

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 9 marca 2012 r.

w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz o zmianie innych ustaw.

Krajowa Rada Sądownictwa co do zasady popiera działania zmierzające do przyspieszenia wszelkich postępowań oraz ułatwienia obywatelom i innym podmiotom załatwiania spraw przed organami państwa. Jednakże aprobując cele, które przyświecają projektodawcom, Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie opiniuje przedstawiony projekt.

W projekcie proponuje się kolejną zmianę Kodeksu postępowania administracyjnego – ustawy z dnia 16 czerwca 1960 r., jak również wpadkową zmianę Kodeksu postępowania karnego. Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że tylko od wydania tekstu jednolitego Kodeksu postępowania administracyjnego w 2000 r. weszło w życie 20 nowelizacji tej ustawy, w tym w 2011 r. Kodeks był zmieniany 6 razy. W dniu 11 kwietnia 2011 r. weszła w życie obszerna zmiana Kodeksu zawarta w ustawie z dnia 3 grudnia 2010 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18), której cel był zbliżony do założonego w opiniowanym projekcie. Od 1 lipca 2011 r. obowiązują również przepisy Kodeksu, zmienione na mocy ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 106, poz. 622). W uzasadnieniu do projektu nie przedstawia się oceny funkcjonowania tych regulacji, a w projekcie nie dostrzega się zawartych w nich rozwiązań (np. art. 220 k.p.a.), tak jak i innych przepisów w Kodeksie postępowania administracyjnego, które umożliwiają składanie oświadczeń w toku postępowania (np. art. 75 § 2 k.p.a.).

Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że w przypadku ustaw o podstawowym znaczeniu dla obowiązującego systemu prawnego, w szczególności o tak szerokim zakresie obowiązywania jak Kodeks postępowania administracyjnego, wprowadzanie częstych zmian, bez dokonania odpowiedniej analizy efektów, które przyniosły wcześniejsze, opracowane na podstawie zbliżonych założeń regulacje, destabilizuje ten system. Takie działanie, wbrew założeniom projektodawców, nie przyspieszy, ani nie uprości postępowania, spowoduje tylko powstanie dodatkowych problemów związanych z interpretacją wielokrotnie zmienianych przepisów, które będą niepotrzebnie angażowały sądy, a wcześniej prowadziły do trudności w

jednolitym i prawidłowym stosowaniu prawa przez organy administracji. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, zmiany w kodeksach i ustawach o podobnym do nich znaczeniu dla systemu prawa powinny być poddane ocenie w specjalnej procedurze przez komisje kodyfikacyjne. Powinny być dokonywane łącznie w jednej ustawie nowelizującej, możliwie jak najrzadziej, kiedy jest to niezbędne z uwagi na niemożność usunięcia niepożądanych skutków wadliwej regulacji w inny sposób.

Krajowa Rada Sądownictwa przykładowo wskazuje na budzące wątpliwości szczegółowe rozwiązania zawarte w projekcie.

W art. 1 pkt. 1 projektu proponuje się dodanie w Kodeksie postępowania administracyjnego nowych przepisów - art. 64a – art. 64e, które mają umożliwić zastąpienie zaświadczeń, wymaganych na mocy odrębnych przepisów, oświadczeniami. W projektowanym art. 64a wprowadza się jako zasadę możliwość składania oświadczeń w każdym przypadku, gdy odrębne przepisy wymagają zaświadczenia. Jednocześnie w art. 64c za pomocą pojęć niedookreślonych związanych z zagrożeniami, które wynikają nie z oświadczenia lecz potencjalnego zachowania podmiotu składającego oświadczenie, umożliwia się odstępianie od tej zasady. Ponadto w projektowanym art. 64e nadal wyłącza się możliwość składania oświadczeń, jeżeli przepisy odrębnych ustaw stanowią inaczej. Wątpliwości budzi też samo pojęcie zaświadczenia, stosowane w tych przepisach, w szczególności w zestawieniu z wykazem zawartym w art. 64b § 1. Nie wiadomo czy autorzy ograniczali je do czynności, o której mowa w art. 217 k.p.a., czy też utożsamiali je z różnego rodzaju dokumentami urzędowymi, wymaganymi przez prawo – aktami stanu cywilnego, dyplomami, deklaracjami, decyzjami itp. Przy opracowywaniu tych przepisów nie wzięto również pod uwagę rozwiązań zawartych w art. 76a § 1 k.p.a. oraz w art. 220 k.p.a., zmienionych odpowiednio w 2010 r. i w 2011 r. W projektowanym art. 64b § 2 nie uwzględniono także możliwości składania oświadczeń w takich formach jak podania (art. 63 § 1 k.p.a.), w tym również za pomocą środków komunikacji elektronicznej, ograniczając się tylko do formy pisemnej.

W art. 1 pkt. 2 projektu proponuje się uzupełnienie art. 97 § 1 k.p.a. – przepisu określającego przesłanki obligatoryjnego zawieszenia postępowania – o dodatkowy pkt. 5, związany z uzyskaniem przez organ od oskarżyciela publicznego informacji o skierowaniu do sądu aktu oskarżenia dotyczącego złożenia fałszywego oświadczenia w postępowaniu administracyjnym, którego wynikiem było wydanie decyzji (projektowany art. 334 § 3 k.p.k.). Nie wiadomo, którego postępowania miałoby dotyczyć to rozwiązanie. Jeśli bowiem decyzja

została wydana na podstawie fałszywych dowodów, to postępowanie zostało już zakończone i nie ma podstaw do jego zawieszenia. Jeśli toczy się postępowanie odwoławcze (co jest wątpliwe, gdyż strona składająca fałszywe oświadczenie raczej nie będzie zainteresowana jego uruchomieniem), to organ powinien zbadać jaki był wpływ fałszerstwa na stan ustaleń dowodowych. Nie może wydać decyzji, która i tak musiałaby zostać wzruszona z uwagi na kwalifikowaną wadę (art. 145 § 1 pkt. 1 lub 2 k.p.a.). Tego rodzaju informacja może być podstawą do uruchomienia postępowania wznowieniowego wobec decyzji ostatecznej, a nie zawieszenia toczącego się postępowania, pomijając nawet różnice w czasie przewidzianym na przeprowadzenie postępowania administracyjnego i wyjaśniającego. Ponadto należy zauważyć, że prokurator ma, na mocy przepisów działu IV k.p.a., możliwość uczestniczenia w każdym stadium postępowania. W takim przypadku, jak określony w projektowanym pkt. 5 art. 97 § 1 k.p.a., powinien z tej możliwości skorzystać, a nie ograniczyć się do informowania o akcie oskarżenia.

Podobne wątpliwości budzi również projektowany w art. 1 pkt. 3 nowy art. 104a k.p.a. W przepisie tym nie uwzględnia się relacji czasowych pomiędzy postępowaniem administracyjnym, a prawomocnie zakończonym postępowaniem karnym. Jeśli wynikiem złożenia fałszywego oświadczenia było wydanie decyzji ostatecznej, to czego ma dotyczyć decyzja odmowna. Jeśli organ na podstawie tego przepisu wydałby kolejną decyzję w tej samej sprawie to należałoby stwierdzić jej nieważność na podstawie art. 156 § 1 pkt. 3 k.p.a. W takim przypadku znajdą zastosowanie obowiązujące przepisy dotyczące wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt. 1 lub 2 k.p.a.).

Projektowany w art. 1 pkt. 4 nowy art. 217a k.p.a. nie uwzględnia charakteru zaświadczenia, które jest czynnością materialno-techniczną, służącą stosownie do art. 217 § 2 k.p.a. urzędowemu potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego. Zaświadczenie ma te fakty lub stan ilustrować. Jeżeli się zmienia, traci aktualność. Dlatego też przyjęcie regulacji określających czas ważności zaświadczeń w art. 217a § 1 i 2 prowadzi do występowania w obrocie prawnym zaświadczeń potwierdzających nieprawdę.

Poważne zastrzeżenia budzą również przepisy zawarte w nowym dziale VIIa, wprowadzanym w art. 1 pkt. 6 projektu. Na mocy regulacji zawartej w tym dziale, Kodeks ma być uzupełniony o nową, niezwiązaną z postępowaniem jurysdykcyjnym procedurę, nadającą osobom czynnym w lokalu administracji publicznej przeznaczonym do obsługiwanie publiczności, uprawnienia zastrzeżone obecnie dla notariuszy lub pełnomocników procesowych albo organu (art. 76a § 1 i 2 k.p.a.). Taka zmiana wymagałaby odpowiedniej

zmiany przepisów zawartych w dziale I rozdziale 2 dotyczącym zakresu obowiązywania Kodeksu, a przede wszystkim ustalenia w jakim zakresie tak poświadczony dokumenty mogłyby być wykorzystywane i czy to rozwiązanie nie stanowiłoby zagrożenia dla bezpieczeństwa obrotu prawnego. Ponadto należy zauważyć, że w k.p.a. nie ma definicji „osoby czynnej”, o której mowa w projektowanym art. 220a k.p.a. Nasuwa się pytanie, w czyim imieniu ma działać taka osoba i czy do jej wyznaczenia będzie miał zastosowanie art. 268a k.p.a. Osobie tej przyznaje się (nie wiadomo w jakiej formie prawnej), w § 2 art. 220a, prawo do odmowy dokonania poświadczenia na podstawie niedookreślonych przesłanek, budzących wątpliwości interpretacyjne (np. co to jest treść oczywiście sprzeczna z prawem?). Zastrzeżenie, że taka odmowa jest ostateczna oznacza, że będzie mogła być poddana sądowej kontroli na podstawie art. 3 § 2 pkt. 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.).