

Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz

Wydanie 7.

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Przedmowa

Oddawany do rąk czytelnika Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego uwzględnia ostatnie nowelizacje Kodeksu, a także najnowsze piśmiennictwo oraz orzecznictwo. Dnia 21.4.2021 r. ogłoszono tekst jednolity Kodeksu (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.), który następnie uległ nowelizacji w wyniku ustawy z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2320 ze zm.). Ponadto zmiany zostały dokonane przez: ustawę z 16.4.2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 737); 16.7.2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców (Dz.U. z 2020 r. poz. 1298); 18.12.2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 54); 21.1.2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 187). Wymieniona wyżej ustawa z 16.4.2020 r. jest jedną z wielu aktów prawnych wydanych w związku z epidemią koronawirusa COVID-19, wprowadzających nadzwyczajne rozwiązania prawne na czas pandemii. Część z tych nowych przepisów ograniczyła lub w inny sposób zmieniła stosowanie niektórych przepisów KPA, bez zmiany samego Kodeksu. Niniejsze wydanie wskazuje właśnie te przypadki, kiedy doszło do zmian w zakresie stosowania KPA oraz wskazuje na niektóre istniejące już wcześniej kontrowersyjne rozwiązania ustaw szczególnych, których znaczenie unaocznilo się w stanie epidemii.

Kodeks postępowania administracyjnego został uchwalony sześćdziesiąt jeden 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 r. o postępowaniu administracyjnym, z kolei w którym wyraźnie było czuć wpływy nieco wcześniejszego ustawodawstwa austriackiego.

Kodeks postępowania administracyjnego w ciągu swoich 61 lat istnienia był wielokrotnie nowelizowany, rozszerzany i zmniejszany jego zakres, poprzez na przykład poddanie mu postępowania podatkowego, które ostatecznie uregulowano odrębnie w Ordynacji podatkowej (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 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 jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 275). 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. specustaw, często o ograniczonym w czasie zakresie stosowania, regulujących procedurę w określonych

sprawach administracyjnych. Pierwszą taką ustawą była ustawa z 10.4.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1363 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 2020 r. poz. 1024 ze zm.), 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 jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 2008). Dalej pojawiły się odrębne ustawy dotyczące przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk, terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu, budowli przeciwpowodziowych, energetyki jądrowej.

Wszystkie te ustawy dotyczą w części postępowań administracyjnych w sprawach związanych z inwestycjami. Cechuje je dążenie do znacznego przyspieszenia i ograniczenia wydawania niezbędnych decyzji administracyjnych, czego naturalną konsekwencją 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 sądowniczo-administracyjnego 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 nieobjętych specustawami.

Trzeba odnotować, że w Europie następuje wzrost znaczenia regulacji postępowania administracyjnego. Stosownego ustawodawstwa dorobiła się Francja, która przez lata była przykładem państwa niemającego skodyfikowanego postępowania administracyjnego. Od pewnego czasu w Unii Europejskiej toczą się prace zmierzające w kierunku wypracowania rozwiązań modelowych, które mogłyby być wykorzystane dla 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 pod red. *M. Wierzbowskiego, A. Kraczkowskiego*, 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, co jednak nie zostało podjęte przez Komisję Europejską. 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 dyskrejonalnych 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 oraz Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Warszawskiego. Znaczna część autorów i redaktorzy naukowi 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.

Prof. dr hab. *Roman Hauser*,
Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego
w latach 1992–2004 i 2010–2015

Prof. dr hab. *Marek Wierzbowski*,
przewodniczący Rady Naukowej
Instytutu Nauk Prawno-Administracyjnych
Uniwersytetu Warszawskiego

Warszawa, czerwiec 2021 r.

[Przejdź do księgarni →](#)