



Stanowisko
Zrzeszenia Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa
Lubuskiego
z dnia 11.12.2012 r.

w sprawie: **projektu zmiany ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks
postępowania administracyjnego**

Na podstawie § 19 ust. 1 lit. n Statutu Zrzeszenia Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego, zajmując stanowisko we wspólnych sprawach samorządu regionu lubuskiego oświadcza, co następuje:

Od kilku lat można zaobserwować wciąż trwającą i niesatysfakcjonującą dyskusję na temat poprawy efektywności funkcjonowania administracji na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to dyskusja pod każdym względem konieczna i ma dla całego kraju znaczenie fundamentalne. Szczególnie jeśli wziąć pod uwagę znaczenie społeczne i gospodarcze aparatu administracji, w ramach którego działa już prawie pół miliona urzędników.

Dalece nieuzasadnione jest twierdzenie, że przy takich rozmiarach możliwe jest stuprocentowo efektywne funkcjonowanie jakiegokolwiek instytucji. Mylne jest jednak twierdzenie, że cały aparat administracyjny w Polsce stanowi jedną zwartą całość. Dzieli się on na wiele segmentów – rządową i samorządową, zespoloną i niezespoloną, organy I i II instancji itd. Pomijając już nawet oczywiste podziały ze względu na przedmiot i charakter spraw, którymi stosowne organy się zajmują. Z powyższego wynika daleko idąca specyfika funkcjonowania poszczególnych urzędów – inaczej bowiem pracują urzędy stanu cywilnego, samorządowe kolegia odwoławcze, czy choćby urzędy skarbowe.

W ubiegłych latach można było zapoznać się z kilkoma propozycjami legislacyjnymi, które miały zmierzać niejako do naprawy, czy być może usprawnienia, funkcjonowania szeroko rozumianego aparatu urzędniczego. Pierwszą z proponowanych zmian było szerokie ograniczenie zatrudnienia w **całej** administracji o 10%. Drugim zaś wprowadzenie ostrej odpowiedzialności dyscyplinarnej ze względu na wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa. Projektodawcy w obu przypadkach nie uwzględnili olbrzymiej ilości faktycznych uwarunkowań, w związku z czym nie było

możliwe dokonanie planowanych zmian. Podobnie jest w planowanej obecnie poprawie terminowości załatwiania spraw administracyjnych.

Podobnie jak przy poprzednich projektach, także tutaj w choćby najmniejszym zakresie nie uwzględnia się specyfiki funkcjonowania poszczególnych urzędów, tworzy się kolejne mechanizmy prawne (zamiast np. skupieniu się na poprawie efektywności mechanizmów już istniejących) i w żaden sposób nie ocenia się dalszych konsekwencji, które wprowadzenie w życie projektu zmiany Kodeksu postępowania administracyjnego z pewnością wywoła.

W związku z powyższym, Zrzeszenie Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego, podchodząc do rzonego projektu z odpowiednią rezerwą i pewną dozą wątpliwości, pragnie naświetlić szereg kwestii:

- I. Wprowadzenie obowiązku prowadzenia nowego rejestru spraw przez wszystkie podmioty wydające decyzje na podstawie przepisów Kpa.
 1. W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż proponowana zmiana Kpa poprzez wprowadzenie art. 35a, który nakazuje organom prowadzenie rejestru, w którym zamieszczone będą: oznaczenie organu, datę wszczęcia postępowania, znak sprawy i datę wydania ostatecznego rozstrzygnięcia, a także który nakazuje przesyłanie tegoż rejestru comiesięcznie organowi wyższego stopnia, jest sformułowany w sposób wadliwy. Niestety, wadliwość ta jest posunięta do skrajnych wręcz poziomów.
 2. Sformułowanie § 1 omawianego artykułu wskazuje na kompletną niezajomość projektodawców zarówno przepisów postępowania administracyjnego, jak i pragmatyki służbowej w organach administracji. Jeżeli bowiem wprowadzenie tego rejestru miało być przyczynkiem do przyspieszenia procedury, to powinno się w nim oznaczać w pierwszej kolejności datę wpływu, która wcale nie jest tożsama z datą wszczęcia postępowania. Oznacza to, że wniesiona sprawa może *de facto* czekać miesiącami na wszczęcie, a organ nie poniesie z tego tytułu żadnych konsekwencji, gdyż ma obowiązek zaznaczenia wyłącznie daty wszczęcia.
 3. Niezajomość pragmatyki służbowej wynika z tego, że projektodawcy najwyraźniej nie zdawali sobie sprawy z funkcjonowaniu w Polsce (i to zasadniczo od dekad) instrukcji kancelaryjnej, która wymusza na organach administracji prowadzenia stosownych repertoriów, w których wszelkie dane, o których mowa w art. 35a § 1, są faktycznie nanoszone. W związku z tym rodzi się pytanie o celowość wprowadzania obowiązku założenia nowego rejestru (i to w dodatku niekompletnego), co nałoży na organy nowe obowiązki organizacyjne. Jeśli wziąć jeszcze pod uwagę kwestię informatyzacji administracji



(znaczna część urzędów wykorzystuje odpowiednie systemy informatyczne, w których wprowadzane są dane dotyczące spraw, np. oprogramowane bazy danych itd.) to rodzi się pytanie czy nie będzie koniecznym albo wprowadzenie nowego oprogramowania, albo aktualizacja obecnego.

4. Nie zostało wzięte pod uwagę, iż zmiana Kpa obejmie ze swej istoty **wszystkie podmioty działające na podstawie Kpa**. Tak skonstruowany art. 35a Kpa będzie dotyczyć zarówno wszystkie urzędy jednostek samorządu terytorialnego, jak i jakiegokolwiek inny podmiot mogący wydawać indywidualne decyzje.

Nad powyższym punktem warto zastanowić się chwilę dłużej, gdyż dotyczy on zasadniczo największego problemu związanego z omawianą nowelizacją. Chodzi mianowicie o pewien „efekt skali”, którego w ogóle zdają się projektodawcy nie zauważać. Dodatkowo ujmowanie nowelizacji w tak dalece uogólniający sposób w sposób nieuzasadniony dotyka organów administracji funkcjonujących w różny sposób i z różnymi skutkami. Czym innym będzie bowiem próba wywarcia „efektu motywacyjnego” na niewielkim urzędzie, który zajmuje się małą ilością spraw, acz zdarzają mu się opóźnienia, a czym innym na olbrzymim urzędzie (np. wszelkie urzędy i izby skarbowe **nie tylko w dużych miastach**), który ze względu na charakter i ilość załatwianych spraw notuje drobne opóźnienia rzędu kilku dni.

- II. Brak przeprowadzenia rzetelnej analizy skutków proponowanych zmian Kpa.

1. Zrzeczenie pragnie zauważyć, iż w związku z omawianym projektem wszystko wskazuje, że nie przeprowadzono rzetelnych analiz, by nie rzecz wręcz, iż jest wątpliwe, że faktycznie jakiegokolwiek analiza została przeprowadzona.

W pierwszej kolejności nie można się zgodzić, że powyższy projekt nie spowoduje powstania kosztów dla sektora finansów publicznych. Nie można się też zgodzić, iż przyniesie on dla budżetu dochody. Wynika to z faktu, iż wzrost kosztów po stronie organu, na który będzie nałożona kara w wys. 500 zł za dzień zwłoki, będzie musiał zostać w jakiś sposób pokryty. Jeżeli będzie on dotyczyć organy samorządu, to dojdzie do dodatkowego drenażu środków budżetowych (których i tak, w związku z koniecznością realizacji coraz to nowszych zadań zleconych lub zadań własnych) w przypadku dużych gmin, w których może dochodzić do niewielkich opóźnień w wydawaniu decyzji (np. w miastach na prawach powiatu). W takiej sytuacji powstanie konieczność ubiegania się o większe subwencje z budżetu. W przypadku administracji rządowej, która działa na podstawie planów finansowych (większość urzędów to tzw. *stationes fiscalis*, niemniej formy organizacyjno-prawne sektora finansów publicznych są liczne). W przypadku powstania obowiązku zapłaty np. pół miliona

złoty tytułem kary za opóźnienia będą one musiały wnioskować, aby Skarb Państwa przeznaczył środki na zapłatę kary na rzecz Skarbu Państwa. Jak widać, rozwiązanie to jest wręcz absurdalne.

2. Drugą kwestią jest analiza efektywności proponowanego projektu, której także nie przeprowadzono. Oczywiście Zrzeszenie ma świadomość, że najbardziej rzetelna ocena, czy dana zmiana miała charakter pozytywny może być dokonana wyłącznie *ex post*, bo prognozy *ex ante* mają raczej charakter postulatywny. Niemniej Zrzeszenie nie potrafi znaleźć uzasadnienia dla braku szerszego przeanalizowania obciążenia administracji w Polsce. Jeśli bowiem projektodawcom przyświecało przyspieszenie całej procedury administracyjnej, to dlaczego nie wzięto pod uwagę faktu, że wszelkie obowiązki związane z nadzorowaniem w tym zakresie przerzucono na organy II instancji?

Pomija się już kwestię samorządowych kolegiów odwoławczych, które już teraz mają problemy z wydolnością funkcjonalną (co dodatkowo zostanie pogłębione poprzez konieczność przyjmowania, sprawdzania i monitorowania do kilkudziesięciu rejestrów miesięcznie, a także wysyłania zapytań, upomnień, a następnie wymierzania kar pieniężnych i rozpatrywanie wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy) i gdzie terminy załatwienia spraw potrafią sięgać już do ośmiu miesięcy. Co zaś w sytuacjach, gdy organem II instancji będzie jeden z Ministrów?

Projekt prawdopodobnie mógłby doprowadzić do przyspieszenia procedur w I instancji, należy jednak spytać – jakim kosztem? Prawie pewny będzie spadek jakości orzecznictwa w sprawach indywidualnych ze względu na ograniczenia czasowe, co pociągnie za sobą wzrost uchyleń decyzji w II instancji ze skierowaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia. Skutek może więc być odwrotny od zamierzonego. Z drugiej zaś strony należy być pewnym, że analizowany projekt doprowadzi do proceduralnego paraliżu organów II instancji. Nie będzie możliwe racjonalne i rzetelne funkcjonowanie organów bez stworzenia wystarczającej liczby dodatkowych etatów, co w dobie szukania oszczędności budżetowych wydaje się, delikatnie ujmując, kompletnie niezasadne.

- III. Daleko idące umocnienie organu II instancji w zakresie kontroli nad organem I instancji poprzez wyposażenie w kompetencje do bezwzględnego stosowania kar pieniężnych.

1. Proponowana zmiana zawiera propozycję przydania organom II instancji kompetencji, które Zrzeszenie musi uznać za niebezpieczną. Zagrożenie wynika z faktu, iż konstrukcja odpowiedzialności organu ma charakter bezwzględny i zobiektywizowany, a wysokość sankcji winna być uznana za rażąco niewspółmierną do wagi naruszenia. Niestety, taka konstrukcja

zdaje się naśladować projekty zmian w prawie karnym, pojawiające się od czasu do czasu. Zmiany te często nie polegają na usprawnieniu funkcjonowania obecnie istniejącego systemu, a jedynie na sztucznym zaostrzeniu sankcji.

2. Z treści uzasadnienia projektu można wynieść mylne wrażenie, iż w Polsce nie funkcjonuje mechanizm ochrony prawa jednostki do załatwienia sprawy w rozsądnym terminie. Zaznacza się tutaj sprzeczność w tym zakresie w samej treści uzasadnienia! Otóż mechanizmy istnieją. Problem leży po części w świadomości prawnej społeczeństwa, które nie zdaje sobie nawet sprawy z faktu istnienia skargi na przewlekłość postępowania, czy skargi na bezczynność organu. Być może przeprowadzenie stosownej kampanii informacyjnej dałoby znacznie lepsze efekty? Nie rozważono bowiem, czy organy „notujące” największe opóźnienia w ogóle spotykają się ze skargami związanymi ze swoim tempem pracy – być może zdecydowana reakcja ze strony petentów (co powinno w takich sytuacjach być normą, a nie sztuczne wyręczanie obywateli przez państwo) wystarczyłaby do zdyscyplinowania organu.

Dodatkowo w powyższym zakresie należy zaznaczyć, że w postępowaniach wywołanych skargami wskazanymi w poprzednim akapicie możliwe jest nałożenie na organ grzywny. Projektodawcy nie odnoszą się do tej kwestii, w związku z czym pozostaje otwartym problem relacji grzywny, o której mowa w projekcie, a grzywnien z postępowania ze skargi na bezczynność/przewlekłość.

Wydaje się, że omawiany wyżej projekt *de facto* nie jest w stanie wnieść do debaty w temacie usprawnienia funkcjonowania administracji w Polsce. Nie uwzględnia on bowiem bezpośredniej roli czynnika ludzkiego w postaci pracowników administracji. Nie jest możliwe zagwarantowania sprawności działania urzędów bez wprowadzenia racjonalnego systemu motywacji pracowników – w formie stosownych premii i ew. kar.

Wprowadzenie w życie takiego systemu wymaga dużych nakładów pracy, a także nakładów finansowych. Zamiast więc tracić niepotrzebnie czas i środki na podejmowanie działań zmierzających do zaostrzenia odpowiedzialności organów administracyjnych za tzw. przewlekłość i nakładanie dodatkowych obowiązków na administrację, lepiej byłoby wszcząć procedury legislacyjne zmierzające do poprawy przepisów regulujących działania administracji, uproszczenia procedur, poprawy jakości prawa administracyjnego materialnego, wyeliminowania przypadków niespójności przepisów,, doprecyzowania pojęć i definicji w przepisach prawa materialnego. Wyeliminowania pojęć wieloznacznych. Powyższe działania usprawnią proces podejmowania decyzji i spowodują, że decyzje będą wydawane w terminie określonym przepisami kpa bez dodatkowych kar. Nasuwa się również pytanie czy pomysłodawcy zmian dysponują wynikami (badaniami) jakie efekty

w przyspieszeniu wydawania decyzji spowodował np. **taki sam zapis w prawie budowlanym odnośnie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę?** Jaka jest skala nakładanych kar na organy wydające takie decyzje? i czy istotnie zapisy prawa budowlanego o karach przyspieszyły wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Być może taka analiza pomocna byłaby w wykazaniu, że bez poprawy jakości stanowionego prawa, nakładanie kar za niedotrzymywanie terminu określonego w kpa na wydanie decyzji jest bezprzedmiotowe i wręcz szkodliwe.

Jako że omawiany projekt nie zawiera takich treści, które Zrzeszenie skłonne byłoby uznać za pożyteczne, a także przez wzgląd na liczne błędy natury legislacyjnej i czysto koncepcyjnej, **zdecydowanie wnosi się o przeprowadzenie debaty i odrzucenie przedmiotowego projektu zmiany przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.**

PREZES
Zrzeszenia Prezydentów, Burmistrzów
i Wójtów Województwa Lubuskiego
mgr inż. Władysław Tyszkiewicz

Otrzymują:

- 1/ Marszałek Sejmu RP
- 2/ Marszałek Senatu
- 3/ Prezes Rady Ministrów Rządu RP
- 4/ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
- 5/ Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego
- 6/ Komisja Finansów Publicznych

- 7/ Związek Gmin Wiejskich RP
- 8/ Związek Miast Polskich
- 9/ Związek Powiatów Polskich
- 10/ Unia Metropolii Polskich
- 11/ Unia Miasteczek Polskich

- 12/ Marszałek Województwa Lubuskiego
- 13/ Wojewoda Lubuski
- 14/ Helena Hatka – Senator RP
- 15/ Stanisław Iwan – Senator RP
- 16/ Robert Dowhan – Senator RP

- 17/ Bożenna Bukiewicz – Poseł RP
- 18/ Stefan Niesiołowski – Poseł RP
- 19/ Krystyna Sibińska – Poseł RP
- 20/ Witold Pahl – Poseł RP
- 21/ Bożena Sławiak – Poseł RP
- 22/ Waldemar Sługocki – Poseł RP
- 23/ Józef Zych – Poseł RP
- 24/ Bogusław Wontor – Poseł RP
- 25/ Elżbieta Rafalska – Poseł RP
- 26/ Jerzy Materna – Poseł RP
- 27/ Marek Ast – Poseł RP
- 28/ Maciej Mroczek – Poseł RP

- 29/ „Wspólnota”
- 35/ „Gazeta Wyborcza”
- 36/ „Gazeta Prawna”
- 37/ „Rzeczpospolita”
- 38/ „Puls”
- 39/ TVP Gorzów
- 40/ Radio Zachód
- 41/ portalsamorzadowy.pl
- 42/ wartowiedziec.org