



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140 – 8(5)/10

Warszawa, 27 maja 2010 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec komisyjnego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy - Kodeks
postępowania administracyjnego oraz
o zmianie innych ustaw (druk nr 2679).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Sprawiedliwości* do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

* Zgodnie z pismem z dnia 8 czerwca 2010 r. Rada Ministrów **dotatkowo** upoważniła Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Stanowisko Rządu

wobec komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz o zmianie innych ustaw (druk sejmowy nr 2679)

I. Cel i treść projektu.

Podstawowym celem poselskiej inicjatywy jest usprawnienie postępowań administracyjnych toczących się na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego przede wszystkim przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw administracyjnych. W wielu rodzajach postępowań administracyjnych organy wymagają od wnioskodawców tych postępowań szeregu dokumentów jako dowodów służących wydaniu decyzji administracyjnych. Wnioskodawcom projektu ustawy chodzi o przyspieszenie postępowań poprzez wprowadzenie do polskiego systemu prawnego rozwiązań upraszczających gromadzenie dokumentów w tych postępowaniach.

Zasadniczym elementem konstrukcyjnym proponowanego projektu ustawy jest wprowadzenie do polskiego ustawodawstwa instytucji oświadczenia zastępującego zaświadczenie (autocertyfikacja). Takie oświadczenie, w ocenie projektodawców, ma zastąpić, w określonym w ustawie zakresie, zaświadczenia wydawane przez organy administracji publicznej, jeżeli z odrębnych przepisów wynika, że do podania wnioskodawca dołącza określone zaświadczenia. Projekt przewiduje zamknięty katalog faktów i stanów prawnych, w których złożenie oświadczenia zastępującego zaświadczenie, jest z nim równorzędne. Ponadto wprowadza nowe rozwiązania dotyczące poświadczania własnoręczności podpisu, zgodności odpisu, wyciągu lub kopii z okazanym dokumentem, daty okazania dokumentu.

Komisyjny projekt przewiduje ponadto nowe rozwiązania w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.). Propozycje dotyczące art. 334 § 3 i art. 416¹ k.p.k. mają na celu możliwie najszybsze powzięcie przez organ administracji publicznej, który wydał decyzję

administracyjną, informacji o prawdopodobnym popełnieniu przestępstwa, o którym mowa w art. 233 § 6 k.k., jeżeli czyn polegał na złożeniu fałszywego oświadczenia w postępowaniu administracyjnym, którego wynikiem było wydanie decyzji.

Zdaniem wnioskodawców projektowane w Kodeksie postępowania karnego przepisy dają gwarancję eliminowania z obrotu wadliwych decyzji administracyjnych, wydanych na podstawie nieprawdziwych oświadczeń zastępujących zaświadczenia.

W związku z tym, że zasadnicza większość obowiązujących ustaw wymaga zaświadczeń przy wniosku wszczynającym postępowanie administracyjne, wnioskodawcy uznali, że lokalizacja przepisów dotyczących oświadczeń zastępujących zaświadczenia w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących podań jest odpowiednim rozwiązaniem legislacyjnym.

II. Uwagi.

W projektowanym art. 1 pkt 1 komisijnego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz o zmianie innych ustaw dodaje się nowe przepisy, tj. art. 64a-64e.

W art. 64a projektodawcy proponują wprowadzić możliwość zastąpienia zaświadczenia, oświadczeniem osoby, zobowiązanej do przedłożenia danego zaświadczenia. Zgodnie natomiast z brzmieniem projektowanego art. 64e, ograniczeniem w tym zakresie mają być jedynie odrębne ustawy.

Z powyższego wynika zatem, że jeżeli ustawa prawa materialnego *expressis verbis* nie będzie wyłączała takiej możliwości, to wyłącznie od woli danej osoby będzie zależeć, czy złoży ona prawem wymagane zaświadczenie w danej sprawie, czy też oświadczenie, zastępujące to zaświadczenie, traktowane na równi z nim. Nie zmienia tego proponowany art. 64c, wprowadzający prawo organu do żądania zaświadczenia w określonych sytuacjach, ponieważ przypadki w nim wymienione są stosunkowo rzadkie lub trudne do ustalenia (szczególnie § 2 tego artykułu).

Przyjęcie proponowanego rozwiązania wymagałoby dokonania przeglądu wszystkich ustaw prawa materialnego pod kątem ustalenia, czy zastąpienie obecnie

wymaganych prawem zaświadczeń, proponowanymi oświadczeniami, nie spowoduje zagrożenia dla obrotu prawnego, gospodarczego oraz finansów publicznych.

Katalog faktów, które można potwierdzić własnoręcznym oświadczeniem zawiera dodawany do Kodeksu postępowania administracyjnego art. 64b. Katalog ten jest bardzo szeroki, a wprowadzenie możliwości potwierdzenia określonych faktów w formie własnoręcznego oświadczenia stwarza poważne zagrożenie w wielu sferach życia publicznego. Na marginesie należy dodać, iż nie jest jasne dlaczego projekt zdaje się wykluczać dopuszczalność złożenia oświadczenia w postaci dokumentu elektronicznego, opatrzonego bezpiecznym podpisem. Wydaje się, że projektowany art. 64b § 2 k.p.a. należałoby uzupełnić o przepis dopuszczający złożenie oświadczenia również w tej formie.

Należy podkreślić, iż zasygnalizowanego ryzyka nie eliminuje rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, ponieważ szkody spowodowane fałszywym oświadczeniem mogą być niejednokrotnie niemożliwe do naprawienia lub niemożliwe do wyegzekwowania od osoby, która zostanie prawomocnie skazana za złożenie fałszywego oświadczenia.

Podkreślić również należy, że każde podważenie fałszywego oświadczenia będzie wymagać przeprowadzenia postępowania karnego w tym przedmiocie. Jest to szczególnie niebezpieczne w sferze finansów publicznych, które mogą ponieść znaczne straty w związku z przyznaniem nienależnych świadczeń finansowych, opartych na fałszywych oświadczeniach dotyczących dochodów, sytuacji finansowej osób ubiegających się o te świadczenia, stanu rodzinnego, statusu zawodowego (art. 64b§ 1 pkt 7, 13, 16).

Równie duże zagrożenie będą stanowiły fałszywe oświadczenia dotyczące wykształcenia, tytułu lub stopnia naukowego (pkt 11). Nie można ponadto zaakceptować, by z zaświadczeniem zostało zrównane oświadczenie o niekaralności, a także nieprowadzeniu postępowania karnego lub karno-skarbowego (pkt 19 i 20). Także wątpliwości budzi propozycja, by z zaświadczeniem zostało zrównane oświadczenie o stanie prawnym dotyczącym potwierdzenia praw cywilnych (które nie zostały w projekcie określone, a ponadto w przepisach prawa brak jest definicji legalnej takiej instytucji i nie wiadomo, co należy rozumieć pod pojęciem „posiadanie praw cywilnych”) oraz złożenie oświadczenia potwierdzającego fakt „pozostawania przy życiu wnioskodawcy” (pkt 4 i 6).

Nie można również pomijać potencjalnych konsekwencji w sferze pomocy społecznej. Biorąc pod uwagę specyfikę obszaru tej pomocy, w której przyznanie świadczenia uzależnione jest od niskiego dochodu, nie jest słusznym rozwiązaniem zastąpienie zaświadczeń właściwych organów oświadczeniem strony. Taka regulacja może sprzyjać nadużyciom w systemie pomocy społecznej i wyższą niż obecnie liczbą nienależnie pobranych świadczeń.

Obecnie sytuację osobistą, rodzinną, dochodową i majątkową osoby lub rodziny ubiegającej się o świadczenie z pomocy społecznej ustala się między innymi na podstawie zaświadczenia pracodawcy o wysokości wynagrodzenia z tytułu zatrudnienia, zawierającego informacje o wysokości potrąconej zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych, składki na ubezpieczenie zdrowotne, składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w części finansowanej przez ubezpieczonego oraz składki na ubezpieczenie chorobowe, zaświadczenia o wysokości wynagrodzenia uzyskiwanego na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia, umowy o dzieło albo w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub w spółdzielni kółek rolniczych (usług rolniczych), zawierającego informacje o potrąconej zaliczce na podatek dochodowy od osób fizycznych, składki na ubezpieczenie zdrowotne, składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w części finansowanej przez ubezpieczonego oraz składki na ubezpieczenie chorobowe a także zaświadczenia, wydane przez naczelnika właściwego urzędu skarbowego.

Dane dotyczące dochodu rodziny wykazane w zaświadczeniu są wiążące dla kierownika miejskiego ośrodka pomocy społecznej, jak i dla samorządowego kolegium odwoławczego, jako organu II instancji. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 8 lutego 2007 r. (sygn. akt I SA/Wa 3/07) organy nie mogą kwestionować składników wynagrodzenia strony uzyskanego w roku kalendarzowym zaliczonego do dochodu rodziny przez organ podatkowy. Takie uprawnienie przysługuje tylko adresatowi zaświadczenia. Dlatego też niejednokrotnie przedstawienie zaświadczeń o sytuacji dochodowej świadczeniobiorcy pomocy społecznej przyspiesza procedurę przyznania określonego świadczenia w sytuacji, gdy członkowie rodziny składają różnej treści oświadczenia o stanie majątkowym.

Należy mieć również na względzie fakt, iż regulacja pozwalająca na przyznanie świadczenia z uwagi na niski dochód, na podstawie tylko i wyłącznie oświadczenia strony może narazić budżet państwa na straty z uwagi na to, iż w obszarze pomocy społecznej egzekucja nienależnie pobranych świadczeń okazuje się w wielu przypadkach bezskuteczna.

Podkreślić należy także, że wiele danych określonych w katalogu, o którym mowa w projektowanym przepisie art. 64b, choćby takich jak: data i miejsce urodzenia, adres miejsca zameldowania, obywatelstwo, status zawodowy, zawarty jest jednocześnie w dokumentach urzędowych, których okazanie powinno stanowić wystarczający dowód na potwierdzenie danych w tym przedmiocie. Wydaje się zatem, że dopuszczanie możliwości składania oświadczeń, które miałyby zastępować zaświadczenia w tym przedmiocie jest zbędne. Rozwiązanie to także jest sprzeczne z nowelizowanym art. 220 § 1 lit. c k.p.a., dotyczącym między innymi braku obowiązku przedstawiania zaświadczenia w zakresie danych zawartych m.in. w dowodzie osobistym.

W ocenie Rządu, zdecydowanie lepszym i bezpieczniejszym rozwiązaniem byłoby przyjęcie regulacji odwrotnej od proponowanej w komisyjnym projekcie ustawy, tzn. wprowadzenie do ustaw prawa materialnego możliwości składania oświadczeń na potwierdzenie danych faktów, jak to jest np. w ustawie - Prawo budowlane, która przewiduje możliwość złożenia oświadczenia przez inwestora o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Ponadto zastrzeżenia budzą rozwiązania zawarte w projektowanych art. 97 § 1 pkt 5 i art. 104a Kodeksu postępowania administracyjnego. Zauważyć na wstępie należy, że między treścią normatywną wskazanych przepisów a treścią normatywną projektowanych art. 334 § 3 i art. 416¹ Kodeksu postępowania karnego oraz uzasadnieniem projektu odnoszącym się do wszystkich powołanych przepisów, zachodzą istotne rozbieżności, utrudniające ustalenie *ratio legis* proponowanych rozwiązań, a tym samym dokonanie ich kompleksowej oceny.

Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 97 § 1 pkt 5 k.p.a. podstawę do zawieszenia postępowania administracyjnego ma stanowić informacja uzyskana od oskarżyciela publicznego na podstawie art. 334 § 3 k.p.k. Natomiast projektowany art. 334 § 3 k.p.k. dotyczy powiadomienia przez oskarżyciela publicznego organu

administracji publicznej, który wydał decyzję administracyjną, o wniesieniu do sądu aktu oskarżenia, jeżeli zarzucany oskarżonemu czyn polegał na złożeniu fałszywego oświadczenia w postępowaniu administracyjnym, którego wynikiem było wydanie tej decyzji. Przepis ten dotyczy zatem sytuacji, kiedy decyzja administracyjna została już wydana, a więc projektowana podstawa zawieszenia postępowania może dotyczyć jedynie postępowania po wniesieniu odwołania od decyzji organu pierwszej instancji, o ile odwołanie takie zostało wniesione.

Z uzasadnienia projektu wynika natomiast, że rozwiązania wynikające z projektowanych art. 97 § 1 pkt 5 k.p.a. i art. 104a k.p.a. „*mają na celu zapobieżenie wydaniu decyzji administracyjnej w przypadku gdy z toczącego się postępowania karnego przeciwko wnioskodawcy wynika, że decyzja może zostać wydana na podstawie nieprawdziwego oświadczenia zastępującego zaświadczenie.*”. Widoczne jest więc niedostosowanie treści uzasadnienia projektu w tym zakresie do istoty projektowanej podstawy zawieszenia postępowania, i rzeczywistej funkcji, jaką może ona pełnić w postępowaniu administracyjnym.

Co jednak nie mniej istotne, nie sposób zaakceptować wprowadzenia proponowanej podstawy obligatoryjnego zawieszenia postępowania administracyjnego w każdym wypadku, gdy zostanie uprawdopodobnione - poprzez skierowanie aktu oskarżenia do sądu przez oskarżyciela publicznego - że w sprawie zostało złożone fałszywe oświadczenie. Oświadczenie dotyczące okoliczności wymienionych w projektowanym art. 64b § 1 k.p.a. będzie stanowić jedynie jedną z postaci dowodu wykazującego okoliczność objętą tym oświadczeniem. Będzie więc stanowić alternatywę wobec zaświadczenia odnoszącego się do tej samej okoliczności. Tym samym nieuzasadnione jest przesądzanie w każdej sprawie konieczności zawieszenia postępowania administracyjnego do momentu rozstrzygnięcia przez sąd sprawy karnej, skoro w wielu wypadkach jednoznaczne wykazanie nieprawdziwości oświadczenia złożonego przez wnioskodawcę nie będzie narażać organowi administracji większych trudności, z uwagi na będące w dyspozycji tego organu informacje, lub możliwość ich pozyskania w drodze dostępu do ewidencji, rejestrów lub innych zbiorów danych gromadzonych przez inne organy administracji publicznej.

Istotne wątpliwości budzi również formuła projektowanego art. 104a k.p.a., przewidującego, że „*organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji odmownej w przypadku uzyskania od sądu odpisu wyroku na podstawie*

art. 416¹ k.p.k.". Ponownie zasygnalizowania wymaga okoliczność, że przepis ten będzie mógł znajdować zastosowanie jedynie do postępowania po wniesieniu odwołania od decyzji organu pierwszej instancji, bowiem projektowany art. 416¹ k.p.k. odnosi się do sytuacji warunkowanej uprzednim wydaniem przez organ administracji decyzji w postępowaniu, w którym złożono fałszywe oświadczenie, względnie do postępowania wznowionego na podstawie art. 145 k.p.a.

Podkreślić należy okoliczność, że obowiązek wydania „decyzji odmownej”, jaki przewiduje projektowany art. 104a k.p.a., może pozostawać w kolizji z przepisami prawa materialnego, które w określonej sytuacji będą wymagać wydania decyzji innego rodzaju, w szczególności uwzględniającej wnioski, jak również w kolizji z przepisami o postępowaniu administracyjnym, które mogą nakazywać wydanie innego rozstrzygnięcia w określonej sytuacji procesowej (np. art. 105 § 1 k.p.k., nakazujący wydanie decyzji o umorzeniu postępowania, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe).

Co więcej, unormowanie takie będzie godzić w prawa ewentualnych innych stron postępowania, które w żaden sposób nie przyczyniły się do zaistnienia projektowanej przesłanki wydania decyzji odmownej, w szczególności nie złożyły fałszywego oświadczenia, nie współdziałały z wnioskodawcą w tym zakresie, a nawet o złożeniu fałszywego oświadczenia przez wnioskodawcę mogły nie wiedzieć.

W dalszej kolejności należy wskazać, iż nie wydaje się najlepszym rozwiązaniem określenie sztywnego terminu obowiązywania zaświadczeń i analogicznie oświadczeń zastępujących te zaświadczenia (art. 217a w związku z art. 64d).

Trudno jest także zaakceptować wprowadzenie praktycznie nieograniczonego terminu ważności zaświadczeń, przedłużanego poprzez oświadczenie osoby posługującej się danym zaświadczeniem (art. 217a § 3). Proponowane rozwiązanie może prowadzić bowiem do próby uwierzytelnienia oświadczenia o danych faktach dzięki wcześniejszemu zaświadczeniu.

Za niezgodną z prawem natomiast należy uznać proponowaną w nowelizowanym art. 220 § 1 pkt 2 lit. b k.p.a. możliwość zawierania porozumień pomiędzy organami w zakresie przekazywania określonych danych. Możliwość

przekazywania takich danych powinna wynikać z przepisu prawa rangi ustawowej, a nie być przedmiotem porozumień.

Dodatkowo w zakresie zmiany tego przepisu należy podkreślić, że podobne rozwiązania prawne jak w projekcie komisyjnym, zostały już przewidziane w *ustawie z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 10, poz. 230).

Rozwiązanie zawarte w art. 220 § 1 k.p.a. (wprowadzone przywołaną ustawą) zabrania żądania przez organ administracji publicznej zaświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli:

- 1) znane są one organowi z urzędu;
- 2) możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie:
 - a) posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych,
 - b) rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ może mieć dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
 - c) wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
 - d) przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych (dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych).

Należy zatem podkreślić, iż przedstawione nowe brzmienie art. 220 § 1 k.p.a. jest szersze od proponowanego w projekcie komisyjnym, który nie przewiduje wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, na przykład w drodze wymiany informacji w formie elektronicznej przez wymianę dokumentów elektronicznych związanych z załatwieniem sprawy, przy wykorzystaniu informatycznych nośników danych lub środków komunikacji elektronicznej.

Konkludując, przyjęcie proponowanego - w projekcie komisyjnym - brzmienia art. 220 § 1 zawęziłoby przypadki, w których żądanie przez organ administracji publicznej zaświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego byłoby

nieuprawnione, co w rezultacie pozostałoby w sprzeczności z ogólnym celem projektowanej ustawy.

Ponownej analizie wymagają również przepisy komisyjnego projektu ustawy dotyczące instytucji poświadczenia. Jeśli chodzi o przesłanki odmowy takiego poświadczenia to należy zasygnalizować, że są w znacznym stopniu ocenne, szczególnie w zakresie projektowanego art. 220a ust. 2 pkt 1 k.p.a., zezwalającego na odmowę poświadczenia, gdy dokument zawiera treść oczywiście sprzeczną z prawem. Istotą poświadczenia jest bowiem jedynie potwierdzenie zgodności kopii z okazanym oryginałem, nie zaś merytoryczna ocena treści oryginału, a taki właśnie obowiązek wynika z wyżej wymienionego przepisu.

Przepis ten może mieć nadto charakter korupcyjenny, gdyż pracownik organu administracji publicznej praktycznie zawsze będzie mógł uznać, że dany dokument jest sprzeczny - w jego ocenie - z jakimś przepisem prawa i dodatkowo jego decyzja w tym zakresie będzie ostateczna.

Po dokonaniu postulowanej przez Rząd analizy projektowanych przepisów, odnoszących się do instytucji poświadczenia, należy dodatkowo wyraźnie podkreślić, iż jest konieczne dodanie przepisu precyzującego, że poświadczenie dokumentu może być sporządzone na potrzeby wyłącznie tego konkretnego postępowania, w którym dokument zostaje przedstawiony. Brak bowiem takiego przepisu pociągnąć za sobą może zgłaszanie się zainteresowanych o poświadczenie dokumentów nie związanych z postępowaniem prowadzonym przez dany organ; może również sugerować, że poświadczenia te będą miały charakter poświadczeń notarialnych, a także będzie skutkowało brakiem spójności pomiędzy projektowanymi regulacjami, a uregulowaną w ustawie z dnia 14 lutego 1991 r. - Prawo o notariacie instytucją poświadczenia, sporządzanego przez notariusza.

Zgodnie z art. 96 w związku z art. 79 pkt 2 ustawy - Prawo o notariacie poświadczenia zawierające w sobie treści potwierdzające istotny stan faktyczny bądź okoliczności mające istotne znaczenie prawne, a mianowicie: własnoręczność podpisu, zgodność odpisu, wyciągu lub kopii z okazanym dokumentem, datę okazania dokumentu, pozostawienia osoby przy życiu lub w określonym miejscu - należą do wyłącznej kompetencji notariusza.

Wyjątek od fundamentalnej zasady dokonywania poświadczeń przez notariusza przewiduje art. 101 ustawy - Prawo o notariacie. Zgodnie z tym przepisem Minister Sprawiedliwości może, w drodze rozporządzenia, upoważnić organy samorządu terytorialnego i banki mające swoją siedzibę w miejscowościach, w których nie ma kancelarii notarialnej, do sporządzania niektórych poświadczeń dokonywanych przez notariusza. Wyjątek ten, jak wyżej wskazano, jest uzasadniony tylko i wyłącznie brakiem kancelarii notarialnej w danej miejscowości.

Poświadczenia określone w projektowanym art. 220a k.p.a. (tj. poświadczenie własnoręczności podpisu, zgodności odpisu, wyciągu lub kopii z okazanym dokumentem oraz daty okazania dokumentu) nie mogą być zatem utożsamiane z instytucją poświadczenia notarialnego, o której mowa w art. 96 ustawy - Prawo o notariacie. Poświadczenia określone w projektowanym art. 220a k.p.a. nie mają waloru instytucji poświadczenia notarialnego, a sporządzanie poświadczeń przez organy samorządu terytorialnego zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości wydanego na podstawie art. 101 ustawy - Prawo o notariacie nie może być utożsamiane ze sporządzaniem poświadczeń, o których mowa w projektowanym art. 220a.

Wątpliwości budzi także proponowana instytucja tzw. osoby czynnej w lokalu organu administracji publicznej, która miałaby dokonywać poświadczeń przedstawianych dokumentów. Wydaje się, że osobą taką powinien być referent prowadzący daną sprawę, jednakże rozwiązanie takie nie może znaleźć się w przepisach ogólnych dotyczących postępowania administracyjnego, lecz wynikać z regulaminu organizacji pracy danego urzędu.

Odnosnie art. 3 komisijnego projektu, w którym dokonuje się zmiany w ustawie z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 225, poz. 1635, z późn. zm.) należy podnieść, iż przy ustalaniu stawki należnej opłaty skarbowej trzeba mieć na uwadze przepis art. 63 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, z późn. zm.), zgodnie z którym podstawy opodatkowania, kwoty podatków (z zastrzeżeniem § 2 tego przepisu), odsetki za zwłokę, opłaty prolongacyjne, oprocentowanie nadpłat oraz wynagrodzenia przysługujące płatnikom i inkasentom zaokrągla się do pełnych złotych w ten sposób, że końcówki kwot wynoszące mniej niż 50 groszy pomija się,

a końcówki kwot wynoszące 50 groszy i więcej podwyższa się do pełnych złotych. Z tego względu, projektowana stawka opłaty skarbowej należnej od poświadczenia daty okazania dokumentu, powinna zostać wyrażona w pełnych złotych.

Ponadto w ocenie Rządu brak jest uzasadnienia do wprowadzenia zwolnienia od opłaty skarbowej, określonego w kolumnie 4 projektowanego pkt 7a w części II załącznika do ustawy o opłacie skarbowej i dlatego powinno ono zostać wykreślone, Jeżeli jednak istnieją, w przekonaniu projektodawców, przesłanki potwierdzające zasadność wprowadzenia takiego zwolnienia, powinny one zostać wykazane w uzasadnieniu projektu.

Dodatkowo należy zauważyć, że założenie przyjęte w uzasadnieniu do projektu ustawy, iż wejście w życie ustawy, w związku z pobieraniem opłaty skarbowej za dokonywanie czynności poświadczenia, o której mowa w projektowanym art. 220a Kodeksu postępowania administracyjnego, spowoduje wzrost wpływów do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, nie znajduje uzasadnienia.

Obecnie podmiot składając wniosek, w określonych przypadkach, jest obowiązany załączyć zaświadczenie, które co do zasady podlega opłacie skarbowej. Przepisy komisyjnego projektu zakładają w niektórych sytuacjach eliminację obowiązku załączania zaświadczenia przez zastąpienie go możliwością złożenia oświadczenia (projektowany art. 64a § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego), w innych zaś przypadkach przewidziano możliwość okazania oryginału zaświadczenia w miejsce dotychczasowego jego złożenia (projektowany art. 64a § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego). W konsekwencji, zdaniem Rządu, niewątpliwie nastąpi zmniejszenie liczby wydawanych zaświadczeń, a tym samym ubytek w dochodach gmin. Podnieść też należy, iż uzasadniając powyższe założenie, projektodawca powołał się na przepisy ustawy z dnia 9 września 2000 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2532, z późn. zm.), która utraciła moc z dniem 1 stycznia 2007 r.

Projektowany w komisyjnym projekcie art. 5 przewiduje nałożenie na Radę Ministrów obowiązku przedstawienia (nie później niż w terminie 3 miesięcy od daty ogłoszenia „komisyjnej” ustawy) projektu ustawy, w którym zaproponuje

dostosowanie przepisów odrębnych ustaw do przepisu art. 220 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego w brzmieniu przyjętym w „komisyjnej” ustawie.

W ocenie Rządu przepis art. 5 projektowanej ustawy narusza przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z art. 118 Konstytucji inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi i Radzie Ministrów.

Inicjatywa ustawodawcza to prawo konstytucyjnie określonych podmiotów do wnoszenia projektów ustaw do Sejmu, z tym skutkiem, że Sejm staje się zobowiązany do rozpatrzenia tych projektów w szczególnej procedurze. Inicjatywa ustawodawcza jest konstytucyjnym uprawnieniem podmiotów w nią wyposażonych, gdyż przepisy konstytucyjne - w zasadzie - nie nakładają obowiązku korzystania z tej inicjatywy ustawodawczej. Jedyne - szczególny wyjątek - odnosi się do obowiązku Rady Ministrów przedłożenia Sejmowi (najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego) projektu ustawy budżetowej na rok następny, z zastrzeżeniem, iż wyjątkowo przedłożyć może później (art. 222 Konstytucji).

Jak zauważa Leszek Garlicki, „[...] wykonywanie inicjatyw ustawodawczych (poza określoną w art. 222 Konstytucji) jest własną kompetencją Rady Ministrów i nie może być rządowi nakazywane przez inne organy. Za prawnie niewiążące uznać np. należałoby rezolucję Sejmu wzywającą Rząd do przygotowania i wniesienia określonego projektu ustawy” (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, tom II, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, uwagi do art. 118, str. 17).

W konsekwencji uznać należy, iż art. 5 projektowanej ustawy nie tylko jest niezgodny z art. 118 Konstytucji, ale także ustawowe nałożenie przez Sejm na Radę Ministrów obowiązku opracowania i przedstawienia Sejmowi projektu ustawy prowadzi do naruszenia ustrojowej zasady wyrażonej w art. 10 Konstytucji, jaką jest zasada podziału władz.

Komisyjny projekt ustawy wymaga ponadto wyeliminowania błędów redakcyjnych, np. w projektowanym brzmieniu art. 416¹ K.p.k. (wyraz „organ” na końcu przepisu powinien być użyty w celowniku), jak również błędów legislacyjnych, np. braku tytułu projektowanego Działu VIIa K.p.a., czy użycie w tytule ustawy po raz drugi wyrazów „o zmianie” zamiast wyrazu „niektórych”.

Zasygnalizowania wymaga również okoliczność, że Rząd dostrzega potrzebę usprawnienia procedury administracyjnej i w tym celu przygotował projekt nowelizacji ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Projekt ten został w dniu 18 lutego 2010 r. rozpatrzony przez Komitet Rady Ministrów i rekomendowany Radzie Ministrów.

Proponowane przez Rząd rozwiązania prawne dotyczące zmian w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego mają na celu w szczególności usprawnienie postępowania administracyjnego poprzez eliminację istniejących ograniczeń, czy też stworzenie możliwości skarżenia nie tylko samej bezczynności organu administracji publicznej, ale również prowadzenia przez te organy postępowania w sposób przewlekły (długotrwanie nieuzasadnione).

Uwzględniając przedstawione wyżej uwagi dotyczące możliwości zastąpienia zaświadczenia, oświadczeniem osoby zobowiązanej do przedłożenia danego zaświadczenia, w ocenie Rządu zasadne wydaje się kierunkowe poparcie komisyjnego projektu ustawy jedynie w zakresie wprowadzanych tym projektem przepisów dotyczących poświadczenia, z zastrzeżeniem jednak, że przepisy te wymagają ponownej analizy, w świetle uwag przedstawionych w przedłożonym stanowisku Rządu.

Ponadto wypada nadmienić, że – z uwagi na pozytywną ocenę samej idei autocertyfikacji – w ramach prac Rządu zostanie przeprowadzony międzyresortowy przegląd aktów normatywnych pod względem możliwości wprowadzenia oświadczeń stron zamiast dotychczas wymaganych zaświadczeń. Koordynatorem przeglądu będzie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Poza tym, w ocenie Rządu, z uwagi na stan zaawansowania prac nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, prace nad projektem komisyjnym i rządowym powinny być prowadzone łącznie.