



You have downloaded a document from  
**RE-BUŚ**  
repository of the University of Silesia in Katowice

**Title:** Usprawnienie współdziałania organów na przykładzie instytucji posiedzenia w trybie współdziałania z art. 106a k.p.a.

**Author:** Tomasz Diduch, Paweł Milion

**Citation style:** Diduch Tomasz, Milion Paweł. (2017). Usprawnienie współdziałania organów na przykładzie instytucji posiedzenia w trybie współdziałania z art. 106a k.p.a. W: A. Gronkiewicz, E. Zólkowska (red.), "Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku" (s. 193-212). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

Tomasz Diduch, Paweł Milion

# Usprawnienie współdziałania organów na przykładzie instytucji posiedzenia w trybie współdziałania z art. 106a k.p.a.

## 1. Wprowadzenie

W niniejszym artykule zostanie omówiona instytucja prawna współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym. W tym celu porównany zostanie stan prawny sprzed nowelizacji do stanu prawnego po nowelizacji, z uwzględnieniem różnic przedstawionych w projekcie nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 4 lipca 2016 r. oraz modyfikującego część jego założeń projektu z dnia 21 listopada 2016 r.

Inspiracją dla wprowadzenia omawianej instytucji w ramach ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw stały się zmiany przyjęte w ustawie włoskiej w przedmiocie postępowania administracyjnego i dostępu do dokumentów administracyjnych, na gruncie prawa polskiego jest to jednak *novum*, stąd też sfera postępowania administracyjnego będąca przedmiotem niniejszego opracowania budzi sporo wątpliwości<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Z. KMIĘCIAK: *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego*. Warszawa, czerwiec 2016, s. 123–124.

## 2. Współdziałanie organów administracji w stanie prawnym sprzed nowelizacji

Przed wejściem w życie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw współdziałanie organów administracji w ramach postępowania administracyjnego było uregulowane w art. 106 k.p.a. Chociaż nowelizacja wprowadziła w tym zakresie gruntowne zmiany, samo brzmienie art. 106 k.p.a. w stanie prawnym sprzed nowelizacji i po jej wprowadzeniu nie uległo znaczącym zmianom.

Przepis art. 106 k.p.a. to procesowa regulacja instytucji prawa materialnego, jaką jest współdziałanie organów administracji. Występuje ono wtedy, gdy w jakiejś sprawie dojdzie do krzyżowania się zakresów działania dwóch lub więcej podmiotów<sup>2</sup>. Obowiązek współdziałania następuje, gdy przepis szczególnie nakazuje rozstrzygnięcie sprawy po wcześniejszym wyrażeniu stanowiska przez inny organ, często specjalistyczny. Dotyczy to spraw, w których rozstrzygnięcie ma wpływ na uprawnienia lub obowiązki stron postępowania oraz takich, w których wydanie decyzji może wywołać konsekwencje o doniosłym znaczeniu społecznym.

Obowiązek współdziałania był w całości realizowany z urzędu przez organ, który miał wydać decyzję. Całość działań w procesie, w którym ten obowiązek występował, przedstawiała się następująco:

- 1) wszczęcie postępowania przed organem powołanym do wydania decyzji (wszczęcie postępowania głównego);
- 2) stwierdzenie obowiązku współdziałania przez organ uprawniony do wydania decyzji w sprawie i zwrócenie się do organu współdziałającego o zajęcie stanowiska;
- 3) zawiadomienie strony o wymogu uzyskania tego stanowiska;
- 4) uzyskanie i rozpatrzenie stanowiska tego organu oraz wydanie postanowienia w przedmiocie rozpatrzonego stanowiska;
- 5) wydanie decyzji kończącej postępowanie w sprawie<sup>3</sup>.

Organ współdziałający zarówno w stanie prawnym sprzed nowelizacji, jak i po dniu 1 czerwca 2017 r. nie może przekraczać swoich kompetencji, które – jak ujął to K. Ziemiński – „są możliwościami dokonania danej czynności konwencjonalnej, w wyniku której powstaje dla adresata czynności obowiązek określonego zachowania lub zaniechania”<sup>4</sup>. Nie jest on właściwy

<sup>2</sup> S. BIERNAT: *Działania wspólne w administracji państwowej*. Wrocław 1979, s. 38.

<sup>3</sup> Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2009 r., II OSK 1242/08. Legalis nr 208863.

<sup>4</sup> K. ZIEMIŃSKI: *Zajęcie stanowiska a prawo do bycia stroną postępowania administracyjnego (na przykładzie rady izby notarialnej)*. „Rejent” 1996, nr 2, s. 101.

do wydania decyzji w postępowaniu głównym, nie wolno mu zastępować organu prowadzącego postępowanie główne<sup>5</sup>. Z kolei organ zobowiązany do zajęcia stanowiska w zakresie swoich rozstrzygnięć pozostaje niezależny, co oznacza, że organ prowadzący postępowanie główne nie może mu narzucać swojego stanowiska<sup>6</sup>.

W przypadku tożsamości organów współdziałającego oraz prowadzącego postępowanie główne pojawia się wątpliwość co do działań, gdyż art. 106 § 1 k.p.a. stanowi o obowiązku zajęcia stanowiska przez inny organ. Wydaje się jednak, że nawet wtedy uzgodnienie powinno zostać wyrażone na piśmie<sup>7</sup>.

W sytuacji, gdy wydanie decyzji w sprawie należącej do właściwości jednego organu musi być poprzedzone rozstrzygnięciem innej sprawy przez drugi organ, jeśli to rozstrzygnięcie następuje w drodze decyzji, instytucja współdziałania nie znajdzie zastosowania<sup>8</sup>. Przykładem takiej sytuacji jest wydanie pozwolenia na budowę przez właściwy organ administracji budowlanej, które zezwala na wykonywanie pracy w zabytku lub jego otoczeniu. Musi ono zostać poprzedzone wydaniem zezwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na wykonywanie robót budowlanych w zabytku lub jego otoczeniu, zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>9</sup>.

Zwykle stanowisko jest wyrażane w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie<sup>10</sup>. Legitymowana do wniesienia zażalenia jest strona<sup>11</sup>. Właściwy do rozpatrzenia zażalenia jest organ wyższego stopnia w stosunku do organu, który wydał to postanowienie. Jeśli postanowienie zostało wydane przez ministra, w rozumieniu k.p.a., to zażalenie nie przysługuje. W takim przypadku należy wnieść wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy<sup>12</sup>.

---

<sup>5</sup> R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2017, Legalis.

<sup>6</sup> B.M. BLANKIEWICZ-WÓLTAŃSKA: *Procedura uzgadniania decyzji w oparciu o art. 106 k.p.a. w postępowaniach dotyczących wydawania decyzji na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz o decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*. „Causus” 2007, nr 45, s. 26.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> W. CHRÓŚCIELEWSKI: *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2002, s. 220–221.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Dz.U. nr 162, poz. 1568 ze zm.

<sup>10</sup> W. CHRÓŚCIELEWSKI, J.P. TARNO: *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*. Warszawa 2011, s. 135.

<sup>11</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 czerwca 2006 r., II SA/GD 536/05. Legalis nr 270223.

<sup>12</sup> Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2008 r., II OSK 1548/07. Legalis nr 113493.

Nie jest to jedyna forma zajęcia stanowiska, gdyż art. 106 § 1 k.p.a. stanowi, że może to być wyrażenie zgody, opinii lub inna forma<sup>13</sup>. Precyzują to przepisy prawa materialnego, np.: uzgodnienie, zgoda, porozumienie, brak sprzeciwu, opinia, choć zwrot „inna forma” przesądza o otwartym katalogu form zajęcia stanowiska. Opinia to ocena faktów z użyciem ustawowych lub subiektywnych kryteriów, o charakterze niewiążącym, jeśli przepis szczególny nie nadał jej innego charakteru<sup>14</sup>. Przykładowym postępowaniem, w którym występuje opinia jako forma współdziałania, jest to, które zostało wskazane w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, zgodnie z którym przed udzieleniem koncesji organ koncesyjny jest obowiązany, a przed wydaniem innych decyzji, o których mowa w ust. 1, może zasięgnąć opinii ministra właściwego do spraw gospodarki, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego i właściwego komendanta wojewódzkiego policji<sup>15</sup>.

Uzgodnienie jest formą stanowczą, której zakresem jest treść decyzji. Wiąże organ wydający decyzję w postępowaniu głównym. Postępowanie, w którym formą współdziałania jest uzgodnienie z ministrem właściwym do spraw gospodarki złożami kopalin, zostało uregulowane w art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin (wymienionych w art. 10 ust. 1 tejże ustawy) ze złóż, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla<sup>16</sup>. W wielu przepisach obowiązek współdziałania wyrażany jest sformułowaniami „po uzgodnieniu” oraz „w uzgodnieniu”. Należy je jednak rozumieć tak samo, gdyż oznaczają najsilniejszą formę współdziałania, czyli zgody<sup>17</sup>.

Innym przykładem postępowania, w którym występuje obowiązek współdziałania organów, jest postępowanie w sprawie wpisu do wykazu imprez masowych wymagających rejestracji dźwięku i obrazu. Zgodnie

<sup>13</sup> R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI: *Kodeks...*

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym. Tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 1017 ze zm.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze. Tekst jedn. Dz.U. 2011, nr. 153, poz. 981 ze zm.

<sup>17</sup> J. CZŁOWIEKOWSKA: *O współdziałaniu organów administracji publicznej na przykładzie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. „Casus” 2005, nr 3, s. 24.*

z art. 11 ust. 4 o bezpieczeństwie imprez masowych<sup>18</sup>, decyzję w tej sprawie podejmuje wojewoda, współdziałając z innymi organami w formie uzgodnienia (dotyczy to współdziałania z komendantem wojewódzkim policji oraz komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej w przypadku imprez artystyczno-rozrywkowych) oraz opinii (dotyczy to współdziałania z właściwym polskim związkiem sportowym w przypadku imprez o charakterze sportowym)<sup>19</sup>.

Stanowisko organu uzgadniającego może zaważyć na treści decyzji wydanej przez organ prowadzący postępowanie główne<sup>20</sup>. Postępowanie przed organem współdziałającym ma charakter subsydiarny<sup>21</sup>, a podjęte rozstrzygnięcia nie posiadają samodzielnego bytu prawnego<sup>22</sup>.

Organ współdziałający może przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, ale tylko w razie potrzeby, co wynika z subsydiarnego charakteru postępowania przed organem współdziałającym względem organu prowadzącego postępowanie główne<sup>23</sup>. Jego zakres jest ograniczony tylko do tych aspektów, które wynikają z ustawy i wiążą się z zadaniami organu współdziałającego<sup>24</sup>.

Strony postępowania oraz podmioty na prawach strony<sup>25</sup> muszą mieć zapewnioną możliwość czynnego udziału w postępowaniu na każdym jego stadium<sup>26</sup>. Zawiadomienie przesłane stronom na podstawie art. 106 § 2 k.p.a. powoduje, że zbędne jest informowanie strony na podstawie art. 61 § 4 k.p.a. Naruszenie zasady zapewnienia czynnego udziału strony w postępowaniu to naruszenie przepisu, a co za tym idzie – daje możliwość wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. w tej części, w której dotyczyła ona rozpoznania sprawy z art. 106 k.p.a.<sup>27</sup>

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych. Tekst jedn. Dz.U. 2009, nr 62, poz. 504.

<sup>19</sup> A. ZIÓŁKOWSKA: *Postępowanie w sprawie obligatoryjnego utrwalenia przebiegu imprezy masowej*. W: *Administracyjnoprawne aspekty działalności kulturalnej – zagadnienia wybrane*. Red. A. GRONKIEWICZ, A. ZIÓŁKOWSKA. Katowice 2016, s. 243.

<sup>20</sup> J. BORKOWSKI: *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 listopada 1997 r., V SA 2699/96*, poz. 56.

<sup>21</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 października 2006 r., IV SA/WA 718/06. Legalis nr 91344.

<sup>22</sup> G. ŁASZCZYCA: *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2011, s. 235.

<sup>23</sup> Wyrok NSA z dnia 6 października 2006 r., II OSK 1203/05. Legalis nr 271164.

<sup>24</sup> Wyrok NSA z dnia 11 lutego 2000 r., V SA 1451/99, niepubl.

<sup>25</sup> Wyrok WSA w Kielcach z dnia 27 lutego 2006 r., II SA/KE 383/05. Legalis nr 108013.

<sup>26</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 lipca 2007 r., II SA/BK 366/07. Legalis nr 98619.

<sup>27</sup> Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2007 r., II OSK 665/06. Legalis nr 179125.



Zajęcie stanowiska winno być dokonywane niezwłocznie, nie później niż w ciągu 2 tygodni od dnia doręczenia żądania, jeśli przepis szczególny nie stanowi inaczej<sup>28</sup>. W razie przekroczenia terminu stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące niezafatwienia sprawy w terminie.

### 3. Współdziałanie organów w projekcie nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 4 lipca 2016 roku

Projekt nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 4 lipca 2016 r. w zakresie współdziałania organów przewidywał zmianę dotychczasowej regulacji zawartej w art. 106 § 6 k.p.a. oraz dodanie § 7 i 8 do tego artykułu, wprowadzających instytucję posiedzenia w trybie współdziałania. Zmiana w § 6 art. 106 k.p.a. przewidywała, że w przypadku niezajęcia stanowiska przez organ, do którego w tym celu się zwrócono, w terminie, o którym mowa w § 3 tegoż artykułu, stosuje się przepisy art. 36–38 k.p.a., przy czym organ obowiązany do zajęcia stanowiska niezwłocznie informuje organ załatwiający sprawę o wniesieniu ponaglenia. Zgodnie z art. 106 § 3 k.p.a., powinno się to odbyć niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 2 tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba że przepis prawa przewiduje inny termin. Według zamysłu projektodawcy, regulacja ta miałaby zostać rozszerzona o stosowanie przepisów art. 36–38 k.p.a. wprost, a nie odpowiednio jak dotychczas, oraz o obowiązku właściwego organu do poinformowania bez zbędnej zwłoki organu załatwiającego sprawę o wniesieniu ponaglenia<sup>29</sup>.

Główne zmiany w zakresie regulacji współdziałania organów w ramach postępowania administracyjnego przewidywały § 7 i 8 art. 106 k.p.a., na mocy których w Kodeksie pojawić się miała instytucja posiedzenia w trybie współdziałania. Zgodnie z § 7, organ załatwiający sprawę mógł, z urzędu lub na wniosek strony, wezwać właściwy organ lub organy do zajęcia stanowiska w trakcie posiedzenia z udziałem stron, do którego odpowiednio stosowałyby się przepisy art. 90–96 k.p.a. dotyczące rozprawy administracyjnej<sup>30</sup>. Zgodnie z § 8, zwołanie posiedzenia w trybie współ-

<sup>28</sup> Wyrok NSA z dnia 16 maja 2008 r., I OSK 862/07. Legalis nr 119102.

<sup>29</sup> *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 4 lipca 2016 r.*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363092/dokument229374.pdf> [Data dostępu: 4.04.2017 r.], s. 9.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

działania nie uchybiałoby wymogom § 5 tego artykułu, stanowiącego, że zajęcie stanowiska przez ten organ następuje w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, oraz nie zwalniałoby z obowiązku rozpatrzenia ponaglenia<sup>31</sup>.

Uzasadnienie projektu lipcowego wskazuje, że w stanie prawnym sprzed nowelizacji, zgodnie z art. 106 § 5 k.p.a., przepisy uprawniające stronę do zaskarżania bezczynności bądź przewlekłości stosowane były odpowiednio w razie niezajęcia przez organ do tego zobowiązany stanowiska w odpowiednim terminie<sup>32</sup>. W celu usprawnienia współdziałania między organami projekt przewidywał, że gdy nie dojdzie do zajęcia stanowiska, organ prowadzący postępowanie będzie mógł, na wniosek strony bądź z urzędu, wezwać właściwy do zajęcia stanowiska organ, aby ten zajął je w trakcie posiedzenia z udziałem stron<sup>33</sup>. W uzasadnieniu Minister Rozwoju uznał, że rozwiązanie to mogłoby spowodować przyspieszenie postępowania i eliminację ewentualnie powstałej jego przewlekłości, a celem projektowanych zmian w tym zakresie byłoby zwiększenie współpracy między organami zaangażowanymi w załatwienie konkretnej sprawy, przyspieszenie współdziałania i umożliwienie stronom aktywnego udziału w tej procedurze<sup>34</sup>.

Wyznaczenie i organizacja posiedzenia w trybie współdziałania nie zwalniałyby z obowiązku rozpoznania ponaglenia ani nie stanowiłyby wyłomu w ogólnej zasadzie zajęcia stanowiska przez organ, o którym mowa w art. 106 k.p.a., w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Według projektodawcy, zajęcie stanowiska przez zobowiązany do tego organ w drodze postanowienia, o którym mowa w art. 106 § 5 k.p.a., mogłoby nastąpić przed posiedzeniem lub w określonym czasie po posiedzeniu<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 4 lipca 2016 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363092/dokument229376.pdf> [Data dostępu: 4.04.2017 r.], s. 7.

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Ibidem, s. 8.

<sup>35</sup> Ibidem.



#### 4. Opinie oraz stanowiska dotyczące proponowanych zmian uregulowania współdziałania organów w k.p.a. uzyskane w ramach konsultacji publicznych oraz uzgodnień międzyresortowych

Entuzjazmu projektodawcy co do wprowadzenia zmian dotyczących posiedzenia w trybie współdziałania i jego wpływu na sprawność postępowania nie podzielały niektóre podmioty, które zgłosiły swe opinie w ramach konsultacji społecznych wniesionych do projektu nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 4 lipca 2016 r.

Wojewoda Pomorski, wskazując, że skoro posiedzenie w trybie współdziałania nie zwalnia z obowiązku ponaglenia, pytał, jaki ma być cel tej instytucji. Nadto stawiał pytanie, co strona i organ miałyby ustalić w trakcie posiedzenia. Wskazywał, że bardziej skutecznym rozwiązaniem byłoby wezwanie organu do zajęcia stanowiska, jeżeli ten go nie zajmie, ponieważ samo spotkanie organu pozostającego w bezczynności i przewlekłości ze stroną niezadowoloną z tego faktu nie daje bowiem nadziei na porozumienie<sup>36</sup>. W odpowiedzi na to stanowisko Minister Rozwoju stwierdził jedynie, że termin instrukcyjny z art. 106 § 3 jest często naruszany i „samo wezwanie współdziałającego organu do udziału w posiedzeniu powinno usuwać przeszkodę w załatwieniu sprawy, wynikającą z braku aktu współdziałania albo nawet podjęcia czynności przygotowawczych do jego wydania”<sup>37</sup>.

Według opinii G. Łaszczycy, sporządzonej w ramach Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, w ramach nowelizacji art. 106 k.p.a. lepszym rozwiązaniem byłoby „przyjęcie zasady – jako rozwiązania ogólnego – milczącego załatwienia kwestii w przypadku niezajęcia stanowiska przez organ współdziałający w określonym terminie bądź po jednokrotnym, nieskutecznym wezwaniu do zajęcia stanowiska”. Projektodawca uznał tę propozycję za możliwą do rozważenia<sup>38</sup>, niemniej jednak nie wziął jej pod uwagę, tworząc finalny projekt, który był procedowany w parlamencie.

Prezydent miasta Gdyni zwracał natomiast uwagę na brak konkretyzacji unormowania dotyczącego postępowania w trybie współdziałania.

<sup>36</sup> *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw – uwagi zgłoszone w ramach konsultacji publicznych, Warszawa 16 września 2016 r.*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12287313/12363091/12363096/dokument250301.pdf> [Data dostępu: 4.04.2017 r.], s. 150.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

Chociaż zastrzeżenia dotyczyły pierwotnej, bardziej ogólnej wersji projektu, zachowały również swą aktualność w odniesieniu do zmian wprowadzonych przez nowelizację k.p.a.<sup>39</sup> W odpowiedzi na tę uwagę Minister Rozwoju wyjaśnił, że takie posiedzenie prowadzi organ prowadzący postępowanie, a w kwestii wątpliwości odnoszących się do czynności, które mógłby dokonywać organ w czasie tego posiedzenia, sprecyzował, że w trybie współdziałania do tej instytucji stosuje się przepisy dotyczące rozprawy<sup>40</sup>.

W opinii Rady Legislacyjnej, niejasne były powody zmian w k.p.a. dotyczących wprowadzenia instytucji posiedzenia w trybie współdziałania, do którego wprost miałyby mieć zastosowanie przepisy o rozprawie. Według Rady Legislacyjnej, takie działanie jest niepotrzebnym tworzeniem nowej instytucji, gdyż to samo można byłoby osiągnąć, modyfikując art. 90 § 2 o wezwaniu na rozprawę zarówno organu zajmującego stanowisko, jak i organu wydającego opinię<sup>41</sup>. Wspomnieć jednak należy, że zarówno według projektu lipcowego, jak i w tekście wprowadzonej nowelizacji k.p.a. przepisy o rozprawie w odniesieniu do instytucji posiedzenia w trybie współdziałania znajdują zastosowanie odpowiednio, a nie wprost, jak błędnie w swej opinii wskazała Rada.

Wojewoda Dolnośląski zwracał natomiast uwagę na fakt, że treść art. 106 § 7 i 8 k.p.a. jest niezgodna z uzasadnieniem projektu z dnia 4 lipca 2016 r., gdyż w uzasadnieniu wskazuje się, że zwołanie posiedzenia z udziałem stron będzie możliwe po przekroczeniu terminu do zajęcia stanowiska. Projektowane zaś § 7 i 8 takiej przesłanki nie zawierały, co mogłoby doprowadzić do tego, że organ prowadzący sprawę mógłby bezpodstawnie, ingerując w pracę organu właściwego do zajęcia stanowiska, wzywać go do udziału w posiedzeniu w trybie współdziałania. Opinia ta podkreślała również, że nie została określona forma wezwania, dopuszczalna treść (w tym kwestia możliwości wyznaczenia terminu takiego posiedzenia przez organ załatwiający sprawę), oraz który organ organizuje posiedzenie w trybie współdziałania. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego, instytucja ta wymaga dokładniejszej regulacji, aby nie budzić tylu wątpliwości interpretacyjnych. Ponadto sama instytucja budzi wątpliwość z uwagi na krótkie terminy zawite na wyrażenie stanowiska przewidziane w prawie materialnym<sup>42</sup>. Projektodawca, w odpowiedzi na te

<sup>39</sup> Ibidem, s. 149.

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> *Opinia z dnia 16 września 2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw* (RL-0303-22/16), <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12287313/12363124/12363125/dokument258122.pdf> [Data dostępu: 4.04.2017 r.], s. 17.

<sup>42</sup> *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw – uwagi zgłoszone w ramach konsultacji publicznych, Warszawa 16 września*

uwagi, stwierdził ogólnikowo, „że kwestie te zostaną dopracowane”<sup>43</sup>. Niemniej jednak we wprowadzonej już nowelizacji k.p.a. instytucja posiedzenia w trybie współdziałania nie została uregulowana w sposób tak szeroki, aby rozwiązać pojawiające się w tej kwestii wątpliwości.

Wojewoda Wielkopolski w swojej opinii dostrzegł zaś nieścisłość pomiędzy treścią art. 106 § 1–4 k.p.a. a treścią proponowanych zmian, w których mowa była o organie, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska i organie załatwiający sprawę, z kolei § 6 stanowi, że „o wniesieniu ponaglenia właściwy organ informuje bez zbędnej zwłoki organ prowadzący postępowanie”. Wspomniany wojewoda postulował więc wprowadzenie jednolitej terminologii<sup>44</sup>. Minister Rozwoju nie odniósł się merytorycznie do tej wątpliwości – uznał, że wymaga ona wyjaśnienia<sup>45</sup>. Podkreślić należy, że zastrzeżenia te zostały uwzględnione przez projektodawcę w pracach nad finalnym projektem, gdyż znowelizowane art. 106 k.p.a. i art. 106a k.p.a. posługują się już jednolitą terminologią.

Z kolei związek pracodawców Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej zwracał uwagę na wątpliwości dotyczące stosowania w praktyce tej instytucji. Według opiniującego, o ile idea jej wprowadzenia jest słuszna, ponieważ może doprowadzić do zdyscyplinowania organu, o tyle samo stosowanie w praktyce może być wątpliwe, gdyż organ prowadzący sprawę miał prowadzić posiedzenie (na wzór rozprawy). Tymczasem w ramach tego posiedzenia inny organ jest zobowiązany do wydania postanowienia i tym samym zajęcia stanowiska. Czy zatem w takim wypadku nie powstałaby sytuacja, w której to organ prowadzący postępowanie musiałby protokołować, że inny organ wydał stanowisko i spisać sentencję postanowienia? Według tej opinii, doprecyzowania wymagałaby również kwestia obowiązkowego uzasadnienia takiego postanowienia i możliwości jego zaskarżenia<sup>46</sup>. Warto zauważyć, że projektodawca w § 6 stwierdził, że „Zwołanie posiedzenia w trybie współdziałania nie uchybia wymogom określonym w § 5”. Przepis ten odnosi się do zajęcia stanowiska w formie postanowienia i do możliwości jego zaskarżenia, w związku z czym wątpliwość związku pracodawców Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej w tym zakresie wydała się niezasadna. Tak też uznał Minister Rozwoju w odpowiedzi na tę uwagę, wskazując, że do postanowienia zastosowanie będzie miał art. 106 § 5 k.p.a.<sup>47</sup>

2016 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12287313/12363091/12363096/dokument250301.pdf> [Data dostępu: 4.04.2017 r.], s. 150.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Ibidem, s. 149.

<sup>45</sup> Ibidem.

<sup>46</sup> Ibidem, s. 150.

<sup>47</sup> Ibidem.

W ramach uzgodnień międzyresortowych pojawiły się uwagi zarówno co do samej projektowanej instytucji posiedzenia w trybie współdziałania, jak i poszczególnych jej elementów lub też kwestii, które nie zostały uregulowane, a zdaniem podmiotów wyrażających swe uwagi, powinny stać się przedmiotem kodeksowej regulacji.

Zdaniem Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki, dodanie do art. 106 k.p.a. §7 i 8 znacząco wydłużyłoby postępowanie i wygenerowało dodatkowe koszty, gdyż zajęcie stanowiska przez organ na posiedzeniu nie zwalnia od obowiązku zajęcia tego stanowiska w drodze zaskarżalnego postanowienia, nawet przed posiedzeniem<sup>48</sup>. Projektodawca nie zgodził się ze stanowiskiem Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki, gdyż w jego opinii zwołanie posiedzenia miałyby mieć miejsce najczęściej w przypadku, gdy organ właściwy spóźnia się z zajęciem stanowiska, narażając organ prowadzący postępowanie na zarzut przewlekłości. Celem posiedzenia w trybie współdziałania ma być zapobieganie dalszym opóźnieniom<sup>49</sup>.

W opinii Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wątpliwe jest, czy wprowadzenie instytucji posiedzenia w trybie współdziałania przyspieszy postępowanie i eliminację jego przewlekłości. Jednocześnie stwierdza on, że określony w obowiązujących przepisach art. 106 §3 k.p.a. tryb współdziałania organów administracji publicznej jest wystarczający<sup>50</sup>.

Minister Rozwoju, w odpowiedzi na te uwagi, stwierdził jednak, że posiedzenie w trybie współdziałania przyczyni się do przyspieszenia postępowania, eliminacji ewentualnej następczej przewlekłości, pozwoli w szerszym stopniu niż obecnie realizować zasady ogólne k.p.a., szczególnie zasadę zaufania do państwa (władzy publicznej). Celem tej regulacji ma być demokratyzacja postępowania administracyjnego oraz dyscyplinowanie pozostających w zwłoce organów, gdyż znajdowałyby ona zastosowanie przede wszystkim w razie ich bezczynności. Wspomniany Minister zauważył również, że termin z art. 106 §3 k.p.a. jest zbyt często naruszany<sup>51</sup>.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego uznał, że stosowanie posiedzenia w trybie współdziałania nie powinno mieć miejsca, jeśli organ współdziałający jest związany terminem zawitym do zajęcia stanowiska, z wyjątkiem sytuacji, gdy posiedzenie takie zostanie wskazane jako jedna z przesłanek zawieszających bieg terminu. Wskazane w uzasadnieniu pro-

---

<sup>48</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw – uwagi zgłoszone w ramach uzgodnień międzyresortowych, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12287313/12363091/12363096/dokument244339.pdf> [Data dostępu: 4.04.2017 r.], s. 267–268.

<sup>49</sup> Ibidem.

<sup>50</sup> Ibidem, s. 266–267.

<sup>51</sup> Ibidem, s. 266–268

jektu z dnia 4 lipca 2016 r. kwestie dotyczące możliwości załatwienia sprawy przed posiedzeniem przez organ współdziałający należałoby uregulować w ustawie. Brak przedmiotowego unormowania mógłby prowadzić do kwestionowania takiego działania jako naruszenia prawa strony do udziału w postępowaniu<sup>52</sup>. Minister Rozwoju w odniesieniu do tej uwagi stwierdził, że organ prowadzący sprawę nie będzie zobowiązany do wzywania właściwego organu do zajęcia stanowiska na każde posiedzenie z udziałem stron. Celem tej instytucji jest umożliwienie organowi takiego wezwania, gdy ten uzna, że może się ono przyczynić do sprawnego zakończenia postępowania<sup>53</sup>.

Według Ministra Cyfryzacji, wyjaśnieniu powinno ulec niejednolite stosowanie terminów występujące w projektowanym art. 106 § 6 k.p.a – „organ prowadzący postępowanie”, oraz w art. 106 § 7 – „organ załatwiający sprawę”<sup>54</sup>. Projektodawca uznał tę uwagę za zasadną, zapowiadając ujednoczenie przepisów<sup>55</sup>. Podobne zastrzeżenie zgłosił Wojewoda Dolnośląski. Jak wyżej wspomniano, znowelizowane art. 106 i 106a k.p.a. postępują już jednolitą terminologią, zatem uwaga ta straciła na aktualności w odniesieniu do ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw.

Minister Infrastruktury i Budownictwa wyraził wątpliwość co do formy, w jakiej zajmie stanowisko organ współdziałający. Zadał mianowicie pytanie, czy przybrałaby ona postać postanowienia. Odpowiedź na to pytanie wynikała jednak z brzmienia projektu lipcowego, gdyż § 8 odsyłał do art. 106 § 5 k.p.a., stwierdzając, że nie uchybia on wymogom w nim określonym, a przewidującym zajęcie stanowiska w formie zaskarżalnego postanowienia. Ponadto wyrażone zostały wątpliwości, czy wprowadzenie posiedzenia w trybie współdziałania przyspieszy załatwienie spraw. W opinii Ministra zwoływanie takich posiedzeń jedynie wydłużyłoby czas trwania postępowania<sup>56</sup>.

W odpowiedzi na te uwagi projektodawca wskazał, że w uzasadnieniu projektu ujęte już zostało, że organ właściwy może podjąć stanowisko zarówno przed, jak i po posiedzeniu. Jego zdaniem, nie jest uzasadnione twierdzenie, że instytucja posiedzenia w trybie współdziałania będzie miała ujemny wpływ na sprawność postępowania. Ma ona działać prewencyjnie, zapobiegając uruchamianiu trybu ochrony na drodze administracyjnej i sądowej, generującego koszty i wywołującego niedogodności dla stron i organów administracji. Nadto Minister Rozwoju wskazał, że przepis ten byłby

<sup>52</sup> Ibidem, s. 268.

<sup>53</sup> Ibidem.

<sup>54</sup> Ibidem, s. 269.

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> Ibidem, s. 268–269.

stosowany w „sprawach o dużej złożoności”, które wywołują wątpliwości z uwagi na swe skomplikowanie<sup>57</sup>.

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej skonstatował jedynie, że w projekcie nowelizacji nie przewidziano przesłanek warunkujących zwołanie „posiedzenia w trybie współdziałania”<sup>58</sup>. Projektodawca zaś w tym względzie stanął na stanowisku, że wezwanie organu właściwego do zajęcia stanowiska należeć będzie do organu prowadzącego postępowanie (zwykle wtedy, gdy organ właściwy nie przedstawił stanowiska w terminie), uznając jednocześnie, że uwaga ta winna zostać wyjaśniona<sup>59</sup>.

Szeroko do projektu nowelizacji odniósł się Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, który podzielił zdanie wyrażane przez wielu opiniodawców, że rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego w ramach posiedzenia spowoduje jedynie przedłużenie postępowania. Zaproponował on dodanie do projektowanych zmian w art. 106 k.p.a. §9 w brzmieniu: „§9. Odmowa wezwania właściwego organu lub organów do zajęcia stanowiska w trakcie posiedzenia z udziałem stron, o którym mowa w §7, następuje w formie postanowienia. Na postanowienie zażalenie nie przysługuje”<sup>60</sup>.

Według Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w materialnym prawie administracyjnym występują sytuacje, w których nie jest możliwe zajęcie stanowiska podczas posiedzenia w trybie współdziałania, gdyż wydanie opinii wymaga przeprowadzenia czynności w terenie (np. przeprowadzenie wywiadu środowiskowego czy też zebranie informacji o osobie)<sup>61</sup>. Jako jeden z przykładów wskazał art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r.<sup>62</sup>, zgodnie z którym przed udzieleniem koncesji organ koncesyjny jest obowiązany, a przed wydaniem innych decyzji, o których mowa w ust. 1, może zasięgnąć opinii ministra właściwego do spraw gospodarki, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego i właściwego komendanta wojewódzkiego policji. Propozycja dodania §9 do art. 106 k.p.a. w brzmieniu zaproponowanym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji została uznana przez projektodawcę za możliwą do rozważenia, natomiast w zakresie wątpliwości zasugerowanych przez MSWiA dotyczących przypadków, w których nie jest możliwe zajęcie stanowiska podczas posiedzenia w trybie współdziałania, gdyż wy-

<sup>57</sup> Ibidem.

<sup>58</sup> Ibidem, s. 271.

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> Ibidem, s. 269–271.

<sup>61</sup> Ibidem.

<sup>62</sup> Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym. Tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 1017 ze zm.



danie opinii wymaga przeprowadzenia czynności terenowych, zdaniem Ministra Rozwoju, „formalne stanowisko w formie postanowienia organ będzie mógł zająć po posiedzeniu”<sup>63</sup>.

Minister Środowiska w swojej opinii uznał, że w dotychczasowym stanie prawnym organ na załatwienie sprawy w trybie art. 106 k.p.a. ma 2 tygodnie, i że jest to termin instrukcyjny. W przypadku wprowadzenia instytucji posiedzenia w trybie współdziałania, które odbywałyby się z udziałem stron, niemożliwe byłoby zajęcie stanowiska w tym terminie, szczególnie gdy weźmie się pod uwagę konieczność powiadomienia wszystkich stron i możliwości zapewnienia im udziału w posiedzeniu<sup>64</sup>. Wspomniany Minister przytoczył także hipotetyczną sytuację, w której zwołanie przez organ takiego posiedzenia po upływie tygodnia uniemożliwi zebranie stron, przeprowadzenie posiedzenia i wydanie postanowienia (gdyż projekt nie ogranicza organu co do terminu zwołania posiedzenia w trybie współdziałania). Nadto tak jak Prezes Państwowej Agencji Atomistyki, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Minister Infrastruktury i Budownictwa wątpi w ewentualne przyspieszenie postępowania za pomocą tej instytucji – w praktyce, jego zdaniem, będzie bowiem mogło dochodzić do wydłużenia postępowania z powodu konieczności ustalenia terminu odpowiadającego wszystkim zaangażowanym organom. W ocenie Ministra Środowiska, właściwe byłoby doprecyzowanie, aby przepisy dotyczące posiedzenia w trybie współdziałania nie obejmowały postępowań prowadzonych w trybie uproszczonym, gdyż niektóre z postępowań w trybie art. 106 k.p.a. są już postępowaniami uproszczonymi i kończą się milczącą zgodą. Ponadto należałoby uregulować kwestie odmowy zwołania posiedzenia i możliwości wydania postanowienia przed zwołaniem posiedzenia w trybie współdziałania<sup>65</sup>. Minister Rozwoju stwierdził, że założeniem propozycji wprowadzenia tej instytucji do Kodeksu postępowania administracyjnego jest zdyscyplinowanie organu spóźniającego się z wydaniem stanowiska, ponownie wspominając, że termin instrukcyjny (2 tygodnie) jest naruszany i co do zasady w takich właśnie sytuacjach najczęściej będzie wykorzystywana instytucja posiedzenia w trybie współdziałania. Uznał jednak za możliwe do rozważenia wyeksponowanie we właściwym przepisie, że omawiana tu instytucja stosowana będzie głównie do bezczynności organu<sup>66</sup>.

<sup>63</sup> *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw – uwagi zgłoszone w ramach uzgodnień międzyresortowych*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12287313/12363091/12363096/dokument244339.pdf> [Data dostępu: 4.04.2017 r.], s. 269–271.

<sup>64</sup> *Ibidem*, s. 272–273.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

W opinii Narodowego Banku Polskiego, projektowana zmiana nie nakładała na organ główny oraz na stronę ograniczeń czasowych w zakresie inicjowania procedury posiedzeniowej. Brak takiego uregulowania, według opiniodawcy, mógłby skutkować wyznaczeniem terminu posiedzenia przed upływem terminu na załatwienie sprawy przez organ współdziałający, a to powodowałoby ograniczenie organu współdziałającego i zagrożenie jakości oceny wniosku przez tenże organ. Według NBP, przepisy powinny być sformułowane tak, aby „nie stwarzały możliwości wywierania na organ współdziałający nieuzasadnionej presji na szybkie przedstawienie opinii i nie odbierały mu realnej możliwości rzetelnego przeanalizowania sprawy”<sup>67</sup>. Projektodawca w odpowiedzi na tę uwagę podkreślił, że założeniem propozycji jest zdyscyplinowanie organu pozostającego w zwłoce z wydaniem opinii czy też stanowiska, gdyż termin dwutygodniowy w praktyce jest często naruszany i właśnie w takich sytuacjach organ najczęściej będzie korzystał z tej instytucji. Minister Rozwoju uznał, że należy rozważyć wyeksponowanie w przepisie tego, że instytucja ta winna być stosowana głównie w przypadku bezczynności organu, tak aby uniknąć ewentualnych wątpliwości<sup>68</sup>.

Jak wynika z treści opinii i uwag zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych oraz uzgodnień międzyresortowych, głównym zastrzeżeniem co do planów wprowadzenia przedmiotowej instytucji jest możliwość wydłużenia trwania postępowania z uwagi na konieczność przeprowadzenia posiedzenia w trybie współdziałania. Projektodawca stał jednak konsekwentnie na stanowisku, że wprowadzenie tej instytucji w sposób prewencyjny będzie oddziaływać na organy, tym samym powstrzyma je od pozostawania w bezczynności. Trudno jednak ocenić, jaki wpływ będzie miała przedmiotowa instytucja na sprawność przebiegu postępowania. Dopiero stosowanie jej w praktyce wykaże rzeczywisty wpływ wprowadzonych zmian na przebieg postępowania.

Pozostałe uwagi oraz opinie w głównej mierze dotyczyły ogólnego charakteru projektowanych zmian, zarzucając im niski stopień szczegółowości. Co prawda, część z tych wątpliwości została wyjaśniona w finalnym projekcie, który w wyniku prac parlamentarnych został uchwalony jako przedmiotowa nowelizacja k.p.a., lecz nie wszystkie zastrzeżenia zostały uwzględnione w uchwalonej ustawie, głównie zaś te, które dotyczyły kwestii technicznych.

---

<sup>67</sup> Ibidem, s. 271–272.

<sup>68</sup> Ibidem.

## 5. Zmiany wprowadzone przez ustawę z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw w zakresie współdziałania organów

Nowelizacja k.p.a. zakłada istotne zmiany w porównaniu z projektem lipcowym. Modyfikacje te znajdują swój wyraz zarówno w materii redakcyjnej (posiedzenie w trybie współdziałania zostało uregulowane w odrębnym artykule – art. 106a k.p.a.), jak i merytorycznej – regulacja nowej instytucji, mającej w zamyśle projektodawcy usprawnić współdziałanie organów, została ujęta szerzej niż w projekcie z dnia 4 lipca 2016 r.

Drobnej korekcie, w porównaniu z projektem lipcowym, uległ art. 106 § 6 k.p.a. W aktualnym brzmieniu właściwy organ ma „niezwłocznie”, a nie „bez zbędnej zwłoki”, jak w wersji wcześniejszej, poinformować organ załatwiający sprawę (w wersji lipcowej „organ prowadzący postępowanie” – dokonane zostało ujednoczenie terminologii, co było przedmiotem uwag Ministra Cyfryzacji oraz Wojewody Wielkopolskiego) o wniesieniu ponaglenia<sup>69</sup>. W doktrynie przyjmuje się, że niezwłoczne załatwienie sprawy dotyczy spraw nieskomplikowanych, które nie wymagałyby np. postępowania dowodowego, bądź w których rozstrzygnięcie oparte byłoby na danych znajdujących się w posiadaniu organu<sup>70</sup>. Problemy interpretacyjne sprawiać może jednak samo pojęcie niezwłoczności. W razie braku doprecyzowania tego terminu w procedurze administracyjnej powinno się przyjmować, że „niezwłoczność” to nie dłużej niż miesiąc od wszczęcia postępowania. Ustawowe sformułowanie „bez zbędnej zwłoki” należy zaś interpretować jako unikanie bezzasadnego komplikowania sprawy, powstrzymanie się od przetrzymywania sprawy bez nadawania jej biegu i prowadzenia jej w sposób przewlekły<sup>71</sup>.

Instytucja posiedzenia w trybie współdziałania po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego została uregulowana w odrębnym przepisie art. 106a k.p.a. Została zatem w porównaniu z projektem lipcowym wyodrębniona z art. 106 k.p.a., a jej uregulowanie stało się zarazem bardziej obszerne.

W znowelizowanej ustawie na podstawie art. 106a § 1 k.p.a. organ załatwiający sprawę może przez działanie z urzędu bądź na wniosek strony

<sup>69</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2017, poz. 935.

<sup>70</sup> R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI: *Kodeks...*

<sup>71</sup> *Ibidem*.

lub organu, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska (w projekcie lipcowym organ właściwy do zajęcia stanowiska nie miał takiego uprawnienia), zwołać posiedzenie, jeżeli przyczyni się ono do przyspieszenia zajęcia stanowiska. *Novum* w odniesieniu do projektu lipcowego stanowi możliwość zwołania posiedzenia na wniosek organu, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, oraz wskazanie przez projektodawcę przesłanki do zwołania posiedzenia w trybie współdziałania, którą ma być przyspieszenie w ten sposób zajęcia stanowiska przez organ do tego zobowiązany<sup>72</sup>, co również było przedmiotem niektórych uwag do projektu z dnia 4 lipca 2016 r.

Zgodnie z §2 art. 106a k.p.a., organ załatwiający sprawę może zwołać posiedzenie w trybie współdziałania przed upływem terminu, o którym mowa w art. 106 §3 k.p.a., a jeżeli przepis prawa przewiduje inny termin, to przed upływem tego terminu, lecz tylko na wniosek organu, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska<sup>73</sup>.

Warto podkreślić, że §3 art. 106a k.p.a. daje organowi załatwiającemu sprawę uprawnienie do wezwania stron na takie posiedzenie<sup>74</sup> (projekt lipcowy nie przewidywał takiego uprawnienia) – tu projektodawca odsyła do art. 90–96 k.p.a., odnoszących się do czynności przygotowawczych, organizacji, przeprowadzenia oraz uprawnień stron w ramach rozprawy administracyjnej, z uwzględnieniem ich odpowiedniego stosowania w ramach posiedzenia w trybie współdziałania.

Zgodnie z §4 art. 106a k.p.a., zwołanie posiedzenia nie zwalnia jednak z obowiązku rozpatrzenia ponaglenia, na który wskazuje brzmienie nowelizowanego §6 art. 106 k.p.a. Przewidziano również uprawnienie wpisania do protokołu posiedzenia w trybie współdziałania postanowienia, opisanego w art. 106 §5, a w którym to organ, do którego się zwrócono, zajmuje stanowisko.

Uzasadniając projekt listopadowy, który w wyniku prac parlamentarnych stał się nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego, Minister Rozwoju wskazał, że celem zmian jest usprawnienie współdziałania organów. W uzasadnieniu projektu akcentowano zamiar zapobieżenia sytuacjom, które mogłyby doprowadzić do narażenia zarówno organu wydającego opinię, jak i organu załatwiającego sprawę na zarzuty przewlekłego prowadzenia postępowania<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2017, poz. 935.

<sup>73</sup> Ibidem.

<sup>74</sup> Ibidem.

<sup>75</sup> Druk sejmowy nr 1183 – projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw wraz z projektami aktów wykonawczych, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> [Data dostępu: 4.04.2017 r.], s. 69.

Projektodawca wskazał, że posiedzenie w trybie współdziałania umożliwiłoby spotkanie zaangażowanych w załatwienie danej sprawy podmiotów i wymianę przez nie informacji, które mogą być przydatne w danym postępowaniu. W uzasadnieniu projektu podkreśla się, że przyczyni się to do aktywniejszego udziału stron oraz do wypowiedzenia się wszystkich organów i rozwiania wszelkich wątpliwości dotyczących sprawy, co spowoduje lepszą współpracę w rozstrzygnięciu danej kwestii<sup>76</sup>.

Według projektodawcy, wprowadzenie instytucji posiedzenia w trybie współdziałania, dzięki wymianie argumentów między uczestnikami i uargumentowaniu ich racji, przyczyni się do realizacji w szerszym zakresie niż obecnie zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego. Warto wskazać, że omawiana instytucja, w zamyśle Ministra Rozwoju, staje się urzeczywistnieniem nowej zasady współdziałania organów dla dobra postępowania, ujętej we wprowadzonym art. 8a k.p.a.<sup>77</sup> Zgodnie z brzmieniem wspomnianego artykułu, „W toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają z sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy”. Zasada ta ma przyczynić się do zdyscyplinowania podmiotów oraz stać się dyrektywą interpretacyjną stosowania przepisów odnoszących się do współpracy organów administracji publicznej, w tym właśnie art. 106 k.p.a. oraz art. 106a k.p.a.<sup>78</sup>

Organ prowadzący postępowania może zwołać posiedzenie w trybie współdziałania po upływie terminu na wydanie przez ten organ stanowiska wskazanego w art. 106 §3 k.p.a. bądź w przepisach szczególnych, ale także przed upływem tego terminu. Przesłanką w każdym z tych przypadków ma być przyspieszenie zajęcia stanowiska przez organ<sup>79</sup>.

W sytuacji, gdy nie upłynął termin do zajęcia stanowiska, posiedzenie może być zwołane wyłącznie na wniosek organu zobowiązanego do zajęcia stanowiska, a jego celem ma być uzyskanie przez organ współdziałający informacji niezbędnych do zajęcia stanowiska<sup>80</sup>. Projektodawca wskazuje, że inicjatywa w przeprowadzaniu posiedzenia w trybie współdziałania nie po-

<sup>76</sup> Ibidem.

<sup>77</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2017, poz. 935.

<sup>78</sup> Druk sejmowy nr 1183 – projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw wraz z projektami aktów wykonawczych, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> [Data dostępu: 4.04.2017 r.], s. 53.

<sup>79</sup> Ibidem, s. 70.

<sup>80</sup> Ibidem.

winna należeć wyłącznie do organu, który załatwia sprawę. Organ na takie posiedzenie może wezwać strony (tu odpowiednio stosowane będą przepisy dotyczące rozprawy w k.p.a.). Zgodnie z zamysłem Ministra Rozwoju, takie działanie organu byłoby uzasadnione, gdy udział strony byłby pomocny w realizacji celu posiedzenia<sup>81</sup>. Decyzja, o której mowa, powinna być zgodna z wprowadzoną w znowelizowanym art. 8 k.p.a. zasadą proporcjonalności, stanowiącą, że „Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania”<sup>82</sup>.

W innych przypadkach, gdy posiedzenie będzie służyło wyjaśnieniu istotnych okoliczności przez przedstawiciela organu, który prowadzi postępowanie i organu współdziałającego, strona nie musi być wezwana do uczestnictwa. Wyznaczenie i organizacja posiedzenia w trybie współdziałania nie zwalniają jednak z obowiązku rozpoznania ponaglenia, o którym wspomina art. 106 § 6 k.p.a. W uzasadnieniu projektu z dnia 21 listopada 2016 r. podkreślono, że wniesienie ponaglenia przez właściwy organ jest skorelowane z obowiązkiem niezwłocznego poinformowania organu załatwiającego sprawę. Nie jest w zamysle projektodawcy odejście w przypadku tej instytucji od ogólnej zasady zajęcia stanowiska przez organ do tego zobowiązany w formie postanowienia, na które przysługiwałoby zażalenie<sup>83</sup>. W uzasadnieniu podkreślono, że postanowienie takie może zostać wpisane do protokołu posiedzenia, jeśli pozwolą na to charakter i stopień skomplikowania stanowiska. W innych przypadkach organ współdziałający zgodnie z przykładem przytoczonym przez projektodawcę będzie mógł np. w trakcie posiedzenia wskazać termin, w którym zobowiąże się przekazać pełne stanowisko<sup>84</sup>.

Minister Rozwoju stwierdził także, że „posiedzenie w trybie współdziałania będzie mogło być także wyznaczone w innych przypadkach, do których znajduje zastosowanie art. 106 k.p.a.”<sup>85</sup>

---

<sup>81</sup> Ibidem.

<sup>82</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2017, poz. 935.

<sup>83</sup> Druk sejmowy nr 1183 – projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw wraz z projektami aktów wykonawczych, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> [Data dostępu: 4.04.2017 r.], s. 70.

<sup>84</sup> Ibidem, s. 71.

<sup>85</sup> Ibidem.



## 6. Podsumowanie

Reasumując, niewątpliwie wprowadzenie rozwiązania, którego celem jest usprawnienie współdziałania organów, to krok słuszny, co potwierdza opinia wielu podmiotów zaangażowanych w pracę nad konsultowaniem projektu nowelizacji k.p.a. z dnia 4 lipca 2016 r. Można jednak wątpić, czy wprowadzona nowelizacją forma będzie skutecznie przeciwdziałać przewlekłości postępowania administracyjnego w przypadku pozostawania w bezczynności organu zobowiązanego do zajęcia stanowiska. Według Ministra Rozwoju, instytucja ta ma zapobiegać przewlekłości głównie przez działanie prewencyjne. Niewątpliwie zmiany wprowadzone ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw rozwiewają część wątpliwości wywołanych przez skąpą propozycję regulacji instytucji posiedzenia w trybie współdziałania z dnia 4 lipca 2016 r. Otwarte pozostaje jednak pytanie, czy inne proponowane rozwiązania, jak np. „milczące załatwienie sprawy”, nie mogłyby skuteczniej rozwiązać problemu przewlekłości postępowania w przypadku pozostawania w zwłoce organu zobowiązanego do zajęcia stanowiska. Niemniej jednak dopiero praktyka wykaże, czy cele projektodawcy zostaną osiągnięte.

Tomasz Diduch, Paweł Milion

Conference of authority bodies as an example  
of institution cooperation's upgrade from section 106a  
Administrative Procedure Code

### Summary

Amendments on the subject institution were inspired by modifications in Italian law. It appears to be a novelty in the Polish legal system so large amount of doubts is present during discussion upon changes. Regulation of section 106 Administrative Procedure Code is procedural regulation of substantive law's institution, which is cooperation of public administration bodies. Duty of cooperation appears when special provision obligates authority which directs main procedure to request another body, often specialised, to express standpoint, before it renders decision. However, loads of institutions involved in consultation did not share legislator's enthusiasm about upgrading quality and speed of procedure. As an example of modification is addition of section 106a Administrative Procedure Code, on behalf of institution directing main the procedure is able to call a conference with body obligated to express a statement *ex officio* or upon the request of a litigant. During the conference called body is forced to take a stance. Undoubtedly applying shown modifications is the right step to upgrade procedure, which is confirmed by numerous authorities. However, it is unsettled if form chosen by legislator is going to be efficient in preventing delays in the procedure.