SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Wspólne posiedzenie
Komisji Gospodarki Narodowej
i Innowacyjności (**75.**),
Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej (**79.**)
oraz Komisji Ustawodawczej (**150.**)
w dniu 23 marca 2017 r.

IX kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 439, druki sejmowe nr 1183 i 1304).

Zapis stenograficzny jest tekstem nieautoryzowanym.

(Początek posiedzenia o godzinie 12 minut 02)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Ustawodawczej Stanisław Gogacz)

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dzień dobry państwu.

W imieniu panów przewodniczących obok mnie siedzących i swoim otwieram posiedzenie 3 połączonych komisji, czyli Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności, Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisji Ustawodawczej.

Przedmiotem obrad naszych komisji jest rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw; druk senacki nr 439, druki sejmowe nr 1183 i 1304.

Projekt zmian legislacyjnych dotyczy wprowadzenia regulacji skracających procedury administracyjne, zapewnienia adekwatności administracyjnych kar pieniężnych do zaistniałych naruszeń. Ustawa stanowi część przygotowanego przez Ministerstwo Rozwoju pakietu „100 zmian dla firm – pakiet ułatwień dla przedsiębiorców". To jest przedłożenie rządowe, inicjatywa rządowa.

Proszę państwa, chciałbym powitać gości przybyłych na nasze posiedzenie. Witam pana ministra Mariusza Haładyja z Ministerstwa Rozwoju. Witamy serdecznie. Witam panią Luizę Modzelewską, zastępcę dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych. Witam panią. Witam panią Martę Modzelewską, radcę prawnego w Departamencie Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju. Witam pana Grzegorza Ciągłę, radcę w Departamencie Studiów i Analiz w Prokuratorii Generalnej. Jest pan, prawda? Witam. Witam serdecznie pana Mariana Wolanina, naczelnika w Biurze Orzecznictwa w Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Witam panią Karolinę Umińską, starszego specjalistę do spraw legislacyjnych w Krajowej Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej. Witamy. Witam pana Adriana Karkoszkę, eksperta w Departamencie Prawnym w Konfederacji „Lewiatan". Witam również pana Michała Gila, legislatora w Biurze Legislacyjnym Senatu.

Proszę państwa, w związku z tym, że to było przedłożenie rządowe, jeżeli państwo wyrażą zgodę, poprosimy przedstawiciela rządu, pana ministra o zreferowanie tej propozycji, która ma znowelizować kodeks postępowania administracyjnego. Myśmy oczywiście przeglądali te druki, których numery zostały tu już wyczytane, ale prosiłbym, żeby pan swoimi słowami to przedstawił.

Bardzo proszę, Panie Ministrze.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju Mariusz Haładyj:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Dzień dobry państwu.

Ja postaram się krótko, syntetycznie przedstawić istotę tego projektu. Jest to projekt nowelizacji k.p.a., chyba największej zmiany k.p.a. od kilku lat, ponieważ nie są to zmiany jedynie punktowe, ale też zmieniają, jak myślę, pewną filozofię tego aktu prawnego, aktu prawnego ważnego. Powiedziałbym, że w kontekście poprawy warunków wykonywania działalności gospodarczej może jest on obecny w dyskusji na co dzień, ale jest to akt prawny, na podstawie którego dziennie załatwiane są tak naprawdę tysiące spraw, także spraw przedsiębiorców. Nawet gdy przeprowadziliśmy, w ogóle podchodząc do przygotowania projektu, ankietę wśród przedsiębiorców, to zdaje się, że 4 na 5, około 80% przedsiębiorców wskazało, że jest to akt prawny, który jest kluczowy z punktu widzenia przede wszystkim uproszczenia czy raczej przyspieszenia procedur. Jest to projekt, który przygotowywaliśmy oczywiście wspólnie, współpracując z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji, ponieważ to jest ministerstwo będące gospodarzem kodeksu, ale współpracowaliśmy też z zespołem powołanym przy prezesie NSA i korzystaliśmy z dorobku tego zespołu, bo wydał on raport z tych prac, tak że oprócz prowadzenia takiej roboczej współpracy korzystaliśmy z tegoż raportu.

Ja bym powiedział, że jeżeli chodzi o cele, jeden z problemów, na które chcemy, staramy się zareagować tą nowelizacją, to są przedłużające się postępowania, najczęściej wielomiesięczne, a często nawet wieloletnie. Znaleźliśmy rekordzistę – trzydziestoletnią sprawę, ale oczywiście to już jest jakiś, powiedziałbym, bardziej wybryk natury. W każdym razie generalnie te sprawy potrafią być rozpatrywane bardzo długo, a wiadomo, że szczególnie z punktu widzenia przedsiębiorstw pieniądz to nie tylko niejako żywe środki, ale także czas, bo jest on ważny z punktu widzenia chociażby szybkości uruchamiania różnego rodzaju inwestycji czy aktywności.

Drugi problem to jest tzw. piętrowość procedur. Niestety dominują, może nie dominują, ale w bardzo istotnej części postępowań, w dużej liczbie przypadków nasze postępowania administracyjne kończą się tzw. decyzjami kasatoryjnymi, kiedy to organ wyższej instancji, organ drugiej instancji, mówiąc kolokwialnie, odsyła sprawę do organu niższej instancji do ponownego rozpatrzenia, co oczywiście prowa-

dzi do tego, że tych cyklów decyzji, zanim sprawa dojdzie np. do WSA, jeżeli nie spotka się wcześniej z akceptacją strony, potrafi być kilka. Też momentami nadmierny formalizm to jest jeden z aspektów, którymi się zajęliśmy.

I ostatni, jeżeli chodzi o identyfikację problemów, to nieadekwatność kar administracyjnych do stopnia naruszenia prawa, do stopnia przewinienia. Przez naukę prawa administracyjnego od wielu lat formułowany jest postulat, żeby uregulować kwestie kar administracyjnych.

I tak, odwracając to niejako, przekładając diagnozę problemu na cele, celami są: szybsze rozpoznawanie spraw, zmiana modelu relacji między administracją a stroną, a więc obywatelem, i regulacja ogólna, jeżeli chodzi o kary administracyjne.

Tylko punktowo, na zasadzie sygnalizacji, bo zaraz będziemy analizowali po kolei cały akt prawny, powiem, że jeżeli chodzi o szybsze rozpoznawanie spraw, to proponujemy m.in. takie rozwiązania, żeby wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy był opcjonalny, tak aby można było od razu pójść do WSA, czy żeby wezwanie do usunięcia naruszenia prawa w ogóle nie było wymagane, bo tak naprawdę, kiedy patrzyliśmy na statystyki, okazało się, że skuteczność tego typu „odwołań" jest po prostu niska, więc dla strony najczęściej to jest zbędny obieg. Kolejna sprawa jest taka, że strona – to w kontekście tej kasatoryjności – będzie mogła zażądać wydania przez organ drugiej instancji decyzji rozstrzygającej sprawę, a więc decyzji reformatoryjnej. Jeżeli chodzi o decyzje kasatoryjne, to gdy organ mimo wszystko wyda decyzję kasatoryjną, będzie można ją w takiej przyspieszonej procedurze zaskarżyć do sądu administracyjnego. Myślę, że wprowadzamy też klarowne zasady, jeżeli chodzi o zaskarżanie bezczynności i przewlekłości.

Bardzo też ważne z punktu widzenia systemowego – jest to niejako punkt odniesienia dla przyszłych zmian w poszczególnych procedurach – jest to, że stwarzamy ramową procedurę, jeżeli chodzi o milczące załatwienie sprawy, i wprowadzamy do k.p.a. nową instytucję, instytucję postępowania uproszczonego, a więc postępowania, w którym formalizm będzie bardzo mocno ograniczony. Oczywiście będzie to dotyczyło spraw prostych.

Ten drugi komponent, czyli te partnerskie relacje, próba stworzenia bardziej partnerskich relacji w ramach postępowania, to chociażby dodanie nowych zasad, a wiemy, że w k.p.a. zasady pełnią ważną rolę, ponieważ są one podstawą do wniesienia odwołania albo wpływają na sposób interpretacji przepisów szczegółowych kodeksu bądź ustaw okołokodeksowych. Tu ważna jest zasada przyjaznej interpretacji przepisów czy rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść stron, czyli odpowiedniki *in dubio pro reo* czy *in dubio pro libertate*, zasada proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania, zasada pewności prawa, zasada współdziałania organów. Tak że jest nowy katalog zasad.

Jeżeli chodzi o ten drugi aspekt, to wprowadzamy zupełnie nową instytucję w postępowaniu administracyjnym, czyli mediacje, a także drobniejsze zmiany, ale bardzo praktyczne, bym powiedział, czyli np. obowiązek organu poinformowania stron o niespełnieniu przez nią przesłanek zależnych od strony zanim wyda decyzję odmowną, tak żeby strona mogła uzupełnić materiał dowodowy, uniknąć decyzji odmownej i wszczynania kolejnego postępowania bądź skarżenia takiej decyzji, czy też bardzo praktyczną rzecz, jaką jest poświadczanie dokumentu za zgodność z oryginałem przez pracownika samego organu.

I ostatni komponent, tak na zakończenie wstępnej prezentacji, to kary administracyjne, wprowadzenie ogólnych wytycznych wymierzania kar administracyjnych, czyli obowiązek uwzględnienia przez organ wagi naruszenia, skutków, tzw. recydywy czy wysokości osiągniętej korzyści, także zasady odstąpienia od wymierzenia kary, w tym obligatoryjnych przesłanek, szczególnie wtedy, kiedy waga tego naruszenia jest znikoma, czy warunków udzielania ulg typu rozłożenie na raty. Jest też kwestia wprowadzenia terminów przedawnienia kary. Ja czasami stawiam taką tezę, że te przepisy administracyjne są bardziej, tak to określę, bezduszne niż przepisy prawa karnego, bo tutaj nie ma chociażby terminów przedawnienia, nie uwzględnia się aspektów osobistych czy związanych z osiągniętą korzyścią. Te kary są niestety bardzo formalnie orzekane, a jeżeli tych przesłanek nie ma, to naturalną tendencją urzędników, którą nawet trudno krytykować, jest to, żeby te kary wyznaczać przy górnej granicy, nawet jeżeli naruszenie jest znikome. Tak że dziękujemy bardzo i oczywiście jesteśmy gotowi do odpowiedzi.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo, Panie Ministrze.

Proponuję, żebyśmy teraz przystąpili do pytań do pana ministra.

Ja mam pierwsze pytanie odnośnie do zasad, o których pan wspomniał, zasad, jakie obowiązują w kodeksie postępowania administracyjnego, w postępowaniu administracyjnym. Tak jak pan już powiedział, tych zasad jest bardzo dużo, jest zasada praworządności, prawdy obiektywnej, informowania stron i pozostałych uczestników postępowania, zasada czynnego udziału stron w postępowaniu, zasada przekonywania, zasada szybkości i prostoty postępowania itd. Tych zasad jest bardzo dużo. I teraz mam następujące pytanie. Nowy zapis art. 8 §1 poszerza dotychczasowy przepis. Mianowicie do tej pory kończyło się na zapisie mówiącym o zaufaniu. Czy panu ministrowi nie wydaje się, że skoro jest mowa o takiej wartości jak zaufanie, to żeby to zaufanie można było wzbudzić u stron w trakcie postępowania administracyjnego, siłą rzeczy te zasady muszą być stosowane? To pierwsze pytanie.

Drugie pytanie. Dlaczego spośród tak wielu zasad akurat te 3 zostały wymienione: zasada proporcjonalności, zasada bezstronności i równego traktowania? Jaka była filozofia takiej projekcji tego artykułu, nowego art. 8 §1?

Bardzo proszę.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju Mariusz Haładyj:

Uzupełniając katalog zasad w kodeksie, my, po pierwsze, dokonaliśmy przeglądu orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także Trybunału Konstytucyjnego, a po drugie, bardzo mocno przeanalizowaliśmy kodeks dobrej praktyki administracyjnej, jeżeli chodzi o doku-

menty unijne. Tak naprawdę to, o co uzupełniamy, o co proponujemy uzupełnić k.p.a., po analizie i orzecznictwa, i tego dokumentu europejskiego, to są elementy, których naszym zdaniem brakowało do tego, żeby, tak jak w przypadku art. 8 §1, móc w sposób bardziej precyzyjny tę zasadę odczytywać, interpretować i stosować, albo, tak jak w przypadku zasad, o których też mówiłem, w katalogu zasad postępowania administracyjnego tych zasad po prostu brakowało, a zostały one gdzieś, czy w doktrynie, czy w orzecznictwie, wskazane jako te, których brakuje, te, które niejako nie miały swojej normatywnej postaci. Myślę, że tak naprawdę dla upowszechnienia, przede wszystkim dla upowszechnienia tych zasad warto je wprost objąć normą prawną, mając na względzie znaczenie zasad, szczególnie jeżeli chodzi o postępowanie administracyjne. Ta zasada proporcjonalności i bezstronności dotyczy też przesłanki, czyli proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. W sumie po rozmowach z zespołem powołanym przez prezesa NSA i po wielu konsultacjach uznaliśmy, że te 3 wartości tak naprawdę doprecyzowują tę zasadę w art. 8.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z państwa chciałby zadać pytanie panu ministrowi?

Pan senator Mieczysław Augustyn. Bardzo proszę.

Senator Mieczysław Augustyn:

Panie Ministrze, do tej pory ta sztywność postępowania w załatwianiu spraw administracyjnych wynikała m.in. z lęku przed posądzeniem o korupcję. Część urzędników obawiała się wszelkiego rodzaju negocjacji, skłaniania się ku uwzględnieniu interesu petentów, w tym przedsiębiorców, z obawy przed posądzeniem o korupcję. Państwo zapewne w dobrej wierze zmieniacie art. 13 §1, w którym m.in. mówicie o możliwości zawierania ugody z uwzględnieniem interesów stron, jeżeli między nimi jest konflikt, ale także wtedy, gdy jest rozbieżność między urzędem a podmiotem składającym wniosek. Czy państwa zdaniem są w ustawie jakieś zabezpieczenia, które przeciwdziałałyby temu, czego się obawiano? Bo to przecież nie na złość komuś było takie sztywne prawo, tylko obawiano się dowolności decyzji, wpływania na organy itd. w takich właśnie rozmowach bilateralnych. Teraz, jak rozumiem, ta furtka będzie otwarta. Ale czy będziemy bezpieczni, chronieni przed korupcją?

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję.

Panie Ministrze, bardzo proszę.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju Mariusz Haładyj:

Panie Senatorze, moim zdaniem jednym z problemów, które mamy dzisiaj, jest to, że przedsiębiorcy, uruchamiając np. inwestycję, bo siłą rzeczy w Ministerstwie Rozwoju to jest niejako główna grupa podmiotów, na które oddziałują nasze projekty czy też o których myślimy, projektując nasze przepisy… Było tak, że np. jeden przedsiębiorca mówił, że uruchamiając swoje inwestycje – to jest faktyczny przykład spod Sieradza – spotkał administrację bardzo otwartą, która wręcz mu pomogła tę inwestycję uruchomić, działając oczywiście w granicach prawa, ale w sposób elastyczny, sprawny. Tymczasem z innych gmin mieliśmy sygnały, że te postępowania się ciągnęły i mnożono tysiące przeszkód. Więc powstawała nierówność podmiotów w zależności od podejścia administracji, bo w tym miejscu wójt czy starosta jako przedstawiciele administracji byli bardziej otwarci, w innym miejscu traktowali te przepisy w sposób bardzo sztywny.

I m.in. ta zmiana ma stworzyć tak naprawdę podstawę, wyraźną podstawę prawną do tego, żeby dać administracji możliwość bardziej partnerskiego podejścia. Urzędnik działa na podstawie przepisów i wtedy kiedy wyraźnej podstawy prawnej do podjęcia pewnych działań czy prezentowania określonego podejścia nie ma, to część, wręcz większa część będzie działać w sposób formalistyczny, żeby nie powiedzieć, że zbyt formalistyczny. Dlatego uznaliśmy, że jest potrzeba stworzenia takich wyraźnych podstaw prawnych, ale opartych też o jasne i precyzyjne przesłanki.

Jeżeli chodzi o art. 13, bo pan senator konkretnie o nim powiedział, to my go uzupełniamy. Dążenie do tego, żeby między stronami były zawierane ugody i żeby organ też niejako w tę stronę prowadził postępowanie, to dyrektywa, która w zasadzie już dziś obowiązuje. My uzupełniamy ten artykuł o możliwość polubownego załatwiania spraw też między organem a stroną. Przy czym mediacja w tym przypadku, mediacja między organem a stroną nie będzie kończyła się ugodą, tak jak w przypadku 2 stron, kiedy to strona A i strona B zawierają między sobą ugodę. W tym przypadku organ będzie prowadził czy będzie mógł prowadzić mediacje, ale sprawa tak czy inaczej będzie kończyła się decyzją, a więc ze wszystkimi bezpiecznikami, typu możliwość wzruszenia tej decyzji, nawet ostatecznej. Zakładam, że jeżeli w czasie mediacji strona z organem dojdą do jednego stanowiska, to strona nie będzie skarżyła tej decyzji, ale wszelkie nadzwyczajne tryby wzruszania takich decyzji oczywiście zostaną. Wydaje mi się też, że jeżeli decyzja, wydanie decyzji zostanie poprzedzone mediacją, to ten proces ze względu na przejrzystość, proces takiego właśnie wykładania kart na stół raczej zniechęca do zachowań korupcyjnych czy korupcjogennych w porównaniu z procesem, w ramach którego można by choćby w uzasadnieniu skwitować bardzo krótko wniosek strony, pisząc, że organ uznał stan faktyczny przedstawiony przez stronę za wystarczający. Oczywiście trochę to już upraszczam, ale w moim przekonaniu, jeżeli mówimy o tego typu obawach, to one przy tej pełnej otwartości procesu i jego przejrzystości są trudniejsze, że tak powiem, do realizacji niż w przypadku procesu zamkniętego.

(*Senator Mieczysław Augustyn*: Panie Przewodniczący, czy mógłbym…)

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Bardzo proszę, pan senator Augustyn.

Senator Mieczysław Augustyn:

Ja pytam na podstawie naszych doświadczeń wielkopolskich, bo wszyscy wiemy, jak wyglądała wielka inwestycja w Poznaniu, najpiękniejszy market Browar budowany na obrzeżach parku, i co tam się wokół decyzji urzędu zezwalającej na budowę Browaru działo. Cała Polska tym żyła, a prezydent miał wielkie problemy. Wtedy też mówiono, mimo że były takie sztywne ramy postępowań, że nie było tam miejsca na wpływanie na decyzje organu. Teraz sobie wyobrażam… Dopiero by się działo albo mogłoby się dziać, gdyby tam gromadzono świadków, a w tym postępowaniu gromadzono świadków, sprawdzano, kto chodził, ile razy chodził, czy czasem z czymś nie chodził itd. Ja rozumiem intencję, ona jest absolutnie bezdyskusyjna, ale nie wiem, czy ja dobrze czytam te przepisy. Czy w przypadku ugody to będzie tak, że pojedynczy urzędnik będzie występował wobec przedsiębiorcy? Bo to nie do końca jest tak, że to inwestor jest słaby. To zależy w czym, jak mierzymy siłę. Tak? Na pewno nie w przypadku pensji i dochodów, tutaj proporcje są na ogół odwrotne. W przypadku mediacji to wiadomo: jest strona, jest mediator, tu sprawa jest bardziej przejrzysta. A w przypadku ugody?

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.
Pan minister. Bardzo proszę.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju Mariusz Haładyj:

Odnosząc się do pierwszej części wypowiedzi pana senatora, powiem tak. Ramy prawne, określające granice swobody organu, jeśli chodzi o poruszanie się w tych instytucjach, mają też ten drugi skutek, taki, że tworzą również granice działań organu w rozmowie ze stroną. Mówiąc przewrotnie, jeżeli w tej sytuacji, którą opisał pan senator, sztywne ramy nie zapobiegły pewnym nieprawidłowościom, zdaje się, że to Najwyższa Izba Kontroli oceniała tę sytuację, to moim zdaniem – nawiążę tu do tego, co powiedziałem wcześniej – właśnie mediacja, po której pozostaje przecież protokół zwierający wszystkie ustalenia między stronami, wskazujący, co organ przyjmuje za zasadne, jeżeli chodzi o twierdzenia strony, zostawia, mówiąc potocznie, ślad… Jeżeli zaś chodzi o ugodę, to jeszcze raz powtórzę to, co już mówiłem, że ugoda jest dozwolona tylko między stroną a stroną, nie ma możliwości zawarcia ugody między organem a stroną, tak że organ i tak musi wydać decyzję.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.
Pan senator przewodniczący… Chyba najpierw pan senator Pociej się zgłosił, a później pan senator Florek.
Proszę.

Senator Aleksander Pociej:

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.
Panie Ministrze, króciutko, choć jest to bardziej złożone. Mamy tu opinię naszego Biura Legislacyjnego do ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego…
(*Przewodniczący Stanisław Gogacz*: Pan legislator przedstawi za moment.)
Ponieważ odwróciliśmy, to nie wiedziałem, czy… Chciałbym zapytać…
(*Przewodniczący Stanisław Gogacz*: To jest etap pytań, ale…)
Dobrze. To proszę w tej chwili nie odpowiadać. Ja tylko niejako z góry chciałbym zadać pewne pytanie. Ponieważ tam jest bardzo dużo poprawek bądź czysto językowych, bądź czysto legislacyjnych, które mają na celu tylko perfekcjonowanie tego tekstu, moje pytanie będzie takie: czy do tego typu poprawek państwo się odniesiecie pozytywnie, czy nie? Dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Panie Senatorze, chciałem, żeby to był etap pytań, a później w dyskusji, zresztą tak ustaliliśmy z panem legislatorem, byśmy oczywiście do tego przeszli i można byłoby odnosić się również do tego, co proponuje nam Biuro Legislacyjne, a tam faktycznie jest kilka poprawek legislacyjnych, są też poprawki merytoryczne. Tak że będzie okazja odnieść się do tego. Ja proponuję, żeby pan minister jeszcze chwilę zaczekał i gdy pan to przedstawi, to oczywiście będziemy już na ten temat rozmawiać.
Czy są jeszcze pytania bezpośrednio do pana ministra?
Bardzo proszę.

Senator Piotr Florek:

Panie Ministrze, mediacje to oczywiście bardzo ważna sprawa, trzeba z nich korzystać. One są tutaj dobrowolne. Jest tu cały rozdział 5a dotyczący mediacji. Tylko ja się obawiam tego, jeśli chodzi o sprawy decyzji według k.p.a. – to się dopiero okaże – czy one nie wydłużą trochę postępowania, bo to są jednak dodatkowe 2 miesiące w przypadku, gdy dojdzie do mediacji, więc już trochę czasu tracimy. Chodzi mi też o mediatorów, o to, żeby czasem nie było tak… Ja wiem, że jest sposób ustalania, kto będzie mediatorem itd. Chodzi o to, żeby też nie byli oni, że tak powiem, przez strony… A może być taka sytuacja, że zgodnie z tym ustaleniem strony nie będą mogły wskazać mediatora, będzie to osoba wskazana przez organ. Chodzi o to, żeby to nie było kwestionowane i żeby to postępowanie nadmiernie się nie wydłużało, żeby nie było odwrotnie, bo cel jest taki, żeby to postępowanie administracyjne skrócić. Czy czasami taka duża dowolność w przypadku takich decyzji nie spowoduje, że mimo że chcielibyśmy, żeby to było krócej i sprawniej, całe postępowanie może się wydłużyć? Dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.
Panie Ministrze, czy nie będzie nadużyć, jeżeli chodzi o wykorzystywanie instytucji mediacji?

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju Mariusz Haładyj:

To jest tak naprawdę pytanie generalnie o mediację. Pod koniec 2015 r. też mieliśmy przyjemność pracować nad ustawą, która zwiększyła możliwości mediacyjne w postępowaniu cywilnym. Pamiętam, że pan senator Pociej był wtedy sprawozdawcą. W każdym razie to jest pytanie o istotę mediacji. Oczywiście w jednostkowych przypadkach może być w ten sposób, że strona, strony czy organ decydują się na podjęcie próby mediacyjnej, która spali na panewce i w ogólnym rozrachunku postępowanie może być dłuższe, ale jednocześnie w tych przypadkach, w których dojdzie do… Zaznaczam, że to przedłużenie będzie o 2 miesiące, które to przedłużenie strony świadomie akceptują, przystępując dobrowolnie do mediacji. Zaś korzyść w tych przypadkach, w których mediacja przyniesie oczekiwany skutek, czyli de facto zakończenie postępowania w taki sposób, że organ wyda decyzję zgodną z prawem, a strona siłą rzeczy od takiej decyzji nie będzie się odwoływała, jest oczywista. Znakomicie skróci to czas postępowania, ponieważ nie będzie w takiej sytuacji, co naturalne, odwołania do organu drugiej instancji i ewentualnego odwołania do sądu administracyjnego, ani wojewódzkiego, ani Naczelnego Sądu Administracyjnego. Więc tu są korzyści.

Jeżeli chodzi o osobę mediatora, to ryzyko mitygowane jest tym, że wszyscy muszą się na daną osobę zgodzić, muszą zgodzić się i na przeprowadzenie mediacji, i na to, aby konkretna osoba była mediatorem.

A na pytanie pana przewodniczącego o możliwość wystąpienia nadużyć mogę odpowiedzieć, że decyzja wydana po przeprowadzeniu mediacji będzie podlegała takim samym rygorom nadzorczym czy kontrolnym, jak decyzja wydana w postępowaniu standardowym, tak bym to nazwał. Tak samo te decyzje będą mogły podlegać kontroli, nie wiem, Najwyższej Izby Kontroli czy organów nadzorczych. Gdyby zostały stwierdzone jakiekolwiek nieprawidłowości, to w ramach nadzwyczajnych środków można by było taką decyzję unieważnić. A protokół sporządzany z przeprowadzonej mediacji ma tę zaletę, że my widzimy, co w czasie mediacji się wydarzyło, na co i na jakiej podstawie organ się na coś zgodził. Powiedziałbym, że może być nawet łatwiej w sensie dowodowym wyłapać ewentualne przypadki próby dokonania nadużyć czy naruszenia prawa.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Właśnie. Chodzi o ten zapis, Panie Ministrze, w art. 35 w §5, dotyczący dodania jeszcze jednego okresu, który wstrzymuje terminy poprzedzające rozpoznanie czynności. Dodano jeszcze okres trwania mediacji, czyli okres trwania mediacji to jest ten okres, który wstrzymuje działania…

(*Głos z sali*: …który się nie wlicza.)

…który się nie wlicza. Tak że tym bardziej pytanie, które zostało zadane, jest tu istotne, jeżeli ja mogę to w jakiś sposób oceniać.

Czy ktoś jeszcze chciałby zadać pytanie?

Jeżeli nie, to przejdziemy do dyskusji.

Na początek poprosimy pana mecenasa o zaprezentowanie opinii Biura Legislacyjnego dotyczącej tej nowelizacji.

Bardzo proszę.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Nazywam się Michał Gil. Reprezentuję Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu.

Panie Przewodniczący! Wysokie Komisje! Szanowni Państwo!

Pierwsza moja uwaga dotyczy art. 1 ustawy, czyli samego początku. W art. 1 kodeksu postępowania administracyjnego w pkt 5 wśród elementów, które są unormowane kodeksem postępowaniem administracyjnego, wymienia się nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu. Wysoka Komisjo, i nakładanie, i wymierzanie kar, i udzielanie ulg jest uregulowane w kodeksie postępowania administracyjnego, dlatego te wszystkie składniki zdania powinny być połączone spójnikiem oznaczającym koniunkcję, czyli „i", „oraz". Pierwsza propozycja poprawki do tego właśnie zmierza. Ma ona charakter czysto redakcyjny. Nie zmienia sensu przepisu, tylko nadaje mu prawidłowe brzmienie.

Panie Przewodniczący, czy umożliwić przedstawicielom ministerstwa odniesienie się do poprawek od razu?

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Myślę, że tak będzie najlepiej, jeżeli pan minister się zgodzi, to od razu. Prawda?

(*Głos z sali*: Jasne.)

Dzięki temu będziemy pamiętali pytanie, a tym bardziej odpowiedź.

(*Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju Mariusz Haładyj*: Jeśli pan przewodniczący pozwoli, to w przypadku znacznej części tych uwag prosiłbym o pomoc panią dyrektor Luizę Modzelewską, która tu z panem mecenasem bezpośrednio na roboczo współpracowała.)

Bardzo proszę.

Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju Luiza Modzelewska:

Dziękuję.

Dzień dobry państwu.

Jeżeli chodzi o tę uwagę, to naszym zdaniem ona nie jest zasadna z tego powodu, że w tym pkt 5 w art. 1 zachowujemy spójność, po pierwsze, z tytułem działu 4a, który dodajemy i który mówi o karach, a po drugie, z pierwszym przepisem w tym dziale, czyli z art. 189a §1. Warto tu też zaznaczyć, że na tę spójność w trakcie prac sejmowych legislatorzy zwracali nam uwagę. Dlatego chcielibyśmy tę spójność zachować i utrzymać taką redakcję, jaka jest w tekście przyjętym przez Sejm.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dobrze. Dziękuję bardzo.
To pan mecenas przejdzie do następnych uwag z opinii.
Proszę.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

Dziękuję.

Propozycja zawarta w uwadze drugiej też ma charakter czysto redakcyjny. W art. 37 §1 k.p.a., to jest strona 3, wprowadzono 2 definicje. Pierwsza definicja to jest definicja bezczynności. Bezczynność jest zdefiniowana jako niezałatwienie sprawy w terminie określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 §1. Druga to jest definicja przewlekłości. Zgodnie z nią występuje ona wtedy, gdy postępowanie jest prowadzone dłużej, niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy.

Wysokie Komisje, jeżeli ustawodawca wprowadza definicję w ustawie rangi podstawowej, takiej jak kodeks albo takiej, której tytuł zaczyna się od wyrazu „prawo", to ta definicja powinna być stosowana w całym systemie prawnym w takim zakresie, w jakim dany przepis odnosi się do dziedziny uregulowanej w tej ustawie podstawowej. Podam przykład. Jeżeli ustawodawca definiuje własność w kodeksie cywilnym, to w każdej innej ustawie, kiedy mówimy o stosunkach cywilnoprawnych, na określenie własności używamy właśnie tego wyrazu. Ustawodawca w art. 37 wprowadził definicje bezczynności i przewlekłości. Konsekwentnie się nimi posługuje w ramach kodeksu postępowania administracyjnego, ale w zakresie prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zmodyfikował określenie oznaczające przewlekłość i z reguły posługuje się zwrotem „przewlekłe prowadzenie postępowania" zamiast określeniem „przewlekłość". Moja propozycja poprawki ma charakter czysto redakcyjny. Wszędzie tam, gdzie jest wyrażenie „przewlekłe prowadzenie postępowania", zamienia je na wyraz „przewlekłość".

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.
Czy pani…
Bardzo proszę.

Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju Luiza Modzelewska:

Dziękuję.

W 100% zgadzam się z panem mecenasem, ale poprawka jest niezasadna. Dlaczego? Dlatego że sformułowania „przewlekłość" i „przewlekłe prowadzenie postępowania" to są sformułowania tożsame. Spójność terminologiczna jest tu zachowana, a odmienność brzmienia to jest kwestia bardziej gramatyczna. Przewlekłość jest cechą postępowania, tam gdzie jest definicja nawiasowa, mówimy o pewnej cesze postępowania, a kiedy chcemy organowi postawić zarzut czy mówimy o sposobie, w jaki organ działa, to nie mówimy o tym, że organ jest przewlekły, tylko o tym, że organ przewlekle prowadzi postępowanie. I tak jak pan mecenas powiedział, jest pełna spójność terminologiczna w ramach k.p.a. Proszę zwrócić uwagę, że właśnie z tej przyczyny, ze względów gramatycznych w §6 w pkt 1 też mówimy o tym, wskazywane jest to, że organ przewlekle prowadził postępowanie, co nie zmienia faktu, że cały czas konsekwentnie posługujemy się definicją, którą zawarliśmy w nawiasie.

Z tych względów wprowadzanie tych zmian w p.p.s.a., gdzie mówimy o skardze na przewlekłe prowadzenie postępowania, czyli o jakimś zarzucie w stosunku do organu, nie jest konieczne.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Pan mecenas. Bardzo proszę.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

Muszę się zgodzić, bo rzeczywiście w §6 w pkt 1 przeoczyłem to, tam również należy poprawić, a teraz wytłumaczę, dlaczego trzeba to zrobić.

Definicja przewlekłości stanowi, że mamy z nią do czynienia wtedy, kiedy postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy. To jest właśnie przewlekłość. W zakresie definicji przewlekłości jest już odniesienie się do tego postępowania. Naprawdę nie ma potrzeby, żeby pisać w ten sposób, nie ma potrzeby, żeby przewlekłe prowadzenie postępowania, czyli element definiujący, zastępować… Przepraszam, element definiowany zastępować elementem definiującym. Tak się po prostu nie robi. To, czy należy tę poprawkę wprowadzić, czy nie, pozostawiam ocenie komisji.

(*Przewodniczący Stanisław Gogacz*: Panie Mecenasie, bardzo proszę o następne opinie.)

Oczywiście.

Z tym że jeszcze jedna sprawa. Gdyby ta poprawka miała zostać przyjęta, to chciałbym ją zmodyfikować poprzez dodanie również tego elementu, który zechciała pani wskazać.

Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju Luiza Modzelewska:

Ja przepraszam, ale tu muszę jeszcze słówko powiedzieć. Naprawdę zarzucenie, że wskazuje się… Otóż §6 brzmiałby wtedy w ten sposób: wskazuje się, że organ rozpatrujący sprawę dopuścił się przewlekłości. To naprawdę pod względem językowym i gramatycznym nie byłoby poprawne.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Panie Mecenasie, przejdźmy do następnej pana uwagi z opinii.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

Uwaga nr 3 dotyczy art. 79a §1 k.p.a. To jest strona 7 ustawy. Przepis ten stanowi, że w postępowaniu wszczętym na żądanie strony, informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, organ administracji publicznej jest obowiązany do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnych z żądaniem strony. Przepisy art. 10 §2 i 3 stosuje się.

Otóż w art. 10 §2 i 3, obydwa te przepisy odnoszą się do art. 10 §1, dotyczącego materii, która nie jest uregulowana w art. 79a §1. W sytuacji gdy art. 10 §2 stanowi, że organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej w §1, to jeżeli czytamy ten przepis dosłownie, to nie oznacza, że mogą odstąpić od zasady określonej w art. 79a §1. Oczywiście należy ten przepis zmodyfikować, należy jego treść zmodyfikować. W takim wypadku mówimy o odpowiednim stosowaniu przepisu, a nie stosowaniu wprost. W związku z tym poprawka w art. 79a powinna się sprowadzać do tego, że przepisy art. 10 §2 i 3 stosuje się odpowiednio, czyli po modyfikacjach, a nie wprost. Dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Bardzo proszę.

Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju Luiza Modzelewska:

Dziękuję.

Tu przede wszystkim muszę podkreślić, że art. 79a §1 to nic innego jak konkretyzacja zasady z art. 10 §1. I na to też bardzo wyraźnie zwracano nam uwagę w trakcie uzgodnień z urzędami, uzgodnień, w których przedstawiciele urzędów uczestniczyli bardzo aktywnie. Dlatego też te wyjątki od zasady określonej w §1 art. 10 będą się wprost stosowały do tej konkretyzacji, a dodanie słowa „odpowiednio" powoduje nam od razu powstanie pytania. Odpowiednio to znaczy, że czasami się stosuje, czasami się nie stosuje, można stosować z modyfikacjami, więc od razu stajemy przed pytaniem: w jakich sytuacjach to ma być stosowane, w jakich nie ma być stosowane i na czym mają polegać zmiany? Naszym zdaniem tutaj bardziej czytelny i lepiej wyrażający intencję tego przepisu będzie taki kształt, bez dodawania tu wyrazu „odpowiednio".

(*Brak nagrania*)

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

…o ile zrozumiałem pani wywód, jest pani zdania, że treść zawarta w art. 79a §1 znajduje się już w art. 10 §1, tylko jest jej uszczegółowieniem. Tak?

(*Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju Luiza Modzelewska*: Nie mam co do tego wątpliwości.)

Otóż ja mam co do tego wątpliwości, a teraz powiem, dlaczego. Sama norma zawarta w art. 79a §1 sprowadza się do stwierdzenia, że organ w określonych okolicznościach jest obowiązany do wskazania przesłanek zależnych od stron, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. A art. 10 §1 stanowi: organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Mamy tu 2 czynności, których musi dokonać organ, po pierwsze, ma zapewnić stronom czynny udział, i w tym zakresie nie mieści się art. 79a §1; po drugie, ma umożliwić wypowiedzenie się stronie co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, i w tym zakresie również nie mieści się treść zawarta w art. 79a §1. Dlatego należy stosować ten przepis odpowiednio.

Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju Luiza Modzelewska:

Ja pozwolę sobie nie zgodzić się z tym, bo czynny… Zapewnienie czynnego udziału stronie w postępowaniu wnioskowym będzie polegało właśnie na tym, że organ wskaże konkretne okoliczności w informacji. Jest też ten bezpośredni związek z tym terminem, bo właśnie w terminie wyznaczonym stronie, w terminie, o którym jest mowa w art. 10 §1, strona będzie mogła uzupełnić swoje dowody. Więc w obu tych zakresach, o których pan mecenas mówił, mamy uszczegółowienie w art. 79a.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Panie Mecenasie, prosiłbym…

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

Ja tylko powiem, że pozostaję przy swoim stanowisku.

Przechodzę do kolejnej uwagi.

(*Przewodniczący Stanisław Gogacz*: Bardzo proszę.)

Uwaga dotyczy art. 96d §1 zdanie pierwsze. To jest strona 9. Aha, żeby zrozumieć treść tego przepisu, trzeba by się cofnąć do art. 96b §3. Na podstawie tego przepisu w zawiadomieniu o możliwości przeprowadzenia mediacji organ administracji publicznej zwraca się do stron m.in. o wyrażenie zgody na przeprowadzenie mediacji w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia. Więc tak: mamy przepis, na podstawie którego organ wyznacza stronom termin na wyrażenie zgody na przeprowadzenie mediacji.

Przechodzimy teraz do art. 96d §1: jeżeli uczestnicy mediacji wyrazili zgodę na przeprowadzenie mediacji, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o skierowaniu sprawy do mediacji. Jeżeli zatem zostaną spełnione przesłanki skierowania do mediacji, czyli zostanie wyrażona zgoda, to wydaje się postanowienie o przeprowadzeniu mediacji.

I teraz cofamy się do art. 96c: mediacji nie przeprowadza się w przypadku niewyrażenia zgody na przeprowadzenie mediacji w terminie, o którym mowa w art. 96b §3, czyli w tym terminie 14 dni. Ostatni z zacytowanych przepisów mówi nam o tym, że jeżeli przesłanki nie zostały spełnione, to tego postanowienia się nie wydaje i mediacji się nie przeprowadza.

Wysoka Komisjo, wystarczy tylko…

(*Głos z sali*: Dwa razy to samo.)

Dokładnie. Jest tu dwa razy to samo, tyle że raz ujęte pozytywnie, a raz negatywnie. W związku z tym przepis art. 96c ujmujący sprawę negatywnie powinien zostać skreślony. Dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Czy zgadzacie się państwo z tą propozycją poprawki?

Bardzo proszę.

Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju Luiza Modzelewska:

My jednak upieralibyśmy się przy tym…

(*Głos z sali*: …mediacja. Nie ma zgody, to nie ma.)

Tak, tylko że jeszcze pojawia się problem ewentualnego przyjęcia, że zgoda jest domniemana, wtedy kiedy strona nic nie robi w tym terminie, który został wyznaczony. Ażeby nie było żadnych wątpliwości, że zgoda musi być wyrażona wprost, art. 96c na to wskazuje, biorąc też pod uwagę to, że ta dobrowolność mediacji, konieczność wyrażenia zgody jest kluczowa dla całej instytucji mediacji. Art. 96c ma rozwiać wszystkie związane z tym wątpliwości. Zaś art. 96d ma inny cel, ten artykuł określa, co się dzieje proceduralnie, kiedy są spełnione przesłanki do prowadzenia mediacji, w szczególności to, że organ wydaje postanowienie o skierowaniu sprawy do mediacji.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Czy…

Bardzo proszę, Panie Mecenasie.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

Wydaje mi się, że tu żadnych wątpliwości nie ma. Treść art. 96 §1 jest jasna i wynika z niej, że warunkiem przeprowadzenia mediacji i wydania postanowienia jest zgoda, więc naprawdę art. 96c nic tam nie wnosi. Dziękuję.

Powiem może o jeszcze jednej sprawie. Ten przepis moim zdaniem nie tylko jest niepotrzebny, ale w pewnych wypadkach może on być szkodliwy. Zaraz powiem, dlaczego. Dlatego że odbiorca tekstu, interpretator tekstu prawnego, organ administracji, czytając art. 96c, będzie próbował nadać mu jakąś treść, będzie szukał przyczyny, dla której ustawodawca wprowadził taki przepis, i może dojść do wniosku, że w przypadku wyrażenia zgody na przeprowadzenie mediacji jest niemożliwe przywrócenie terminu. Ten przepis mógłby być w ten sposób interpretowany, a z tego, co mi wiadomo na podstawie kontaktów roboczych, wynika, że nie to było celem ustawodawcy.

(*Senator Piotr Zientarski*: Przecież kodeks nie może być rozgadany.)

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Właśnie.

Wobec tych argumentów zapytam, czy art. 96c jest zbędny, czy nie jest zbędny.

Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju Luiza Modzelewska:

Ja się zgadzam z tym, że kodeks nie może być przegadany, ale też musimy pamiętać o tym, że my jednak wprowadzamy coś zupełnie nowego na łono postępowania administracyjnego. Wydaje mi się, że ten przepis jest potrzebny, żeby co do dobrowolności mediacji i konieczności wyrażenia zgody nie było najmniejszych wątpliwości, tak jak mówię, w związku z tą ewentualnie domniemaną zgodą.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Czy pan mecenas chciałby jeszcze…

(*Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil*: Już nie mam nic więcej do dodania.)

Wszyscy państwo słyszeliście, tak że jeszcze w dyskusji…

(*Senator Piotr Zientarski*: Wyrażenie zgody…)

…będzie okazja, żeby ewentualnie się do tego odnieść.

Państwo reprezentujący ministerstwo nie wyrażają zgody na to, żeby pozbyć się art. 96c, a wszystkie unormowania zawrzeć w proponowanym art. 96d §1 zdanie pierwsze.

Proszę dalej, Panie Mecenasie.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

Następną propozycję poprawki omówię bardzo skrótowo. Chodzi o art. 96m §2 pkt 2. Tam znalazł się błąd gramatyczny i myślę, że to nie budzi wątpliwości. Jeśli można, to przejdę do kolejnej.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Nie, nie, poproszę o opinię.

Czy w tym przypadku…

Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju Luiza Modzelewska:

Jak najbardziej, jest to niezręczność językowa. Zgadzamy się.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Po tylu sprzeciwach aż miło usłyszeć, że ministerstwo jest za.

(*Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju Luiza Modzelewska*: Tak jest. Zgadzamy się.)

Jest za, państwo są za.

Nie wiem, czy od razu przejmować. Czy ktoś będzie przejmował tę poprawkę, czy pod koniec?

(*Senator Piotr Zientarski*: Przejmuj, tak.)

To ja przejmuję tę poprawkę, żebyśmy mieli to już uporządkowane. Mówię o poprawce dotyczącej art. 96m §2 pkt 2.

Senator Piotr Zientarski:

A ja przejmuję poprzednią.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

A, poprzednią, czyli dotyczącą tego, żeby nie było ujęcia pozytywnego i negatywnego.

(*Senator Piotr Zientarski*: Tak, podwójnego regulowania tej samej materii.)

Dobrze. Pan senator Zientarski, przewodniczący przejmuje tę poprawkę zaproponowaną przez Biuro Legislacyjne.

(*Senator Piotr Zientarski*: Tak jest.)

Dobrze, dobrze.

Panie Mecenasie, bardzo proszę dalej.

(*Głos z sali*: Ale którą?)

Poprawkę dotyczącą…

(*Senator Piotr Zientarski*: Poprzednią.)

(*Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil*: Poprawki czwarta i piąta zostały przejęte, tak?)

…art. 96d §1.

To jest poprawka czwarta. W informacji biura, jaką otrzymaliśmy, to jest poprawka czwarta.

Bardzo proszę, Panie Mecenasie, następna.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

Uwaga szósta dotyczy art. 107 §1 pkt 9. To jest strona 12 ustawy. Na podstawie tego przepisu w decyzji ma znaleźć się również informacja o wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo – i to jest kluczowe – podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym.

Ja może zacznę od tego, że – na tyle, na ile udało mi się ustalić – celem przepisu jest doprowadzenie do następującej sytuacji. Jeżeli od środka zaskarżenia jest opłata stała, to organ wskazuje 30 zł, 50 zł, tak żeby strona miała to podane w decyzji. Jeżeli zaś jest opłata stosunkowa, to ona w przepisach z reguły określana jest mniej więcej takimi słowami: 4% od wartości zaskarżenia albo 5% od wartości przedmiotu sporu. To jest wartość stosunkowa. Teraz tak. Ustawa posługuje się zwrotem „podstawa do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym". Ani procedura cywilna, ani administracyjna, ani sądowoadministracyjna w odniesieniu do opłat, kosztów nie posługuje się wyrazem „podstawa".

Szukając znaczenia tego wyrazu, wydaje mi się, że w polskim systemie prawnym najłatwiej jest je znaleźć w prawie podatkowym, gdzie jest ugruntowaną zasadą, że podstawa to jest, dajmy na to, 100 tysięcy, a stawka to jest 5% od tych 100 tysięcy. Czyli inaczej niż chciał ustawodawca.

Ponieważ wydaje mi się, że posłużenie się wyrażeniem z zupełnie innej gałęzi prawa mogłoby być ryzykowne, proponuję to przeredagować, zapisać w inny sposób, tak aby osiągnąć cel ustawodawcy, to znaczy wskazać stawkę procentową. Proponuję, aby przepis w tej części brzmiał tak: „albo sposobie wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym". Wtedy organ będzie podawał następującą informację, np. 5% od 100 tysięcy, ale nie mniej niż 100 i nie więcej niż 1 tysiąc. Tak wyglądałby ten przepis. Wydaje mi się, że to najpełniej odda intencję ustawodawcy.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Pan mecenas proponuje, żeby w art. 107 §1 w pkt 9 wyrazy „podstawie do wyliczenia" zastąpić wyrazami „sposobie wyliczenia opłaty", prawda?

Co państwo, reprezentanci wnioskodawców o tym sądzicie?

Bardzo proszę.

Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju Luiza Modzelewska:

Ja uważam, że ta zmiana nie jest konieczna, dlatego że sformułowania „podstawa do wyliczenia" i „sposób wyliczenia" tak naprawdę w kontekście tego przepisu mają jednakowe znaczenie, są równoznaczne. Bo chyba pan mecenas nie ma wątpliwości, że organ, dokonując takiego pouczenia… Nie wiem, czy taka jest sugestia, że organ wtedy napisze, że podstawą do wyliczenia jest wartość przedmiotu zaskarżenia.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Ja uważam, że nie ma tu ryzyka takiej interpretacji. Podstawą do wyliczenia jest wszystko to, co mi pozwala wyliczyć, więc muszę wiedzieć, że wartość przedmiotu zaskarżenia musi zostać pomnożona przez odpowiednią stawkę procentową. Sądzę, że tu nie ma żadnych wątpliwości interpretacyjnych, nie było ich też w trakcie dokonywania naszych uzgodnień…

(*Senator Piotr Zientarski*: Sposób wyliczenia…)

(*Brak nagrania*)

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

Ja zadałem kilku swoim kolegom pytanie: jak rozumieją ten przepis? Jeżeli go czytać literalnie, to podstawę rozumieją tak jak w prawie podatkowym. To jest jedno.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Ja zgadzam się, że jeżeli w toku praktyki, w toku stosowania przepisu organy, sądy, tu akurat organy dojdą do prawidłowego sposobu jego stosowania, do prawidłowej wykładni… Co to znaczy? Prawidłowy, czyli zgodny z intencją ustawodawcy. Tymczasem my już teraz, na tym etapie, będąc na tej sali, możemy wprowadzić poprawkę, która rozwieje te wszystkie wątpliwości i przepis będzie sformułowany tak, aby nie trzeba było dokonywać jego wykładni, powiedzmy, na granicy dopuszczalności wykładni językowej.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.

Senator Piotr Zientarski:

Przejmuję tę poprawkę.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Pan senator Zientarski przejmuje tę poprawkę.

Czy jeszcze… Nie.

W takim razie przechodzimy do następnych propozycji pana mecenasa.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

Art. 122a §2, to jest strona 14. Przepis dotyczy milczącego załatwienia sprawy. Jest to nowa instytucja, wprowadzana do kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z tym przepisem milczące załatwienie sprawy polega na tym, że… Może inaczej. Przepis daje podstawę do milczącego załatwienia sprawy w sposób w całości uwzględniający żądanie strony, jeżeli w ustawowym terminie organ, po pierwsze, nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, albo, po drugie, nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji.

Jeżeli czytamy ten przepis bez żadnego kontekstu, a chcę od razu powiedzieć, że kodeks postępowania administracyjnego tego kontekstu w zasadzie nie wprowadza – to jest bardzo szczątkowa regulacja, która dopiero będzie uzupełniana, jak rozumiem, w przepisach szczególnych, pozakodeksowych – to można odnieść wrażenie, że organ może sobie wybrać, czy nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie i w ten sposób milcząco załatwi sprawę, czy nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji i to też będzie milczące załatwienie sprawy. To nie było intencją ustawodawcy. Jeżeli wczytamy się w uzasadnienie, to przekonamy się, że chodziło o uregulowanie 2 niezależnych od siebie trybów postępowania, z których obydwa będą nosiły nazwę „milczące załatwienie sprawy", tyle że jedno zostało później doprecyzowane czy dodefiniowane jako milczące zakończenie postępowania, to jest pkt 1, a drugie jako milcząca zgoda.

Ażeby uniknąć wątpliwości co do tego, że to nie do organu należy decyzja o sposobie zakończenia postępowania, a będzie o tym rozstrzygał ustawodawca – jeszcze raz chcę powiedzieć, że taka właśnie była wola ustawodawcy – trzeba ten przepis przeredagować.

Ja proponuję, żeby on brzmiał następująco, żeby art. 122a §2 brzmiał: sprawę uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony, jeżeli w terminie miesiąca od dnia doręczenia żądania strony albo innym określonym terminie organ ten nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie. I na tym trzeba by zakończyć. Proponuję też dodać przepis §3 w następującym brzmieniu: przepis szczególny może stanowić, że sprawę uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości itd., jeżeli organ nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji. W ten sposób nie będzie żadnych wątpliwości, że to ustawodawca rozstrzyga, jaką formę ma postępowanie, i wtedy będzie mógł w przepisach szczególnych odwoływać się czy to do §2, czy do §3.

I jeszcze jedna uwaga. Przepis poprzez definicję nawiasową wprowadza pojęcia „milczące zakończenie postępowania" oraz „milcząca zgoda". Nigdzie później kodeks nie posługuje się tymi sformułowaniami. Nie można wprowadzać do kodeksu definicji, z których się potem nie korzysta. Ja rozumiem, że tu chodzi o to, żeby później łatwiej było to stosować w przepisach szczególnych, nawet rozumiem tę intencję, tylko że w ten sposób przepisów się nie pisze. Ten sam efekt można osiągnąć w ten sposób, że ustawodawca w przepisie szczególnym rozpocznie od informacji, że postępowanie toczy się na zasadach określonych w art. 122a §2, i tam wpisze milczące zakończenie postępowania, po czym będzie się posługiwał tą terminologią.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Bardzo proszę.

Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju Luiza Modzelewska:

Najpierw odniosę się do pierwszej kwestii. Naszym zdaniem trzeba podkreślić, że tu jest słowo „albo", czyli pkt 1 i pkt 2 są rozłączne. To po pierwsze. Po drugie, jest taka kwestia, że wątpliwości co do tego, czy organ może stosować oba te tryby, czy nie, nie będzie z tego powodu, o którym pan mecenas wspominał, otóż z tego powodu, że to przepis szczególny będzie stanowił podstawę do stosowania milczącego załatwienia sprawy. W tej sytuacji takich wątpliwości po prostu być nie może, bo – tak jak mówię – dopiero przepis szczególny będzie wprowadzał tryb. To tyle, jeżeli chodzi o kwestię pierwszą.

A jeżeli chodzi o kwestię drugą i te definicje nawiasowe, to oczywiście my zdajemy sobie z tego sprawę, znamy zasadę, zgodnie z którą nie wprowadza się definicji, jeżeli w tym akcie się nią nie posługuje, tyle że sądzimy, że tutaj ta niejako formalna strona powinna jednak ustąpić celowi, bo te definicje są właśnie po to, żeby uniknąć wątpliwości, o których mówił pan, omawiając punkt pierwszy swojej propozycji, w odniesieniu do przepisów szczególnych, które będą wprowadzały te tryby. Naszym zdaniem te definicje w kodeksie postępowania administracyjnego pełnią określoną, konkretną funkcję. Zresztą pan mecenas też to przyznał, że jest cel tych definicji nawiasowych. Więc

chcielibyśmy te definicje tu zachować. Później to naprawdę pomoże formułować odesłania i pozwoli zachować jasność sytuacji między aktem ogólnym, jakim jest k.p.a., i przepisami szczególnymi.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Bardzo proszę.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

Co do kwestii pierwszej powiem tak. Fakt użycia spójnika „albo" na końcu pkt 1 nie rozstrzyga o tym, czy na gruncie przepisów, które mamy tylko w kodeksie postępowania administracyjnego, organ ma prawo do wyboru sposobu zakończenia postępowania, czy nie. To jest jedna sprawa.

Druga sprawa. Wydaje mi się, że zaproponowane przeze mnie rozwiązanie jest o tyle lepsze, że ono usuwa te wątpliwości, o których mówiłem. To niejako nic nie kosztuje. Można po prostu inaczej sformułować przepis i pozbędziemy się pewnych problemów.

I trzecia sprawa, chodzi o milczące zakończenie postępowania. Ja zgadzam się z tym, że zasady techniki prawodawczej mają ułatwiać, a nie utrudniać, tylko nie ma żadnych powodów do odstępowania od zasad techniki prawodawczej, jeżeli można ten sam efekt osiągnąć w inny sposób, zgodny z tymi zasadami. Dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Bardzo proszę.

Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju Luiza Modzelewska:

Ja chcę tylko jeszcze zwrócić uwagę na to, że to, o czym pan mecenas mówił, niejako rozdzielenie tych trybów i redakcja zaproponowana przez pana mecenasa to jest zmiana merytoryczna, bo my w naszych przepisach wcale nie zakładaliśmy, że podstawowym trybem jest tryb pierwszy, a drugi ma stanowić wyjątek od niego. Tym bardziej że dzisiaj, proszę zwrócić uwagę, jest zupełnie odwrotnie, więcej jest postępowań, w których mamy sprzeciw, a nie milczące zakończenie postępowania. Dlatego chciałam to zaznaczyć. My tej poprawki nie akceptujemy, uważamy ją za zmianę merytoryczną.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Proszę państwa, pan przewodniczący Zientarski przejmuje poprawkę.

Przechodzimy do następnej poprawki. Teraz chyba ósma.

(*Głos z sali*: Chyba tak.)

Proszę.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

Art. 141a…

(*Głos z sali*: Proszę włączyć mikrofon.)

Proszę otworzyć ustawę na stronie 15. Znajdują się tam dalsze regulacje dotyczące milczącego załatwienia sprawy. Tak jak już o tym mówiliśmy, istotą milczącego załatwienia sprawy jest to, że po upływie określonego terminu organ nie wydaje decyzji. Zaś skutek, który chciał osiągnąć wnioskodawca, następuje z upływem tego terminu. Jeżeli nie ma decyzji, to nie ma też żadnego dokumentu, który mógłby określić, jakie prawo strona nabyła, z jakim dniem i na jakiej podstawie. Ustawodawca dostrzega ten problem i w związku z tym wprowadza obowiązek, aby organ w aktach sprawy zawarł notatkę. Nie będzie ona miała charakteru decyzji, będzie na ten temat notatka. Z tym że treść tej notatki, to jest art. 122e, jest ograniczona jedynie do wskazania treści rozstrzygnięcia oraz podstawy prawnej rozstrzygnięcia o milczącym załatwieniu sprawy. Proszę zwrócić uwagę na to, że nie ma tutaj daty, która w wielu sytuacjach może mieć naprawdę kluczowe znaczenie.

Strona, która chciałaby uzyskać urzędowe zaświadczenie o tym, jakie prawo nabyła i od kiedy, skorzysta z art. 122f §1 i 3, które określają treść zaświadczenia. Przepis brzmi następująco: na wniosek strony organ administracji publicznej w drodze postanowienia wydaje zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy albo odmawia wydania takiego zaświadczenia. Teraz §3 pkt 4 i 5: w treści tego zaświadczenia są m.in. treść rozstrzygnięcia sprawy załatwionej milcząco, czyli tak samo jak w notatce, i data milczącego załatwienia sprawy. Zatem tu jest coś więcej, jest data, której nie ma w notatce. Dla strony sprawa jest załatwiona. Strona ma dokument, który wskazuje na to, od kiedy nabyła prawo.

Należy jednak pamiętać, że są takie sytuacje, kiedy podmiot niebędący stroną może mieć interes prawny w tym, aby uzyskać zaświadczenie o tym, że ktoś nabył jakieś uprawnienie z jakąś tam datą. Takie zaświadczenie otrzymuje się na podstawie art. 217 §2 pkt 2 kodeksu postępowania administracyjnego. Problem polega tylko na tym, że organ, wydając zaświadczenie, nie może dokonywać żadnych nowych ustaleń faktycznych ani prawnych. W związku z tym organ wydający zaświadczenie nie może policzyć tego terminu i wskazać, od kiedy na podstawie milczącego załatwienia sprawy wystąpił skutek. Jak wybrnąć z tego problemu? Ja widzę 2 rozwiązania.

Pierwsze jest takie: można w art. 122e, tam gdzie jest mowa o tej notatce, dodać termin. Ma to jednak dosyć istotną wadę, o której od razu powiem. W takim wypadku, ponieważ strona wcale nie musi występować o to zaświadczenie, może się okazać, że na podstawie notatki wydano zaświadczenie, te zaświadczenia zaczynają krążyć, one znajdują się w obiegu, a strona nie miała możliwości w drodze zaskarżenia w żaden sposób ustosunkować się do tej daty. Więc raczej byłbym przeciwny temu rozwiązaniu. Wskazuję je dlatego, że drugie rozwiązanie też ma pewną wadę, choć zdecydowanie mniejszą.

Drugie rozwiązanie polega na tym, aby na podstawie art. 122f §1 wniosek o wydanie zaświadczenia mogła uzyskać nie tylko strona, ale każdy, kto ma interes prawny. Już

mówię, dlaczego. Dlatego że takie zaświadczenie – ono jest wydawane w drodze postanowienia, na które służy zażalenie – automatycznie byłoby doręczane wszystkim stronom i strony miałyby wtedy kontrolę, mogłyby poprzez zaskarżenie zmodyfikować treść zaświadczenia. Tutaj wada jest trochę innego typu, zdecydowanie mniejszego kalibru. Otóż jest art. 122g, który nakazuje liczyć termin w okresie 14 dni od dnia upływu terminu – do tego jeszcze dojdziemy – a w zasadzie od momentu milczącego załatwienia sprawy, jak się okazuje. W takim postępowaniu znów nie mielibyśmy nigdzie urzędowego stwierdzenia, kiedy ta data nastąpiła, z tym że w mojej ocenie mimo braku takiej wzmianki organy decydujące np. o dopuszczeniu złożenia odpowiedniego aktu wzruszającego to milczące załatwienie sprawy byłyby uprawnione do samodzielnego rozstrzygnięcia kwestii terminu. Dlatego proponuję, aby w art. 122f §1 dopuścić uzyskanie przez stronę, nie tylko stronę, również każdego, kto ma interes prawny, zaświadczenia, o którym tam jest mowa. I jeszcze jedno zdanie: wada, o której mówiłem, występuje oczywiście również w obecnym stanie prawnym. Dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Tu powołujemy się w uzasadnieniu do tej ustawy również na analogię z ustawą o swobodzie działalności gospodarczej i z ustawą – Ordynacja podatkowa, tak że to nie jest instytucja wprowadzana po raz pierwszy do systemu.

Bardzo proszę.

Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju Luiza Modzelewska:

Ja postaram się krótko ustosunkować do tego, dlaczego ta uwaga w naszej ocenie nie jest zasadna. Po prostu naszym zdaniem nie ma problemu, o którym tu pan mecenas opowiadał. Dlaczego?

Po pierwsze, zasada generalna kodeksu postępowania administracyjnego mówi o tym, że jeżeli ktoś ma interes prawny, to jest stroną, czyli na zasadzie określonej w art. 122f będzie mógł uzyskać zaświadczenie. Oczywiście zdarzają się, choć rzadko, przypadki, w których przepis niejako wyłącza, wskazuje, że mimo że jest interes prawny, dany podmiot nie będzie stroną, zawęża krąg stron postępowania.

Po drugie, nie widzę też powodu, dla którego akurat w przypadku zaświadczenia mielibyśmy od tej zasady odstępować. Skoro ustawodawca postanowił, że ktoś ma interes prawny, a nie jest stroną, to w tym przypadku, jeżeli chodzi o to zaświadczenie, nie ma powodu, żeby tego kogoś tu dopuszczać, a taka osoba oczywiście na podstawie ogólnych zasad, o czym pan mecenas też wspominał, na podstawie przepisów ogólnych o wydawaniu zaświadczeń, art. 217 i następnych, o ile w ogóle ma interes prawny w tym, żeby dowiedzieć się o dacie milczącego zakończenia sprawy, taką informację uzyska. Bo to nie jest żadne nowe ustalenie faktyczne i prawne, termin wynika wprost z przepisów prawa i to jest kwestia do ustalenia ewidentnie na podstawie akt postępowania administracyjnego.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, uzyskaliśmy informacje, znamy uzasadnienie propozycji pana mecenasa, wysłuchaliśmy obrony stanowisk, jeżeli tak to mogę nazwać…

(*Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil*: Panie przewodniczący…)

Proszę.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

Przepraszam, ja się muszę do tego odnieść. Otóż, pani dyrektor trafnie zauważyła, że są przypadki, w których przepisy wyłączają osoby posiadające interes prawny od udziału w postępowaniach. Ale są też inne przypadki. Są takie sytuacje, w których ktoś, nie będąc stroną postępowania, bo nie ma interesu prawnego w uzyskaniu uprawnienia, ma interes prawny w stwierdzeniu, jaka jest treść tego uprawnienia i jaką ono ma datę. Podam przykład. Ktoś na podstawie decyzji administracyjnej uzyskał prawo wykonywania zawodu. Następnie na skutek swojej działalności wyrządził komuś szkodę. Kluczowe dla jego odpowiedzialności może być stwierdzenie, czy w chwili, kiedy wykonywał zawód, już miał to uprawnienie. To są m.in. takie przypadki, kiedy osoba, która nie mogła być stroną postępowania administracyjnego, ma interes prawny w ustaleniu wyniku postępowania administracyjnego. To jest pierwsza sprawa.

I druga sprawa, chodzi o ustalenie… Otóż obawiam się, że nie można mówić o tym, że organ wydający zaświadczenie… Może tak. Przeglądałem orzecznictwo sądów administracyjnych i w mojej ocenie, co stwierdzam na podstawie dotychczasowego orzecznictwa sądów administracyjnych – oczywiście będziemy pewnie czekali na to, jak sądy będą się do tego ustosunkowywały – organ wydający zaświadczenie nie będzie mógł samodzielnie wyliczyć tego terminu. Dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Bardzo proszę, ministerstwo.

Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju Luiza Modzelewska:

Ja mogę powiedzieć tylko tyle, że również przeglądałam to orzecznictwo, które pan mecenas powołał w opinii, i moim zdaniem tu nie ma żadnych wątpliwości. Data wpływu wniosku, zgodzi się ze mną pan mecenas, jest jasna, mamy kalendarz, liczymy dni, wiemy, kiedy upłynął termin na załatwienie sprawy. To nie jest żadne nowe ustalenie. Ja w ogóle nie kwestionuję tego, że mogą być takie przypadki, o jakich pan mówi, tylko w odniesieniu do tych przypadków właściwy jest tryb ogólny wydawania zaświadczeń, tryb z art. 217.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.

(*Głos z sali*: Nie przejmuję.)

Pan senator nie przejmuje tej propozycji, nikt nie przejmuje tej propozycji poprawki.

W takim razie przechodzimy do poprawki nr 9.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

Poprawka nr 9, strona 16. W art. 122g zdanie drugie zawarto odesłanie do terminu, o którym mowa w art. 122c §1. W art. 122c §1 są wymienione 2 terminy. Pierwszy to jest termin przewidziany do wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu i drugi termin to jest termin milczącego załatwienia sprawy, który dodatkowo jeszcze jest określany na 2 sposoby: raz jako dzień następujący po dniu, w którym upływa termin przewidziany do wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu, a drugi raz jako dzień doręczenia zawiadomienia o braku sprzeciwu organu. Oczywiście w określonych okolicznościach stosuje się jeden albo drugi.

Ja z kontekstu odczytuję, że tu chodziło po prostu o termin milczącego załatwienia sprawy, niezależnie od tego, w jaki sposób się ten termin obliczyło. W związku z tym przepis powinien to wprost sformułować, nie pozostawiać adresatowi takich kłopotów, tego, aby musiał zgadywać, który z 2 wymienionych terminów, do tego jeden jest liczony na dwa sposoby, należy zastosować. Można to osiągnąć bardzo prosto, poprzez wprowadzenie poprawki, tak aby przepis brzmiał następująco: przyjmuje się, że skutek wydania decyzji ostatecznej powstał w terminie 14 dni od daty milczącego załatwienia sprawy. Dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Bardzo proszę.

Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju Luiza Modzelewska:

Zacznę od tego, że trochę odwrócę kolejność logiczną. Najpierw procesowo. My te przepisy ujednolicaliśmy co do terminu, jeśli chodzi o to sformułowanie, z legislatorami sejmowymi na poprzednim etapie. A odnosząc się już ad rem, powiem, że naszym zdaniem nie ma wątpliwości, że termin, o którym mowa w art. 122c §1, to jest termin, po którym następuje milczące załatwienie sprawy. Tego dotyczy ten przepis, cały ten przepis dotyczy określania terminu. Nie możemy czytać przepisów w jakiejś abstrakcji czy w oderwaniu i tak czysto literalnie. Przepis art. 122c §1 określa termin, po którym następuje milczące załatwienie sprawy.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Pan mecenas. Bardzo proszę.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

Oczywiście, interpretując przepis, musimy skorzystać ze wszystkich dostępnych metod wykładni, co do tego zgoda., ale pisząc przepis, powinniśmy go tak sformułować, aby już w drodze wykładni językowej dało się ustalić jego treść, co obecnie jest niemożliwe. Dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.

Senator Piotr Zientarski:

Ja przejmuję tę poprawkę.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Jeżeli chodzi o poprawkę nr 9 w zestawie poprawek, które znajdują się w opinii Biura Legislacyjnego, przed chwilą przedstawioną przez pana mecenasa, to przejmuje ją pan przewodniczący Zientarski.

Teraz pozostały jeszcze…

(*Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil*: Jeszcze kilka.)

Redakcyjne, tak?

(*Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil*: Różne.)

Bardzo proszę, Panie Mecenasie.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

Poprawka nr 10 ma charakter czysto redakcyjny. W odesłaniu ustawodawca niepotrzebnie posłużył się oznaczeniem artykułu. Tu wystarczy oznaczenie paragrafu. Myślę, że to nie budzi wątpliwości.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Państwo się z tym zgadzacie?

Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju Luiza Modzelewska:

W całej rozciągłości.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

W takim razie ja przejmuję tę poprawkę.

Bardzo proszę, Panie Mecenasie.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

Jedenasta. Proszę otworzyć ustawę na stronie 18. Na stronie 18 znajdują się przepisy dotyczące postępowania uproszczonego.

Dwa zdania wprowadzenia. Kodeks wprowadza nowy tryb postępowania, jest to postępowanie uproszczone. W ramach tego postępowania uproszczonego w art. 163c wskazano postępowanie uproszczone, które wszczyna się poprzez wniosek złożony na formularzu, czyli uproszczone na formularzu, tak to określę. Teraz tak, §5 art. 163c jest to przepis dotyczący tylko tego postępowania uproszczonego wszczynanego za pomocą wniosku na formularzu. W przypadku złożenia przez stronę podania z wykorzystaniem urzędowego formularza nie jest dopuszczalne późniejsze powoływanie się przez nią na okoliczności pominięte w tym podaniu, chyba że okoliczności te są istotne dla wyniku postępowania, a ich uwzględnienie nie doprowadzi do przedłużenia postępowania.

Jak państwo widzą, są 2 przesłanki, które muszą być spełnione łącznie i które umożliwiają powołanie się na nowe okoliczności. Po pierwsze, te okoliczności muszą być istotne, a po drugie, uwzględnienie tych okoliczności nie przedłuży postępowania. Jeżeli choć jedna z tych przesłanek nie zostanie spełniona, w szczególności jeżeli uwzględnienie okoliczności mogłoby doprowadzić do przedłużenia postępowania, to mamy do czynienia z zakazem podnoszenia tego typu okoliczności. W związku z tym strona, nie mając możliwości dokonania zgłoszenia, jest narażona na to, że wynik postępowania administracyjnego będzie dla niej niekorzystny.

Dlaczego o tym mówię? Dlatego że w art. 163d, który dotyczy całego postępowania uproszczonego, a więc tego na formularzu i tego poza formularzem, zasada jest inna. Tam, jeżeli zgłoszenie nowej okoliczności mogłoby doprowadzić albo doprowadziłoby do przedłużenia postępowania, następuje przejście na zasady ogólne. Jeśli dobrze zrozumiałem intencje ustawodawcy, wydaje mi się, że celem §5 nie było doprowadzenie do zakończenia postępowania na podstawie tych dowodów, które zostały zgłoszone. Jeśli tak, należałoby zastosować ten art. 163d, który stanowi, że jeżeli zostanie zgłoszona okoliczność prowadząca do przedłużenia postępowania, przechodzimy na zasady ogólne. Być może nie zrozumiałem intencji. Tu chętnie wysłucham strony rządowej. Dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Tak, bardzo prosimy przedstawicieli ministerstwa o wypowiedź.

Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju Luiza Modzelewska:

Ja tu muszę wytłumaczyć, wyjaśnić pewien niuans, który różni postępowania, różnicę, która nie jest tak drastyczna, jaką byśmy rozumieli przez pojęcie „prekluzja dowodowa", ale jest tu pewien istotny niuans, pewna różnica. Jeżeli mamy do czynienia z postępowaniem wszczętym na formularzu, który będzie dokładnie określał, jakie okoliczności trzeba wskazać, jakie dowody załączyć itd., to jeśli strona będzie chciała, żeby to postępowanie mimo nowych okoliczności dalej toczyło się w trybie uproszczonym, to na niej będzie spoczywał ciężar uzasadnienia, że to nie przedłuży postępowania. Nie zdecydowaliśmy się tutaj na wprowadzenie tak daleko idącego rygoru w stosunku do strony, że te nowe okoliczności zostaną pominięte. Po prostu wtedy wyjdzie ta zasada, która dotyczy zarówno postępowania formularzowego, jak i nieformularzowego, określona w art. 163d, czyli po prostu organ też przejdzie na postępowanie zwykłe.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Panie Mecenasie, bardzo proszę.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

Tak, czyli dobrze zrozumiałem przepis.

Nie ma możliwości przejścia z postępowania uproszczonego na formularzu do postępowania uproszczonego, czyli z §5 w art. 163c na art. 163d, z tego powodu, że strona nie może powołać się na okoliczności, w ogóle nie może tego uczynić, nie może powołać się na okoliczności, które mogłyby przedłużyć postępowanie. Strona ma zakaz powoływania się na takie okoliczności. Skoro ma zakaz powoływania się na takie okoliczności, to w ogóle nie możemy ich brać pod uwagę, organ w ogóle nie będzie mógł wziąć ich pod uwagę.

Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju Luiza Modzelewska:

To nie wynika z żadnego przepisu, a gdy przeczytamy art. 163c §5 i art. 163d, to nie ma wątpliwości, że art. 163d dotyczy zarówno postępowania formularzowego, jak i nieformularzowego. Tu nie ma żadnego ograniczenia w odniesieniu do postępowania nie na formularzu. To jest skutek, który następuje w obu przypadkach, tylko różnica polega na tym, że w postępowaniu formularzowym strona może uzasadnić, że to nie przedłuża postępowania, i pozostać w trybie uproszczonym. Na tym polega różnica.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Pan mecenas. Bardzo proszę.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

Otóż §5 wyłącza stosowanie art. 163d. Są określone skutki zgłoszenia okoliczności, które mogłyby doprowadzić do przedłużenia postępowania.

Teraz rozumiem, jaka jest pani intencja, ministerstwa, rządu intencja.

(*Senator Piotr Zientarski*: Patowanie postępowania formularzowego. O to chodzi.)

Tylko, że tego efektu nie udało się osiągnąć. Przepis jest tak napisany, jak jest napisany. Organ nadal będzie musiał prowadzić postępowanie…

(*Głos z sali*: Uproszczone.)

…uproszczone na formularzu…

(*Senator Piotr Zientarski*: Tak.)

…z wyłączeniem tych okoliczności, bo jest zakaz ich zgłaszania. Ale pozostawiam to oczywiście komisji, bo tu już wszystko zostało powiedziane.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Czy pani…

(*Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju Luiza Modzelewska*: Jeśli mogłabym…)

Senator Piotr Zientarski:

Bo tak to rozumiemy. Rozumiemy, że pani się przy tym upiera z tego względu, aby była możliwość także przy wniesieniu nowych okoliczności skorzystania z postępowania uproszczonego formularzowego.

Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju Luiza Modzelewska:

Tak. Chodzi o to, aby pozostać w trybie uproszczonym…

(*Senator Piotr Zientarski*: W trybie uproszczonym.)

…z tym zastrzeżeniem, że tutaj ciężar spoczywa na tej stronie, bo ona miała formularz, więc to ona musi to uzasadnić.

(*Senator Piotr Zientarski*: Jeśli organ nie uzna tych okoliczności za nieistotne, przechodzi na postępowanie zwykłe.)

Tak jest.

(*Senator Piotr Zientarski*: Jest tu pewna analogia do postępowania sądowego, tylko tam jest sprzeciw, więc to jest inna sytuacja. Rozumiem.)

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Proszę państwa, czyli mamy…

(*Senator Piotr Zientarski*: Jak w ustawie.)

(*Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil*: Jeśli mógłbym…)

Pan mecenas.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

Ja rozumiem, że taka była intencja, ale tego się nie udało osiągnąć. Na podstawie §5 będzie musiała zostać wydana decyzja w oparciu o okoliczności wskazane we wniosku, tak to będzie musiało być skończone, bo nie ma przepisu, który pozwalałby na przejście na postępowanie zwykłe.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Czyli państwo reprezentujący ministerstwo stoją na stanowisku, że zachowujemy taki zapis, jaki mamy w projekcie ustawy. Tak?

Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju Luiza Modzelewska:

Jeszcze dosłownie słówko. Tym przepisem jest art. 163d, w którym – jeszcze raz to powtórzę – nie ma żadnego ograniczenia ani do postępowania formularzowego, ani do postępowania nieformularzowego, to jest norma ogólna w postępowaniu uproszczonym.

(*Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil*: Ja przepraszam…)

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Bardzo proszę.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

Co w takim razie by się stało, gdybyśmy po prostu skreślili §5? Wtedy przecież, jeżeli strona działająca w postępowaniu…

(*Głos z sali*: Który?)

…Gdybyśmy skreślili art. 163 §5?

(*Senator Piotr Zientarski*: Jasne.)

Wtedy strona działająca w tym postępowaniu uproszczonym wszczętym na formularzu, jeżeli złoży nową okoliczność, to albo wykaże, że nie ma ona charakteru przewlekającego postępowanie i nadal będzie się toczyło postępowanie na formularzu, tak jak pani sobie zażyczyła…

(*Senator Piotr Zientarski*: Tak, tak.)

…albo tego nie wykaże i postępowanie przejdzie na zasady ogólne. Dokładnie tak stanowi art. 163d.

(*Senator Piotr Zientarski*: Tak jest.)

Tak są napisane te przepisy.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Propozycja pana mecenasa, żeby po prostu wykreślić §5 art. 163c.

Proszę.

Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju Luiza Modzelewska:

Tracimy ten niuans, bo w przypadku braku formularza nie ma żadnego ciężaru na stronie, to organ musi sobie sam ocenić, czy to przedłuży postępowanie, czy go nie przedłuży. To jest ten niuans, który dotyczy formularza. Tu ciężar wykazania uzasadnienia, że to nie przedłuży postępowania, spoczywa na stronie.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dobrze. W takim razie dziękuję bardzo.

(*Senator Jerzy Czerwiński*: Można?)

Pan senator Jerzy Czerwiński. Bardzo proszę.

Senator Jerzy Czerwiński:

Panowie Przewodniczący! Wysokie Komisje!

Ja przyznam, że nie rozumiem argumentacji strony rządowej. Czytam dosłownie w §5 art. 163c: nie jest dopuszczalne późniejsze powoływanie się przez nią, czyli przez stronę, na okoliczności pominięte w podaniu. Jeśli nie jest to dopuszczalne, to nie można stosować art. 163d, czyli powołać nowych okoliczności. Te 2 artykuły są ze sobą sprzeczne, one się wykluczają. Prosiłbym, żeby rząd zastanowił się nad tym w sposób taki podstawowy. Jak można… Składamy podanie, tydzień później poznajemy nowe okoliczności. Czy w ogóle można złożyć pismo i zgłosić te nowe okoliczności organowi, jeśli §5 to wyklucza? Przemyślcie to sobie państwo. Przecież to są 2 sprzeczne sytuacje. Propozycja Biura Legislacyjnego jest według mnie sensowna. Jeśli coś wprowadzamy, to zadbajmy o to, żeby to było zdrowe, tak bym to nazwał, żeby można to było stosować.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Pan senator Mieczysław Augustyn.

(*Senator Mieczysław Augustyn*: Ja chciałbym później zabrać głos.)

Pan przewodniczący Gawęda. Bardzo proszę.

Senator Adam Gawęda:

Ja również bym prosił mimo wszystko… Proszę zwrócić uwagę, Drodzy Państwo, że my tutaj bardzo wnikliwie analizujemy te 2 stanowiska, ale z taką samą sytuacją może się zderzyć organ i on nie będzie miał podstaw do tego, żeby iść w zgodzie albo z art. 163c §5, albo z art. 163d. Prosiłbym, żeby to jednak doprecyzować, żeby nie stwarzać takich bardzo wątpliwych sytuacji w tym procesie. Dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Czy państwo zechcecie odnieść się do tych uwag?

(*Senator Piotr Zientarski*: Trzeba coś z tym zrobić, tak to pozostać nie może.)

Pan senator Zbigniew Cichoń.

Senator Zbigniew Cichoń:

Jeśli można.

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

My z tymi różnymi szczególnymi trybami postępowania mamy niedobre doświadczenia, jeśli chodzi o procedurę cywilną, gdzie tych trybów jest już tyle, że prawnicy się spierają co do tego, kiedy jaki tryb ma być stosowany, i sądy zamiast prowadzić sprawy zastanawiają się nad tym, w jakim trybie mają być one prowadzone i wzajemnie je sobie przekazują. W związku z tym mam obawy o to, żebyśmy nie powtórzyli tego błędu, wprowadzając do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego te niezbyt fortunne nowinki, które znalazły się w kodeksie postępowania cywilnego. Dlatego wydaje mi się, że uwaga pana mecenasa dotycząca §5 jest jak najbardziej trafna i sensowna.

Proszę państwa, nie można na ołtarzu zachowania procedury postępowania uproszczonego kłaść rzetelnego wyjaśnienia sprawy i wydania decyzji zgodnej z prawem. Proszę państwa, tutaj jest to ograniczenie, mianowicie dopuszcza się podniesienie nowych okoliczności tylko wtedy, primo, jeżeli one są istotne, secundo, jeżeli nie doprowadzi to do przedłużenia postępowania. Jeśli zatem mamy okoliczności istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, ale oceniamy, że to przedłużyłoby postępowanie, to trzymamy się sztywno postępowania uproszczonego i w związku z tym nie prowadzimy tego postępowania dowodowego szerszego. Moim zdaniem jest to niedopuszczalne, zwłaszcza że w art. 163b wprowadzamy zasadę przeciwną, mianowicie gdy zgłasza się nowe okoliczności i przedłuży to postępowanie, wtedy rezygnuje się z trybu postępowania uproszczonego, i słusznie. W związku z tym art. 163d jak najbardziej ma sens, zaś ten 163c §5 w tym momencie nie ma sensu. Tak ja to odbieram. Dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję.

Pan przewodniczący Adam Gawęda. Proszę bardzo.

Senator Adam Gawęda:

Szanowni Państwo, jeśli na tym etapie ministerstwo potrzebuje jeszcze czasu do weryfikacji, to ja bym złożył wniosek, żeby tę kwestię, kwestię rozstrzygnięcia tego zapisu zostawić do posiedzenia plenarnego. Można to jeszcze doprecyzować w czasie drugiego czytania. Nie chciałbym popełnić błędu i też nie chciałbym…

Senator Piotr Zientarski:

Tak, trzeba poprawkę… Ja przejmuję tę poprawkę. Myślę, że szkoda, żeby…

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Tak, przejmuję tę poprawkę. Być może byłaby kwestia ewentualnego doprecyzowania.

(*Senator Mieczysław Augustyn*: Zawsze możesz wycofać.)

Tak. Proszę państwa, niewątpliwie te argumenty, o których była mowa w dyskusji, w szczególności to, że w §5 art. 163 jest napisane, że nie jest dopuszczalne w razie wykorzystania tego trybu późniejsze powoływanie się na okoliczności… Teraz jest kwestia tego, co to znaczy „późniejsze". Tu rzeczywiście może być problem i stąd też ewidentna sprzeczność z art. 163d.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dobrze. Dziękuję bardzo.

Tę poprawkę przejmuje pan senator przewodniczący Zientarski.

Na stanowisko ministerstwa jeszcze będzie czas.

Jeżeli państwo podzielilibyście te uwagi, czy w całości, czy w części, jeżeli chodzi o zakres poprawek, to oczywiście będzie jeszcze czas, będzie można je zgłaszać na posiedzeniu plenarnym.

Bardzo proszę, pan minister.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju Mariusz Haładyj:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Przyjmiemy może odwrotną, że tak powiem, konstrukcję, tzn. w tej chwili my byśmy zmienili zdanie i przyjęli argumentację i biura, i panów senatorów, a gdyby w trakcie analizy – mamy tydzień do posiedzenia plenarnego – wyszło nam, że np. nie tyle trzeba zrezygnować z tego przepisu, ile należałoby go zmodyfikować, to wtedy byśmy ewentualnie…

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dobrze.

(*Senator Piotr Zientarski*: Czyli przyjmiemy…)

W takim razie tę poprawkę przejmuje pan senator przewodniczący Zientarski…

(*Senator Piotr Zientarski*: Tak.)

…i ja ją przejmuję, i pan senator Adam Gawęda.

W takim razie poprawkę nr 11 przejmuje 3 senatorów z tymi uwagami, jeżeli chodzi o sposób procedowania, o których przed chwilą powiedział pan minister.

Przechodzimy do następnej poprawki.

Bardzo proszę, Panie Mecenasie.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

Zanim zacznę ją omawiać, od razu chcę się do czegoś przyznać. Czytając jeszcze dzisiaj rano swoją opinię, doszedłem do wniosku, że być może popełniłem błąd. Ale moje stanowisko będzie zależało od tego, co usłyszę, jaką argumentację usłyszę, chodzi mi o to, jaki był cel przepisów, bo być może należałoby zredagować poprawkę inaczej, a może w ogóle jej nie redagować. Mimo to ją przedstawię i pan przewodniczący pozwoli odnieść się do tego ministerstwu.

Otóż, uwaga nr 12 dotyczy art. 163d i 163f. Na podstawie art. 163e §1 postępowanie dowodowe jest ograniczone do dowodów zgłoszonych przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania oraz dowodów możliwych do ustalenia na podstawie danych, którymi dysponuje organ w procesie postępowania. Więc ten przepis wprowadza tzw. prekluzję dowodową, tzn. określa moment, do którego można dowody składać. Ostatnim momentem jest moment wniesienia podania, wszczęcia postępowania na podstawie podania.

Teraz spójrzmy na art. 163d, o którym tu już rozmawialiśmy. Jeżeli uwzględnienie nowych okoliczności powołanych przez stronę w toku postępowania jest istotne dla wyniku tego postępowania, a ich uwzględnienie doprowadzi do jego przedłużenia, organ administracji publicznej w dalszym ciągu prowadzi postępowanie z pominięciem przepisów niniejszego rozdziału, o czym niezwłocznie informuje stronę. A więc art. 163d z kolei określa konsekwencje niezachowania normy zawartej w art. 163e.

Teraz proszę spojrzeć na kolejność przepisów. Pierwszy przepis to jest ten, który określa konsekwencje naruszenia normy, a drugi z tych przepisów to jest przepis określający normę. Prawidłowo formułując przepisy, powinniśmy robić odwrotnie, tzn. najpierw określać normę, a później skutki jej naruszenia. Dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Bardzo proszę, ministerstwo.

Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju Luiza Modzelewska:

Ja powiem tak: ja bym tych przepisów nie czytała w ten sposób, tak jednoznacznie, że jeden określa okoliczności, a drugi konsekwencje. My tutaj, jeżeli chodzi o kolejność przepisów, kierowaliśmy się pewną chronologią zdarzeń w postępowaniu, bo najpierw organ zdecyduje o tym, czy ewentualnie przejść na tryb zwykły, czy nie, a dopiero później będzie miał materiał dowodowy, którego kompletność będzie oceniał, i ocenę dowodów, do której odnosi się z kolei §2. Więc ta kolejność tym jest powodowana.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Bardzo proszę, Panie Mecenasie.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

W takim razie wydaje mi się… Ja bym nadal obstawał przy tym, żeby zmienić kolejność tych przepisów z powodów, o których powiedziałem. Jednocześnie chcę powiedzieć, że zauważyłem tam jeszcze jedną rzecz i chętnie poznam państwa stanowisko w tej sprawie. Otóż, art. 163e mówi o prekluzji w składaniu dowodów, art. 163d – w składaniu nowych okoliczności. I teraz jest pytanie, na ile to było zamierzone. Jeżeli nie było zamierzone, to trzeba to ujednolicić, a jeżeli było zamierzone, to być może trzeba będzie jakoś przeredagować przepisy, ale może nie. Dziękuję.

(*Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju Luiza Modzelewska*: Nie widzę tutaj…)

To jeszcze raz. Art. 163e §1: postępowanie dowodowe jest ograniczone do dowodów zgłoszonych przez stronę. Użyto wyrażenia „dowodów zgłoszonych", łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania. A art. 163d stanowi tak: jeżeli uwzględnienie nowych okoliczności itd. A więc nie ma mowy o dowodach. Jest pytanie, na ile było to zmierzone.

Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju Luiza Modzelewska:

Było to w pełni zamierzone. Proszę zwrócić uwagę na to, że mamy tu dowody zgłoszone łącznie z żądaniem oraz możliwe do ustalenia na podstawie danych, czyli również danych o tych okolicznościach.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

Zgadza się. Tak? W takim razie wydaje mi się, że zaproponowana przeze mnie poprawka mogłyby pozostać bez jakichkolwiek modyfikacji. Dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dobrze. Czyli nie ma poparcia ze strony ministerstwa i nikt nie przejmuje tej poprawki z tych powodów, o których przed chwilą powiedziano.

Propozycja poprawki nr 13 z zestawienia.

Bardzo proszę.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

Dotyczy ona art. 64a prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, to jest strona 31. Przepis brzmi następująco: od decyzji, o której mowa w art. 138 §2 kodeksu postępowania administracyjnego, skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw, zwany dalej sprzeciwem od decyzji.

Kluczowa jest pierwsza część przepisu: od decyzji, o której mowa w art. 138 §2. Państwo nie mają przed sobą tego przepisu, więc ja go odczytam. „Organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy".

W tym przepisie jest mowa o 2 decyzjach. Pierwsza jest to decyzja organu odwoławczego, która się wyraża słowami „organ odwoławczy może uchylić", on to uchyla w drodze decyzji, a druga decyzja to jest „zaskarżona decyzja", to jest decyzja organu pierwszej instancji. Wydaje mi się, że kontekst wskazuje na to, że chodzi tu o decyzję organu odwoławczego, ale przepis musi jednoznacznie określać, do której decyzji odsyła. Można tę sprawę załatwić bardzo prosto, tzn. zamiast pisać „od decyzji, o której mowa w art. 138 §2" można napisać „od decyzji"… Przepraszam, bo się zgubiłem. Można napisać „od decyzji wydanej na podstawie art. 138 §2", czyli nie „od decyzji, o której mowa", tylko „od decyzji wydanej na podstawie". Zmiana jest nieznaczna, nieznaczna redakcyjnie, ale sprawia, że przepis jednoznacznie wskazuje, o którą decyzję chodziło. Dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Bardzo proszę, czy „od decyzji, o której mowa", czy „wydanej na podstawie"?

Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju Luiza Modzelewska:

Ja powiem tylko tyle, że naszym zdaniem nie ma tu wątpliwości, że chodzi o decyzję organu odwoławczego, tym bardziej że nie możemy czytać sobie każdego przepisu w oderwaniu od całej reszty przepisów p.p.s.a., a jest art. 52 p.p.s.a., który stanowi, że do sądu administracyjnego zaskarża się decyzje po wyczerpaniu środków zaskarżenia. Więc naprawdę nie będzie żadnych wątpliwości co do tego, co się zaskarża sprzeciwem. I nie wyobrażam sobie, żeby pan mecenas dopuszczał taką możliwość interpretacji, że od decyzji wydanej w pierwszej instancji będą wnoszone sprzeciwy, tym bardziej że mówimy o tym, jakie przesłanki są istotne w postępowaniu ze sprzeciwu.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Pan mecenas.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

Zgadzam się z każdym słowem pani mecenas, ale wyciągam z tego trochę inne wnioski. Mimo że w toku interpretacji bez trudu można dotrzeć… znaczy „bez trudu", bez trudu zrobi to fachowiec, to proszę pamiętać, że trzeba tak formułować przepisy, aby ich recepcja była możliwie najprostsza. Po co komplikować coś, co można napisać wprost?

Senator Piotr Zientarski:

Ja przejmuję tę poprawkę. Uważam, że powinno być „na podstawie", wtedy mamy podstawę prawną, a nie „o którym mowa".

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Poprawkę nr 13 z zestawienia przyjął pan przewodniczący Zientarski.

Bardzo proszę, następna poprawka.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

Nad poprawką nr 14 nie będę się rozwodził, bo tu chyba nie ma sporu. W art. 64c §3 jest błędne odesłanie, odesłanie do §2, a powinno być do §1.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Jest zgoda ministerstwa.

(*Senator Piotr Zientarski*: Jest zgoda.)

W takim razie ją przejmujemy.

(*Senator Piotr Zientarski*: Wspólnie.)

(*Głos z sali*: Tak.)

Tak, wspólnie prezydium, czyli pan senator Zientarski, pan senator Gawęda i ja.

Proszę dalej.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

W art. 64c w §6 znowu jest odesłanie do §3, a w mojej opinii powinno to być odesłanie do §4. Tu też chyba nie ma wątpliwości.

(*Senator Piotr Zientarski*: Jest zgoda.)

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Zgoda. Tak?

Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju Luiza Modzelewska:

Tak, tak.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

To my we trzech przejmujemy tę poprawkę.
Poprawka nr 16.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

Art. 64d §1 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, to jest strona 32, stanowi: sąd rozpoznaje sprzeciw od decyzji na posiedzeniu niejawnym w terminie 30 dni od dnia wpływu sprzeciwu od decyzji.

Wysoka Komisjo, przepis ten, jak sądzę… Może inaczej, najpierw powiem o kontekście tego przepisu. Sprzeciw od decyzji można wnieść na 2 sposoby. Zasadą prawdopodobnie pozostanie nadal taka metoda, zgodnie z którą wnosi się sprzeciw za pośrednictwem organu, który wydał decyzję, organ dołącza do tej decyzji uporządkowane, kompletne akta i wysyła je do sądu administracyjnego. W takim wypadku sąd będzie miał 30 dni na wydanie wyroku w sprawie sprzeciwu. Ale jest jeszcze możliwy drugi tryb postępowania, który chyba, jak mi się wydaje, umknął uwadze. Otóż, strona może wnieść sprzeciw bezpośrednio do sądu. W takim wypadku sąd wzywa organ administracji do przekazania mu kompletnych i uporządkowanych akt sprawy w celu ustosunkowania się do sprawy. W takim przypadku termin liczy się tak samo, też jest to 30 dni od chwili, kiedy sąd otrzymał sprzeciw.

Proszę teraz zwrócić uwagę na taką sprawę. Sąd otrzymuje sprzeciw, zaczyna nam biec okres 30-dniowy, 14 dni ma organ na wysłanie kompletnych akt sprawy, to już nam prawie połowa tego okresu uciekła, a jeszcze musimy uwzględnić czas dla poczty na dostarczenie tego wezwania sądu oraz na dostarczenie akt. Może się okazać, że ten okres 30-dniowy zostanie bardzo skrócony, co już dla sądu będzie niekomfortowe, ale być może to jest założenie ustawodawcy, aby wydać wyrok w terminie. A może się zdarzyć tak, że ten okres upłynie w całości. Wtedy sąd będzie wydawał ten wyrok po terminie. Ja odjąłem ten termin oczywiście jako termin instrukcyjny dla sądu, ale mimo wszystko wydaje mi się, że bardzo łatwo można poprawić ten przepis, wskazując na to, że w przypadku gdy sprzeciw był kierowany do sądu i sąd wysłał wezwanie do organu o nadesłanie akt sprawy, trzeba liczyć te 30 dni od momentu, kiedy otrzymał akta sprawy. Dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Bardzo proszę.

Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju Luiza Modzelewska:

Tu chciałabym powiedzieć o 2 sprawach. Po pierwsze, to nie są żadne 2 alternatywne tryby, cały czas jest tylko 1 tryb wnoszenia skargi, tryb wnoszenia skargi za pośrednictwem organu. My w §3 zwracamy tylko uwagę na to, że jeżeli zdarzy się takie uchybienie, że strona bezpośrednio skieruje sprzeciw do sądu, to nie będzie to miało wpływu na uchybienie terminowi do wniesienia skargi.

Zauważmy, jaki byłby skutek tego, gdybyśmy wprowadzili taką poprawkę, jaką proponuje pan mecenas. Wtedy uzależniamy termin rozpoznania sprzeciwu, sprawność całego tego procesu od tego, jak zachowa się organ, jak szybko organ przekaże te akta sądowi. A to, o czym powiedział pan mecenas na końcu, też jest ważne. Chodzi mi o to, że to jest termin instrukcyjny dla sądu, więc żadne negatywne, powiedzmy, twarde konsekwencje z tym nie są związane, ale wskazana jest mobilizacja tego organu przez sąd, tak aby jak najszybciej te akta zostały przekazane.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.
Pan przewodniczący.

Senator Piotr Zientarski:

Ja chcę powiedzieć, że popieram stanowisko rządu, dlatego że tu nie stwarzamy 2 równorzędnych sposobów zaskarżenia. Sposobem zaskarżenia jest zaskarżenie za pośrednictwem organu i to nie ulega wątpliwości. Przyjęcie tej propozycji poprawki doprowadzałoby niejako do równorzędności 2 sposobów zaskarżania. My tu dajemy stronie szansę uratowania, że tak powiem, w terminie… Myślę, że zdarzałoby się to rzadko, bo z reguły jest pouczenie co do tego, że to się robi za pośrednictwem, i strony tak robią. Tak że myślę, że sąd sobie z takimi sytuacjami poradzi.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Pan mecenas. Bardzo proszę.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

Być może użycie wyrażenia „odrębny tryb" było nadużyciem z mojej strony, ale to nie zmienia faktu, że jest tu dwutorowość postępowania i w jednym z przypadków terminy będą uciekały.

Interesujące jest to, co pani powiedziała. Być może jest to jakiś argument, żeby nie uzależniać tego terminu, ale to jest tylko uzależnienie terminu, a sąd i tak ma metody do dyscyplinowania organu, aby nadesłał, może przeprowadzić postępowanie na podstawie skargi itd. Nie wiem, zostawiam to komisji do rozważenia.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.

Nikt poprawki nie przejmuje.

Przechodzimy do propozycji poprawki nr 17 w zestawieniu.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

To już ostatnia, a nie, przedostatnia, bo jeszcze o jednej chciałbym powiedzieć na koniec.

Propozycja poprawki nr 17. Art. 151a §3, strona 34 ustawy. Przepis art. 151a określa sposób wyrokowania i odwoływania się właśnie od tego sprzeciwu, o którym przed chwilą rozmawialiśmy. Na podstawie tego art. 151a §1 sąd, uwzględniając sprzeciw od decyzji, uchyla decyzję, a na podstawie §2 w przypadku nieuwzględnienia sprzeciwu od decyzji sąd oddala sprzeciw. I teraz najważniejsze: od wyroku, o którym jest mowa w §1, czyli tego uchylającego decyzję, nie przysługuje środek odwoławczy, zaś środek odwoławczy nadal będzie przysługiwał od tego wyroku, w którym sąd oddala sprzeciw.

Teraz 2 uwagi. Pierwsza dotyczy art. 176 ust. 1 konstytucji, który stanowi, że postępowanie sądowe jest dwuinstancyjne. Przygotowując się do napisania opinii, zapoznałem się z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego i muszę powiedzieć, że istnieją wyroki Trybunału Konstytucyjnego, które w kwestiach incydentalnych pozwalają na postępowanie jednoinstancyjne. Rozumiem to, rozumiem, że mamy tu do czynienia właśnie z takim incydentalnym postępowaniem, ale czuję się w obowiązku poinformować komisję, że istnieje ryzyko naruszenia art. 171 ust. 1 konstytucji.

I druga uwaga, moim zdaniem istotniejsza. Otóż jednej stronie postępowania ustawa umożliwia wniesienie skargi kasacyjnej – przepraszam, upewnię się, to jest chyba skarga kasacyjna – od wyroku, a w przypadku drugiej strony postępowania ustawa już takiej możliwości nie przewiduje. W związku z tym mamy do czynienia z sytuacją, w której ustawa nierówno traktuje strony postępowania, mamy do czynienia z nierównością broni i wydaje mi się, że to jest niedopuszczalne. W związku z tym proponowałbym jednak skreślić przepis, który mówi o tym, że… Może inaczej. proponowałbym wprowadzić przepis, który pozwoli zaskarżyć obydwa rodzaje wyroków. Dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Bardzo proszę, ministerstwo.

Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju Luiza Modzelewska:

Postaram się króciutko. W kontekście pierwszej części uwagi kluczowe jest to, o czym pan mecenas powiedział, tu nie rozstrzyga się o prawach i obowiązkach stron, to są kwestie formalne, dotyczące tego, kto ma rozstrzygać, a nie tego, w jaki sposób, więc tutaj jednoinstancyjność może być wprowadzona.

Druga sprawa, na którą chcę zwrócić uwagę, to jest to, o czym my rozmawiamy. My rozmawiamy o tym, żeby organ mógł zaskarżyć wyrok WSA do Naczelnego Sądu Administracyjnego, narażać stronę na kilka, a realnie, faktycznie na kilkanaście miesięcy oczekiwania na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, żeby się dowiedzieć, czy to on miał prowadzić postępowanie, czy organ pierwszej instancji. Dlaczego nie jest trafne to, o czym pan mecenas w tej drugiej części powiedział? Dlatego że, jak pan mecenas zerknie na art. 64b §3, to zobaczy, że tam wyłączamy w postępowaniu ze sprzeciwu stosowanie art. 33 p.p.s.a. W postępowaniu ze sprzeciwu stroną jest tylko ta strona, która wnosi sprzeciw. Więc tutaj nie ma tego problemu, że odbieramy jakiemuś uczestnikowi postępowania możliwość wniesienia skargi kasacyjnej, to jest tylko kwestia zaskarżania tego wyroku przez organ. Zatem myślę, że tu nie mamy wątpliwości co do tego, że konstytucja nie dla organów gwarantuje prawa, tylko dla obywateli.

(*Senator Piotr Zientarski*: Tak jest.)

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Pan mecenas. Proszę.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

Tak. Chciałbym się z tym zgodzić. Ja nie doczytałem tego art. 64b. W świetle tego, co zostało powiedziane w odniesieniu do drugiej części mojej wypowiedzi, został mi niejako wytrącony argument z ręki.

Oczywiście należy pamiętać o tej możliwości, do której ja sam dość sceptycznie podchodzę, ale to zaznaczam, mówię o możliwej niezgodności z art. 176 ust. 1.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dobrze.

Poprawki nr 17 nikt nie przejmuje.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

Nikt nie przejmuje.

Mam jeszcze jedną uwagę, która nie znalazła się w opinii, a to dlatego, że zauważyłem to w ostatniej chwili. Chodzi o art. 4, to jest na stronie 27 ustawy. W art. 4 ust. 2 brzmi: w postępowaniach o ustalenie niepełnosprawności

albo stopnia niepełnosprawności nie stosuje się art. 79a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, DzU itd.

Wysoka Komisjo, to jest bardzo prawidłowo napisany przepis, ale jest tam jeden problem. Otóż w ust. 1 tego samego art. 66 również jest odesłanie do kodeksu postępowania administracyjnego. I tam ono zostało zrealizowane w taki sposób, że napisano, iż nie stosuje się przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, bez przytoczenia daty, bez przytoczenia numeru Dziennika Ustaw. Oczywiście to, co my tu mamy w ustawie, jest poprawne, tak się powinno robić, ale musimy pamiętać o kontekście. Jeżeli w ust. 1 zastosowano taką technikę legislacyjną, błędną, to tutaj należałoby zachować konsekwencję. Dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Bardzo proszę, ministerstwo.

Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju Luiza Modzelewska:

Jeśli dobrze pamiętam, to zostało to uzupełnione przez legislatorów sejmowych jako rzecz konieczna przy wskazywaniu kodeksu, więc myślę, że jest ryzyko, że Sejm…

(*Senator Piotr Zientarski*: Znowu.)

…nie przyjmie takiej poprawki.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dobrze. W takim razie nikt nie przejmuje tej poprawki chociażby tych z powodów, które przed chwilą zostały tu wskazane.

Pan senator Mieczysław Augustyn. Bardzo proszę.

Senator Mieczysław Augustyn:

Po przedstawieniu tych propozycji poprawek ja sam chciałbym, tak mi się wydaje, zaproponować poprawkę.

Proszę państwa, zgłaszałem tu wątpliwości…

(*Przewodniczący Stanisław Gogacz*: Do którego artykułu?)

Momencik. Zgłaszałem tu wątpliwości dotyczące tego, czy niektóre z tych przepisów nie ułatwią działań korupcyjnych. Proszę państwa, chciałbym się odnieść do rozdziału 5a dotyczącego mediacji. Otóż, jeżeli mediacje mają być stosowane w nie do końca jasnych okolicznościach, bo wtedy kiedy pozwala na to charakter sprawy i koniec, jeżeli dodatkowo mediatora wskazuje uczestnik mediacji, mówi o tym przepis art. 96f §1 i 2, który tak naprawdę pozwala wybrać dowolnie – wyjątek jest taki, że to nie może być pracownik organu administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie – wyznaczyć dowolnego niekaranego człowieka, np. wybranego przez przedsiębiorcę, który chce załatwić sprawę, bo może go przywieźć, że tak powiem, w teczce, udowodnić, że jest niekarany… Mnie się wydaje, że to jest za daleko idące. Dlatego dobrze by było, żeby te mediacje, które oczywiście mają sens, były prowadzone jednak przez zawodowców.

W tej sytuacji proponowałbym w art. 96f skreślić słowa „w szczególności mediator" i wtedy gramatycznie odnieść się do pierwszej części zdania, bo oczywiście chodzi o osobę, która byłaby wpisana na listę stałych mediatorów itd.

Wydaje mi się, że to są bardzo daleko idące przepisy, może nie czytane osobno, ale te 3 sprawy razem, jak mi się wydaje, niosą pewne ryzyko. Dlatego zgłaszam taką poprawkę…

(*Senator Piotr Zientarski*: Zawężamy.)

…żeby jednak to zawęzić, zrezygnować z tego „w szczególności", bo to jest tylko instrukcyjne, a nie wiążące. Dobrze by było, aby przynajmniej na początku były to jednak osoby wpisane na listę mediatorów, czyli zawodowcy, a nie osoby… Oczywiście one też musiałyby być wskazane przez zainteresowanego, budzić jego zaufanie, mediacja bez tego nie miałaby żadnego sensu, ale nie takie, które można po prostu wziąć skądkolwiek. Dlatego wnoszę o wprowadzenie poprawki, o skreślenie w art. 96f §1 wyrazów „w szczególności mediator" i zamianę wyrazu „wpisany" na „wpisana".

Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju Luiza Modzelewska:

Dziękuję za tę uwagę.

Ja może wyjaśnię, dlaczego my się zdecydowaliśmy na umożliwienie powołania takiego mediatora ad hoc. Przede wszystkim dlatego, że choć te listy stałych mediatorów, które są dzisiaj prowadzone, dają możliwość zaznaczenia „sprawy administracyjne", to do dzisiaj nie było mediacji prowadzonej w tym trybie, więc też trzeba dać szansę, żeby mediatorzy, którzy się w tym specjalizują, się na te listy powpisywali. To po pierwsze. A po drugie, jednak spektrum spraw administracyjnych jest olbrzymie i niekiedy bardzo ważne jest posiadanie jakiegoś bardzo szczegółowego oglądu w jakiejś dziedzinie. Tych rodzajów postępowań mamy przecież, mogę chyba śmiało powiedzieć, tysiące, więc może się czasami okazać, że specjalisty z konkretnej dziedziny nie znajdziemy na liście, ale nie mamy wątpliwości, że w konkretnej dziedzinie jest to osoba, która budzi zaufanie strony i organu. Wtedy pewnie będzie lepiej i dla mediacji, i dla wszystkich jej uczestników, żeby to taka osoba prowadziła mediacje.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Panie Mecenasie, pan chciał…

(*Senator Mieczysław Augustyn*: Jeśli mogę, odniosę się do tego.)

Proszę, Panie Senatorze.

Senator Mieczysław Augustyn:

Rozmawiając z jednym z urzędników, usłyszałem taką opinię, która mnie zastanowiła, otóż taką, że tu można znaleźć formułę do tego, żeby luźniej traktować przepisy, przychylając się do życzenia strony, ale do tego trzeba mieć alibi. Słowo „alibi" bardzo mnie zastanowiło. Taki mediator

wskazany przez stronę, w żadnej mierze niezweryfikowany, może stanowić alibi do niekoniecznie prawidłowego postępowania. Dlatego uważam, że to jest jednak daleko idące rozwiązanie.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Proszę państwa, zaraz oczywiście poproszę przedstawicieli ministerstwa, ale chcę też powiedzieć, że mamy na sali gości, którzy przybyli specjalnie na nasze posiedzenie. Co prawda mamy tak ustalony harmonogram, że o 14.00 rozpoczynamy następne posiedzenie, dość ważne, ale bardzo bym prosił o wypowiedzi, oczywiście jak najkrótsze. Gdyby ktoś z państwa gości chciał zabrać głos – jest pan sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, są inni państwo – gdyby chodziło o jakąś krótką wypowiedź, gdybyście państwo chcieli przedstawić np. jakąś ocenę tej nowelizacji, to oczywiście bardzo proszę w tym momencie.

Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos?

Jeżeli nie, to poproszę…

(*Senator Piotr Zientarski*: Może pan sędzia by się wypowiedział co do…)

Bardzo proszę.

Naczelnik w Biurze Orzecznictwa w Naczelnym Sądzie Administracyjnym Marian Wolanin:

Jeśli można?

Marian Wolanin, Naczelny Sąd Administracyjny.

Proszę państwa, tylko chwilę. Oczywiście Naczelny Sąd Administracyjny, jak słyszeliśmy we wstępnej wypowiedzi przedstawicieli ministerstwa, miał dosyć spory, powiedzmy, udział ekspercki w niektórych formułach przygotowanego projektu zmian. Nie ukrywam, że nie wszystkie proponowane rozwiązania są przychylnie oceniane przez środowisko sądów administracyjnych, ale jedno, co należy w tym wszystkim powiedzieć, to jest to, że to wszystko ma służyć przede wszystkim przyspieszeniu procedur administracyjnych, czyli postępowań przed organami administracji. W związku z tym istotne jest to, jaki będzie tego efekt w postaci przełożenia się na liczbę spraw, które będą wpływać do sądów administracyjnych. Chciałbym bowiem powiedzieć, że w 2016 r. do sądów administracyjnych wpłynęło ponad 80 tysięcy spraw. Liczymy na to, że usprawnienie pracy i skrócenie procedur administracyjnych przed organami spowoduje przyhamowanie wpływania spraw kierowanych do sądów administracyjnych, bo przecież istotą, jak słyszymy, jest to, żeby mniej spraw kończyło się w sądach administracyjnych, żeby więcej spraw kończyło się przed organami administracji, oczywiście ku zadowoleniu stron. W związku z tym pewne szczegółowe rozwiązania, jakie się tu proponuje, m.in. mediacje, o których w tej chwili dyskutujemy, jak rozumiem, mają służyć temu, żeby znaleźć takie rozwiązanie sprawy, które będzie satysfakcjonujące dla stron i będą one rezygnować z pójścia do sądu. Należy pamiętać, że sąd administracyjny skupia się co do zasady na ocenie legalności działania organów. W przypadku postępowań mediacyjnych, nazwijmy to tak ogólnie, wiadomo, że sąd będzie ograniczony w swoim działaniu i będzie mógł ocenić tylko to, czy zostały zachowane kwestie proceduralne, związane np. z mediacją. Więc rzeczywiście istotne jest to, jak ta mediacja będzie uregulowana w postępowaniu przed organami administracji, bo to będzie dla sądu kryterium oceny, czy mediacja została przeprowadzona z zachowaniem reguł wynikających z przepisów, które się proponuje dzisiaj, czy też nie.

Co do pozostałych rozwiązań, które są tu proponowane, jak powiedziałem wcześniej, mogę powtórzyć, że istotą jest to, na ile te wszystkie propozycje spowodują, że strony mniej ochoczo będą szły do sądu, uznając, że sposób rozstrzygania sprawy przez organy administracji będzie dla nich satysfakcjonujący. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję panu sędziemu.

Proszę państwa, ja proponuję, żebyśmy po zabraniu głosu przez pana ministra przystąpili do przegłosowania poprawek i przegłosowania ustawy, chyba że ktoś chce zabrać głos w naprawdę istotnej sprawie.

Bardzo proszę, pan minister. Bardzo proszę o krótkie wystąpienie.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju Mariusz Haładyj:

Ja króciutko. Rozmawiamy na skutek…

(*Rozmowy na sali*)

(*Przewodniczący Stanisław Gogacz*: Bardzo proszę o ciszę, pan minister teraz przemawia.)

…uwagi pana senatora, dlatego chciałbym, żeby pan senator…

(*Przewodniczący Stanisław Gogacz*: Panie Senatorze, to w odniesieniu do pana uwagi.)

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Nie jest to rzecz, którą lekceważymy albo którą ignorujemy, albo nad którą się nie zastanawialiśmy. Ale proszę zobaczyć, że nie ma możliwości, żeby strona wbrew organowi narzuciła osobę mediatora. To po pierwsze. Po drugie, k.p.c., do którego się odnosimy, jeżeli chodzi o listę mediatorów, też nie oznacza limitowania, k.p.c. nie limituje możliwości prowadzenia mediacji sądowej przez mediatora z listy. Tam jest taka formuła, jeśli dobrze pamiętam, że sąd, wyznaczając mediatora do mediacji sądowej, w pierwszej kolejności bierze pod uwagę mediatora z listy prowadzonej przez prezesa sądu okręgowego. Więc wydaje mi się, że zawężenie nie jest jakby… Jest to kwestia do dyskusji, ale wydaje mi się, że nie jest to konieczna zmiana. Ażeby też zachować spójność…

Senator Mieczysław Augustyn:

Panie Przewodniczący, ja pozwolę sobie na razie wycofać tę poprawkę, ale idąc tokiem myślenia pani dyrektor, pani mecenas, która mówiła, że chodzi przecież o osoby o szczególnych kwalifikacjach, ważnych w procesie mediacyjnym, być może warto – ja się jeszcze nad tym zastanawiam – niektóre sformułowania albo wręcz cały

akapit ze sformułowania zawartego w art. 96d, czyli odnoszącego się do sytuacji, w której uczestnicy mediacji nie wybrali mediatora, przenieść do art. 96f. Wtedy byśmy wiedzieli, że ten człowiek ma być nie tylko niekarany, nie tylko korzystający z pełni praw, ale mający odpowiednie kwalifikacje. Gdy pan senator Zientarski zwrócił mi na to uwagę, to zacząłem się zastanawiać, dlaczego tego nie ma. Może warto to przemyśleć. Ja na razie wycofuję tę poprawkę, zastanowię się, jak ona powinna brzmieć, ale co do intencji to chciałem ją wyrazić, bo chodzi o to, żebyśmy nie ustanawiali tak daleko idącej dowolności.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.

Oczywiście jeszcze na posiedzeniu plenarnym w trakcie dyskusji będzie okazja, żeby złożyć poprawki.

Proszę państwa, jeżeli jest zgoda, to przystąpimy do głosowania nad poprawkami, które zostały przejęte przez senatorów, a ich propozycje wcześniej zgłoszone przez Biuro Legislacyjne, przez pana mecenasa.

Pierwsza propozycja poprawki chyba nie została przez nikogo przejęta.

(*Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil*: Dopiero czwarta.)

Druga też nie, trzecia też nie.

Czwarta tak. Ja ją przejąłem.

Proszę o krótkie scharakteryzowanie, czego dotyczy poprawka.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

Poprawka nr 4 dotyczy przepisu, który w negatywny sposób określa niemożność wydania postanowienia.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Kto jest za przyjęciem tej poprawki? (16)

Kto jest przeciwny tej poprawce? (0)

(*Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju Mariusz Haładyj*: Jeżeli dobrze…)

Państwo popieraliście tę poprawkę.

(*Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju Mariusz Haładyj*: Do art. 96c?)

(*Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju Luiza Modzelewska*: Nie, poprawki czwartej nie było…)

Art. 96m paragraf…

(*Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju Mariusz Haładyj*: Tak, ale czwarta poprawka dotyczyła art. 96c.)

Nie, teraz głosujemy nad piątą.

(*Senator Piotr Zientarski*: Piąta.)

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

(*Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil*: …Dotycząca art. 96c.)

(*Głos z sali*: Tak, art. 96c.)

(*Senator Piotr Zientarski*: To ja ją zgłosiłem. Tak.)

(*Senator Mieczysław Augustyn*: Była zgłoszona i została przegłosowana.)

(*Senator Piotr Zientarski*: Została przegłosowana.)

W takim razie przystępujemy do głosowania nad poprawką…

(*Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil*: …Głosowanie. Czy ktoś był przeciw i…)

(*Głos z sali*: Nie do końca…)

(*Głos z sali*: Nie był przeciw…)

(*Głos z sali*: Wszyscy obecni senatorowie.)

Proszę państwa, czy możemy przeprowadzić reasumpcję?

(*Głos z sali*: Tak.)

Proszę państwa, w związku z tym, że nastąpiła pomyłka, poproszę, żebyśmy jeszcze raz… Wszyscy myśleliśmy, że głosujemy nad poprawką…

(*Głos z sali*: Tak, reasumpcja.)

W takim razie zgłaszam wniosek o reasumpcję.

Kto jest za tym, żebyśmy jeszcze raz przeprowadzili głosowanie dotyczące poprawki nr 4? Dlatego że wszyscy, a przynajmniej ja byłem przekonany, że głosujemy nad poprawka nr 5. Pan mecenas powiedział, że do poprawki nr 4… Nie było wiadomo, czy z czwartą włącznie, czy bez czwartej, a chodziło o przejęcie poprawek.

Kto jest za reasumpcją głosowania? (8)

Kto jest przeciwny reasumpcji? (7)

Kto się wstrzymał od głosu? (2)

Proszę państwa, w takim razie przystępujemy do głosowania nad poprawką nr 4, którą przejął pan senator przewodniczący Zientarski. Poprawka nie uzyskała poparcia ministerstwa.

Kto jest za przyjęciem poprawki nr 4 w zestawieniu? (8)

Kto jest przeciwny przyjęciu poprawki nr 4? (10)

Kto się wstrzymał od głosu? (0)

(*Senator Mieczysław Augustyn*: Piotr, nie zgłaszasz wniosku mniejszości w przypadku czwórki?)

(*Senator Piotr Zientarski*: Tak, ale to na koniec.)

Teraz poprawka nr 5. To jest poprawka przejęta przez mnie. To jest poprawka, którą popiera ministerstwo.

Kto jest za przyjęciem tej poprawki? (18)

Kto jest przeciwny przyjęciu tej poprawki? (0)

Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Poprawka nr 6. Tę poprawkę przejął pan przewodniczący Piotr Zientarski. Ministerstwo jest przeciwne przyjęciu tej poprawki.

(*Senator Piotr Zientarski*: Proszę ją przypomnieć jednym zdaniem.)

Proszę.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

To jest poprawka, która mówi o innym sposobie określenia pouczenia o wysokości opłaty.

(*Senator Piotr Zientarski*: Tak jest, dotyczy sposobu.)

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Kto jest za przyjęciem poprawki nr 6? (8)

Kto jest przeciwny przyjęciu tej poprawki? (10)

Kto się wstrzymał od głosu? (0)

(*Senator Piotr Zientarski*: To jest bardziej po polsku.)

Poprawka nie uzyskała akceptacji.

Poprawka nr 7. Ministerstwo jest przeciwne jej wprowadzeniu. Poprawkę przejął pan przewodniczący Zientarski.

Proszę o krótką informację.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

To jest ta poprawka, która dotyczyła innego sposobu zapisania regulacji dotyczącej milczącego załatwienia sprawy. Tam chodziło o to, żeby rozbić przepis na 2 paragrafy.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Kto jest za przyjęciem tej poprawki, poprawki nr 7? (8)

Kto jest przeciwny przyjęciu tej poprawki? (8)

Kto się wstrzymał od głosu? (2)

Było 8 za i 8 przeciw, tak?

(*Senator Piotr Zientarski*: Czyli nie uzyskała poparcia.)

W takiej sytuacji poprawka nie uzyskała poparcia. To była poprawka nr 7.

Przechodzimy do poprawki nr 9. Ósemka nie została przejęta. A poprawka nr 9 została przejęta przez pana przewodniczącego Zientarskiego. Jest sprzeciw ministerstwa co do przyjęcia tej poprawki.

Proszę o krótkie jej przypomnienie.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

W poprawce chodzi o to, aby doprecyzować sposób określenia terminu. Tam gdzie przepis odsyła do innego przepisu, w którym są dwa terminy, trzeba wskazać, o który z nich chodzi.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Kto jest za przyjęciem tej poprawki? (7)

Kto jest przeciwny tej poprawce? (11)

Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Poprawka uzyskała akceptację.

(*Głosy z sali*: Nie uzyskała.)

(*Senator Piotr Zientarski*: Nie uzyskała akceptacji.)

Nie uzyskała. Oczywiście.

Poprawka nr 10 jest to poprawka redakcyjna, przejęta przeze mnie i… Tylko przeze mnie. Tak? Dobrze.

Kto jest za przyjęciem tej poprawki? (18)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Teraz poprawka nr 11, przejęta przez senatora Zientarskiego, senatora Gawędę i senatora Gogacza.

(*Senator Piotr Zientarski*: Ze zgodą ministra.)

Proszę o jej przypomnienie.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

To jest poprawka, która dotyczy postępowania uproszczonego na formularzu, tak żeby tam nie było specjalnego trybu, specjalnych zasad zgłaszania nowych okoliczności.

(*Senator Piotr Zientarski*: Tak, chodzi o zgłaszanie nowych okoliczności.)

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Kto jest za przyjęciem tej poprawki? (19)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał? (0)

Poprawka uzyskała akceptację.

Następna poprawka to jest poprawka nr 13. Prawda?

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

Tak. To jest poprawka, która prowadzi do tego, aby wyraźnie wskazać, do której decyzji odsyła przepis.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Poprawka nie uzyskała akceptacji ministerstwa. Poprawkę zgłosił przewodniczący Zientarski.

Kto jest za przyjęciem tej poprawki? (8)

Kto jest przeciwny jej przyjęciu? (9)

Kto się wstrzymał od głosu? (1)

Poprawka nie uzyskała akceptacji.

Poprawka nr 14. To jest poprawka, która zyskała poparcie ministerstwa.

Proszę o wyjaśnienie.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

Poprawia ona odesłanie, odsyła do odpowiedniego paragrafu.

(*Senator Piotr Zientarski*: Tak.)

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Kto jest za przyjęciem tej poprawki? (19)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Poprawka uzyskała akceptację.

Poprawka nr 15. Ta poprawka ma poparcie ministerstwa.

Kto jest za przyjęciem tej poprawki? (19)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał? (0)

Poprawka uzyskała akceptację.

Poprawki nr 16 nikt nie przejął, nr 17 też nikt nie przejął.

To są już wszystkie poprawki, które mieliśmy poddać głosowaniu.

(*Senator Piotr Zientarski*: Tak.)

Proszę państwa, proponuję, żebyśmy teraz przegłosowali ustawę…

(*Senator Mieczysław Augustyn*: Wniosek mniejszości.)

(*Senator Piotr Zientarski*: Tak, wniosek mniejszości. Dotyczy to tych poprawek…)

Wniosek mniejszości.

Kto zgłasza?

(*Senator Mieczysław Augustyn*: Ja się zgłaszam z…)

(*Senator Piotr Zientarski*: Tutaj wspólnie zgłaszamy…)

Ale zgłasza je pan senator Mieczysław Augustyn razem z…

(*Senator Piotr Zientarski*: Tak.)

(*Senator Mieczysław Augustyn*: Tak, z panem przewodniczącym Zientarskim.)

…senatorem Zientarskim. Dobrze.

Chodzi o poprawki…

(*Senator Mieczysław Augustyn*: Te zgłaszane przez pana senatora Zientarskiego.)

(*Senator Piotr Zientarski*: Tak jest. Te, które nie zostały przyjęte.)

Proszę, żebyśmy teraz przegłosowali ustawę z przyjętymi poprawkami.

Kto jest za przyjęciem ustawy, nad którą debatujemy, z przyjętymi poprawkami? (18)

Kto jest przeciwny przyjęciu tej ustawy? (0)

Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Proponuję, żeby sprawozdawcą komisji był pan przewodniczący Adam Gawęda.

Jeżeli nie ma innych propozycji, a pan senator się zgadza…

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

W takim razie pan będzie sprawozdawcą.

Zamykam posiedzenie…

A, jeszcze sprawa wniosku mniejszości.

(*Głos z sali*: Kto będzie sprawozdawcą mniejszości?)

Sprawozdawcą mniejszości jest pan senator Mieczysław Augustyn.

Sprawozdawcą większości…

(*Senator Mieczysław Augustyn*: Senator Zientarski.)

Ale pan Zientarski jest jako drugi, a pan jest tu pierwszy.

(*Senator Mieczysław Augustyn*: Ja zgłaszałem, ale…)

A pan się dopisał do pana senatora. Tak że w przypadku wniosku mniejszości, który zgłosił pan senator Mieczysław Augustyn razem z panem przewodniczącym Zientarskim, sprawozdawcą będzie…

(*Głosy z sali*: Senator Zientarski.)

…pan senator Zientarski, a sprawozdawcą większości będzie pan senator Adam Gawęda. Dziękuję.

Zamykam posiedzenie 3 połączonych komisji.

Senator Piotr Zientarski:

Proszę państwa, ja mam komunikat dla członków Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej. Z uwagi na to, że spodziewamy się ustaw z Sejmu, przewidujemy posiedzenie w najbliższy wtorek…

(*Głos z sali*: O 17.00.)

…o godzinie 17.00.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję państwu. Do widzenia.

(Koniec posiedzenia o godzinie 14 minut 12)

Kancelaria Senatu
Opracowanie:
Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów
Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii