiej nakłada na organ obowiązek wyjaśnienia wszystkich okoliczności faktycznych sprawy z urzędu lub na wniosek strony. Prelegent dokonał także podziału kategorii informacji, na wymagane przez prawo materialne (wynikają wprost z przepisów) i informacje procesowe (w praktyce kształtujące bieg postępowania, ale prawnie niewymagane). Doktor Ł. Strzępek podkreślił problem braku podstaw prawnych do wykorzystywania przez organ informacji zgromadzonych w odrębnych postępowaniach i jako postulat *de lege ferenda* wskazał konieczność przyjęcia technicznych możliwości płynnego sięgania przez organy do wzajemnego baz danych.

Referat zamykający moduł trzeciej konferencji przedstawił dr hab. Przemysław Szustakiewicz prof. Uczł. (Uczelnia Łazarskiego). Podejmując zagadnienie informatyzacji postępowania administracyjnego, dokonał wstępnego rozróżnienia problematyki informatyzacji postępowania administracyjnego od kwestii narzędzi informatycznych w postępowaniu. Referent podkreślił służebną rolę informatyzacji w postępowaniu administracyjnym oraz odniósł się w ujęciu historycznym do dotychczasowego sposobu wprowadzania narzędzi informatycznych do polskiego systemu prawnego. Ponadto, prof. P. Szustakiewicz pozytywnie ocenił ewolucyjny tryb wprowadzenia przepisów umożliwiających stosowanie narzędzi informatycznych w administracji, wskazując jednocześnie na ryzyka mogące mieć miejsce w przypadku zastosowania trybu nagłego i kompleksowego przejścia na rozwiązania informatyczne.

Moduł trzeciej konferencji zakończyła debata moderowana przez dr. G. Sibigę, w trakcie której uczestnicy odnosili się do zagadnień szczegółowych z obszaru informatyzacji postępowania administracyjnego. Zamykając dyskusję modułu trzeciego, a tym samym obrady konferencyjne, organizatorzy wskazali, że m.in. pełna treść wystąpień znajdzie się w publikacji pod redakcją dr. G. Sibigi i dr. hab. M. Błachuckiego, wydanej nakładem Wydawnictwa Instytutu Nauk Prawnych PAN.

