

## Przedmowa

Oddawany do rąk czytelnika Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego uwzględnia najnowsze piśmiennictwo oraz orzecznictwo oparte na największej w ostatnich latach nowelizacji, która weszła w życie 1.6.2017 r., a która wprowadza szereg nowych instytucji nieznanych wcześniej Kodeksowi (Dz.U. z 2017 r. poz. 935). Należy tu wymienić przede wszystkim postępowania mediacyjne i uproszczone oraz możliwość rozstrzygnięcia sprawy milcząco. Określono zasady nakładania oraz wymiaru administracyjnych kar pieniężnych oraz wprowadzono przepisy obejmujące współpracę administracyjną na poziomie europejskim. Znowelizowano również regulacje dotyczące terminowego załatwiania spraw poprzez zastąpienie zażalenia na bezczynność lub przewlekłość postępowania ponagleniem organu. Wprowadzono też wiele nowych zasad, wcześniej zamieszczonych w dokumencie przygotowanym przez Ministerstwo Rozwoju, określonym mianem Konstytucja Biznesu, np. zasadę rozstrzygnięcia wątpliwości prawnych na korzyść strony, o ile nie stoją na przeszkodzie sporne interesy uczestników postępowania lub osób trzecich.

Kodeks postępowania administracyjnego został uchwalony pięćdziesiąt osiem lat temu, w roku 1960 i jest jedną z najstarszych ustaw tego typu w krajach europejskich. W kodeksie widać wyraźnie wpływy poprzedzającego go Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 roku o postępowaniu administracyjnym, w którym wyraźnie było czuć wpływy nieco wcześniejszego ustawodawstwa austriackiego.

Kodeks postępowania administracyjnego w ciągu swoich pięćdziesięciu ośmiu lat istnienia był wielokrotnie nowelizowany, rozszerzono i zmniejszono jego zakres, poprzez na przykład poddanie mu postępowania podatkowego, które ostatecznie uregulowano odrębnie w Ordynacji podatkowej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.), czy uregulowanie w nim sądowej kontroli administracji, która obecnie regulowana jest w dwóch odrębnych ustawach, pierwszej dotyczącej ustroju sądów administracyjnych, i drugiej, dotyczącej postępowania przed sądami administracyjnymi.

Niewątpliwie, od pewnego czasu widoczna jest w Polsce pewna dekodyfikacja postępowania administracyjnego. Wyraża się ona m.in. we współistnieniu odrębnego postępowania podatkowego – Ordynacji podatkowej, wprowadzeniu szeregu przepisów proceduralnych do niektórych ustaw, w szczególności ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jednolity jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 229 ze zm.). W tym ostatnim przypadku postępowanie przed Prezesem UOKiK regulują oprócz kpa przepisy szczególne wspomnianej ustawy, a także w ograniczonym stopniu przepisy KPC, a nawet KPK.

Zjawiskiem narastającym od 2003 r. jest pojawianie się tzw. spec-ustaw, często o ograniczonym w czasie zakresie stosowania, regulujących procedurę w określonych sprawach administracyjnych. Pierwszą taką ustawą była ustawa z 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (ustawa z 10.4.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1496 ze zm.). Później rozszerzono zakres tej ustawy i dołączyły się do tego ustawy regulujące: transport kolejowy (ustawa

z 28.3.2003 r. o transporcie kolejowym, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2177), przygotowanie Finałowego Turnieju w piłce nożnej UEFA EURO 2012 (ustawa z 7.9.2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, tekst pierwotny Dz.U. z 2007 r. Nr 173, poz. 1219 ze zm.), przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie lotnisk (ustawa z 12.2.2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1122 ze zm.), terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu (ustawa z 24.4.2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2302), telekomunikacji (ustawa z 16.7.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1907 ze zm.), budowli przeciwpowodziowych (ustawa z 8.7.2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 433), energetyki jądrowej (ustawa z 29.6.2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, Dz.U. z 2017 r. poz. 552 ze zm.). Wszystkie te ustawy dotyczą procedury związanej z inwestycjami, cechuje je dążenie do znacznego przyspieszenia i ograniczenia wydawania niezbędnych decyzji administracyjnych, czego naturalna konsekwencja jest pewne ograniczenie praw strony, niebędącej inwestorem, a także ograniczenie możliwości zaskarżania bądź wzruszania takich decyzji administracyjnych. Oceniając to zjawisko wydaje się, że obecnie istniejący system postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego daje liczne możliwości opóźniania rozpoczęcia inwestycji, potrzebne były więc spec-ustawy, aby inwestycje mogły być realizowane szybko, co nastąpiło m.in. poprzez ograniczenie praw strony. Można to odbierać jako pewien sygnał przeregulowania w procedurze administracyjnej towarzyszącej inwestycjom budowlanym, co skutkuje opóźnieniem działania inwestorów w sprawach nie objętych specustawami.

Trzeba odnotować, że w Europie następuje wzrost znaczenia regulacji postępowania administracyjnego. Stosownego ustawodawstwa dorobiła się Francja, która przez lata była przykładem państwa nie mającego skodyfikowanego postępowania administracyjnego. Od pewnego czasu w Unii Europejskiej toczą się prace zmierzające do wypracowania rozwiązań modelowych, które mogłyby być wykorzystane do tworzenia postępowania administracyjnego przed organami, instytucjami i ciałami Unii Europejskiej, a także jako wzorce dla przepisów krajowych [*M. Wierzbowski, H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller* (red.) wydanie polskie *M. Wierzbowski, A. Kraczkowski, ReNEUAL. Model Kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, Warszawa 2015. Tekst projektu kodeksu postępowania administracyjnego przygotowany przez ReNEUAL – Research Network on European Administrative Law ukazał się także w języku angielskim, hiszpańskim, niemieckim, włoskim, francuskim, rumuńskim].

Na gruncie Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej podjęto prace mające na celu skodyfikowanie prawa postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej (zob. rezolucja Parlamentu Europejskiego z 9.6.2016 r. w sprawie otwartej, efektywnej i niezależnej administracji Unii Europejskiej (2016/2610(RSP)) zawierająca projekt rozporządzenia, będącego kodyfikacją postępowania administracyjnego w UE), co jednak nie zostało podjęte przez Komisję Europejską. Komisja Prawna Parlamentu Europejskiego kontynuuje we współpracy ze środowiskiem naukowym prace nad przygotowaniem i wprowadzeniem kodyfikacji postępowania administracyjnego UE. Podstawą do unifikacji procedury administracyjnej w Unii może być art. 298 TFUE.

Na gruncie Unii Europejskiej istnieje kilka dokumentów, tworzących gwarancję podstawowych praw proceduralnych, jak np. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (w szczególności jej art. 41 gwarantujący prawo do dobrej administracji określone jako prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii) czy uchwalony przez Parlament Europejski, Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej. Nie bez znaczenia są też liczne rezolucje i rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy, np. rekomendacja w sprawie wykonywania uprawnień dyskrecjonalnych przez organy administracji publicznej.

W pozostałym zakresie przepisy proceduralne są rozproszone po licznych aktach prawnych Unii Europejskiej nie tworząc harmonijnej całości.

Komentarz został przygotowany wspólnie przez grupę pracowników naukowych z Katedry Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu i Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Warszawskiego, Znaczna część autorów i obydwaj redaktorzy naukowci są doświadczonymi praktykami, wykonującymi od wielu lat zawód sędziego, adwokata lub radcy prawnego, co daje im szerokie praktyczne doświadczenie, bardzo użyteczne przy tworzeniu komentarza do ustawy procesowej.

Oddając do rąk Czytelnika komentarz mamy nadzieję, że będzie on dobrze służył, zarówno praktykom, natrafiającym w swojej działalności na liczne problemy z zakresu postępowania, jak i środowisku akademickiemu. Przy każdym fragmencie zaznaczono nazwisko autora. Redaktorzy nie uznali za stosowne naginanie wypowiedzi autorów do jednego standardu. Z tegoż względu przyjęto, że to autorzy, wyrażając swoje poglądy, przyjmują za nie odpowiedzialność.

Będziemy wdzięczni za wszelkiego rodzaju uwagi i sugestie.

*Roman Hauser, Marek Wierzbowski*

Warszawa, kwiecień 2018 r.