

Uzasadnienie do art. 54 § 2b p.p.s.a.

Organ, którego działania dotyczy skarga nawet w przypadku jej uwzględnienia w trybie autokontroli określonym w art. 54 § 3 p.p.s.a. ma obowiązek zgodnie z art. 54 § 2 p.p.s.a. przekazać skargę wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę sądowi administracyjnemu. Niemniej jednak uwzględnienie skargi przez organ stanowi przesłankę umorzenie postępowania sądowego. Czynności organu takie jak sporządzenie odpowiedzi na skargę, przygotowania akt sądowych są czasochłonne i powodują koszty dla organu.. Tym samym mając na uwadze racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi wystarczające wydaje się przekazanie sądowi skargi wraz z informacją o uwzględnieniu skargi oraz odpisem decyzji wydanej w wyniku uwzględnienia skargi w terminie 7 dni od dnia wydania decyzji uchylającej zaskarżoną decyzję. W konsekwencji pracownicy organu zamiast wykonywać czynności określone w art. 54 § 2 p.p.s.a. będą mogli prowadzić inne postępowania. Dodanie niniejszego przepisu powoduje konieczność zmiany art. 54 § 3 zd. 4 p.p.s.a. poprzez jego wykreślenie

Uzasadnienie do zmiany art. 54 § 3 p.p.s.a.

W postanowieniu WSA w Krakowie z dnia 23 sierpnia 2023 r., sygn. akt III SA/Kr 1086/23 wskazano, że „W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok NSA z 27.01.2017 r., I OSK 2601/16, LEX nr 2237703) zauważa się, że odnośnie do regulacji dotyczącej prawidłowości wydania decyzji w ramach autokontroli w orzecznictwie i piśmiennictwie prezentowane są dwa stanowiska.

Zgodnie z pierwszym uwzględnienie skargi przez organ nie może ograniczyć się jedynie do uchylenia aktu, gdyż organ winien orzec bądź przez rozstrzygnięcie sprawy co do istoty, uchylając w razie potrzeby decyzję wydaną w pierwszej instancji, bądź przez umorzenie postępowania (np. wyrok NSA z dnia 5 lutego 2008 r., I OSK 581/07). Uwzględnienie skargi co do istoty sprawy obejmuje uznanie zasadności zarzutów oraz wniosków, jak i wskazanej w skardze podstawy prawnej. A zatem, jeżeli organ nie podziela niektórych zarzutów, nie uwzględnia w całości wniosków, kwestionuje podaną podstawę lub ocenę prawną naruszeń, to nie może wydać rozstrzygnięcia, lecz winien przekazać skargę sądowi do rozpoznania. W przeciwieństwie do organu działającego w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a. Sąd nie jest bowiem związany granicami skargi (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Natomiast zgodnie z drugim poglądem w ramach autokontroli możliwe jest również uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia, jeżeli takie żądanie strona zawarła w skardze (por. J.P. Tarno: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi..., 2004, s. 106; R. Mikosz: Skutki prawne uwzględnienia przez organ administracji publicznej skargi wniesionej do sądu administracyjnego, ZNSA 2007, nr 5-6, s. 7 i n.; A. Kabat, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2016, s. 305; wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2008 r., II OSK 935/07, LEX nr 493164; wyrok NSA z dnia 21 października 2009 r., II OSK 1627/08; wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2013 r., II OSK 317/12; wyrok NSA z dnia 27 października 2015 r., II OSK 411/14, wyrok NSA z 27.01.2017 r., I OSK 2601/16). Zwolennicy tej koncepcji nie podzielają zastrzeżeń, że w tym przypadku dochodzi do pozbawienia strony możliwości oceny jej stanowiska przez sąd, wskazując bowiem, że ocena taka może nastąpić w toku ewentualnego rozpatrywania przez sąd skargi na rozstrzygnięcie autokontrolne”.

Niemniej jednak art. 64c § 5 p.p.s.a stanowi, że organ, o którym mowa w § 2, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić sprzeciw od decyzji w całości w terminie czternastu dni od dnia jego otrzymania, uchylając zaskarżoną decyzję i wydając nową decyzję na podstawie art. 138 § 1 albo 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Tym samym w przypadku sprzeciwu ustawodawca przesądził, że organ nową decyzją wydaną w ramach autokontroli powinien ostatecznie orzec w sprawie administracyjnej przez jej rozstrzygnięcie co do istoty lub przez umorzenie postępowania. Ewentualnie, jeżeli przepisy przewidują wydanie decyzji na blankiecie urzędowym, a istnieją podstawy do zmiany zaskarżonej decyzji, organ odwoławczy ma obowiązek uchylecia decyzji i zobowiązania organu pierwszej instancji do wydania decyzji o określonej treści. Mając na uwadze przytoczone rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak również konieczność zachowania spójności działań organu w przypadku trybu autokontroli działań podejmowanych na podstawie art. 54 § 3 oraz 64c § 5 p.p.s.a., zasadnym wydaje się zmiana brzmienia art. 54 § 3 p.p.s.a. Zmiana przepisu poprzez wyeliminowanie możliwości przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia w trybie autokontroli przyczyni się do przyspieszenia postępowania administracyjnego. Przedłużające się postępowania często powodują zwiększenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej. Tym samym doprecyzowanie art. 54 § 3 p.p.s.a. pozwoli na przyspieszenie postępowań administracyjnych oraz wyeliminuje rozbieżności w orzecznictwie. Zmiana ta wpłynie również na ujednolicenie praktyki organów administracji publicznej i usprawni prowadzenie postępowań.

Ponadto w związku z dodaniem art. 54 § 2b zdanie 4 art. 54 § 3 p.p.s.a. stanowiące, że przepis § 2 stosuje się odpowiednio staje się zbędne.

Uzasadnienie do dodanego w art. 42 § 1a Kpa

Zgodnie z art. 42 § 1 Kpa pisma doręcza się osobom fizycznym w ich mieszkaniu lub miejscu pracy albo na adres do korespondencji wskazany w bazie adresów elektronicznych. Niemniej jednak przedsiębiorcy będący osobami fizycznymi wykonujący działalność gospodarczą są zobowiązani do posiadania adresu do doręczeń wpisanego do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Tym samym w celu ujednolicenia zasad doręczania pism przedsiębiorcom, zasadnym jest dodanie w art. 42 Kpa § 1a nakazującego doręczanie pism na adres do doręczeń udostępniony w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Podobne rozwiązanie zostało zawarte w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego. Proponowany przepis uwzględnia, że przedsiębiorcy w ciągu najbliższych kilku lat będą zobowiązani do posiadania adresu do korespondencji wskazanego w bazie adresów elektronicznych.

Uzasadnienie do dodanego art. 189l Kpa regulującego zwrot zapłaconej lub wyegzekwowanej administracyjnej kary pieniężnej

Za naruszenie przepisów prawa na przedsiębiorców często nakładane są kary pieniężne, które z reguły muszą być zapłacone, gdy decyzja o nałożeniu kary stanie się ostateczna. Niemniej jednak decyzja o nałożeniu kary pieniężnej może zostać wyeliminowana z obrotu prawnego. W tej sytuacji kara pieniężna podlega zwrotowi. Art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stanowi, że do spraw dotyczących administracyjnych kar pieniężnych stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Kpa nie reguluje jednak kwestii zwrotu administracyjnych kar pieniężnych.

W praktyce, w sytuacji obowiązku zwrotu kary pieniężnej organy administracji publicznej dokonują jej zwrotu stosując odpowiednio przepisy Ordynacji podatkowej, gdyż uznają kary pieniężne za niepodatkowe należności budżetowe. Niemniej jednak w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się, że „warunkiem zastosowania przepisów ustawy –

Ordynacja podatkowa do określonej należności budżetowej jest to, aby wynikała ona ze stosunków publicznoprawnych, przez które należy rozumieć istnienie pewnych relacji między co najmniej dwoma podmiotami, pewnych uprawnień i obowiązków wynikających z określonych norm prawnych, co oznacza, że do tych należności powinno się zaliczać należności, których obowiązek ponoszenia stanowi realizację przepisów prawa, a nie jest wynikiem naruszenia tych przepisów. W związku z tym zaś, że wszelkiego rodzaju kary pieniężne wynikają, nie ze stosunków publicznoprawnych, nakazujących określonym podmiotom świadczenie publiczne na rzecz budżetu państwa (budżetu jednostek samorządu terytorialnego), lecz z zabronionych pod groźbą sankcji ich zachowań, z pojęcia niepodatkowych należności publicznoprawnych wyklucza się więc wobec tego dochody budżetowe, których źródłem są wszelkiego rodzaju kary pieniężne, grzywny czy mandaty (wyrok NSA z 19 września 2019 r., sygn. akt II OSK 2551/17; zob. również w tej mierze wyroki NSA z dnia: 26 lutego 2020 r., sygn. akt II GSK 416/19 oraz sygn. akt II GSK 826/19; 14 listopada 2014 r., sygn. akt II GSK 1693/13)". (Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2023r, sygn. akt II GSK 450/20). W sytuacji, gdy prawo materialne nie reguluje kwestii zwrotu nienależnie zapłaconych kar pieniężnych, jak również nie odsyła do odpowiedniego stosowania do kar pieniężnych przepisów Ordynacji podatkowej, przedsiębiorca może być narażony na skomplikowaną i długotrwałą procedurę odzyskania niesłusznie zapłaconej kary pieniężnej.

Ponadto podkreślić należy, że „odpowiednie stosowanie przepisów polega na tym, że niektóre z nich stosowane są wprost, inne ulegają modyfikacji, a jeszcze inne w ogóle nie mogą być stosowane, zaś ocena zakresu odpowiedniego stosowania przepisu powinna uwzględniać systematykę i cele regulacji, w obrębie której dany przepis ma być odpowiednio zastosowany (por. wyrok NSA z 20 lutego 2019 r., II GSK 5673/16, opubl. w internetowej bazie: www.orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej "CBOSA")". Tym samym nawet, gdy ustawy materialne nakazują odpowiednie stosowanie do kar pieniężnych przepisów działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, to i tak nie ma pewności, czy organ administracji publicznej w odpowiedni sposób zastosował te przepisy. Brak jednoznacznych przepisów może powodować czasochłonne spory między organami administracji publicznej a przedsiębiorcami. W związku z tym stosowanie przepisów Ordynacji podatkowej do zwrotu kar pieniężnych powoduje niepewność prawną zarówno po stronie organów, jak i przedsiębiorców, a także może skutkować rozbieżnościami w ich stosowaniu. Przepisy stanowiące podstawę dysponowania środkami publicznymi powinny być jednoznaczne z uwagi na odpowiedzialność urzędników za ich nieprawidłowe wydatkowanie. Brak jednoznacznych przepisów dotyczących zwrotu nienależnie zapłaconych kar pieniężnych powoduje problemy w praktyce działania organów, a także naraża je oraz przedsiębiorców na konieczność ponoszenia kosztów sądowych w przypadku odmiennej interpretacji przepisów przez organ i podmiot, który powinien otrzymać zwrot kary pieniężnej.

W uzasadnieniu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, którą zostały dodane przepisy Działu IVa „Administracyjne kary pieniężne” wskazano, że „uzasadnione jest sformułowanie ogólnych zasad nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych. Dzięki temu zapewnione zostaną jednolite standardy traktowania jednostek oraz zagwarantowane zostanie wymierzanie kar racjonalnych i odpowiadających wadze popełnionego naruszenia". Celem ustawodawcy było wdrożenia kompleksowych przepisów prawa w zakresie stosowania administracyjnych kar pieniężnych. W związku z tym wydaje się zasadne uregulowanie w dziale IVa Kpa kwestii zwrotu administracyjnych kar pieniężnych. Tym bardziej, że obecnie istniejące w poszczególnych ustawach nieliczne regulacje dotyczące zwrotu kar pieniężnych mają ograniczony zakres¹.

¹ Zobacz: art. 13y ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, Art. 58 ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o rejestracji i ochronie nazw pochodzenia, oznaczeń geograficznych oraz gwarantowanych tradycyjnych specjalności produktów rolnych i środków

Wprowadzenie kompleksowej i jednoznacznej regulacji w zakresie zwrotu kar pieniężnych jest nie tylko w interesie ogółu obywateli, ale przede wszystkim przedsiębiorców i zobowiązanych do zwrotu kar pieniężnych organów administracji publicznej.

Proponowany art. 189l zakłada, że w przypadku wyeliminowania z obrotu prawnego ostatecznej decyzji o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej zapłacona lub wyegzekwowana kara pieniężna będzie podlegać zwrotowi przez organ administracji publicznej, na którego rachunek bankowy została zapłacona administracyjna kara pieniężna lub na którego rachunek bankowy została przekazana wyegzekwowana przez organ egzekucyjny administracyjna kara pieniężna. Zwrot administracyjnej kary pieniężnej nastąpi na wniosek podmiotu, który dokonał zapłaty administracyjnej kary pieniężnej lub od którego organ egzekucyjny wyegzekwował administracyjną karę pieniężną albo jego następcy prawnego. Tym samym spadkobiorcy osoby na którą niesłusznie nałożono administracyjną karę pieniężną będą mogli otrzymać jej zwrot proporcjonalnie do swoich udziałów spadkowych.

Mając na uwadze, że ostateczna decyzja nakładająca administracyjną karę pieniężną może zostać uchylona po wielu latach przez organ wyższej instancji lub sąd, a więc inny podmiot niż organ, który będzie zobowiązany do jej zwrotu, zasadnym jest przyjęcie, że do wniosku o zwrot wnioskodawca będzie musiał dołączyć odpis prawomocnej decyzji o uchyleniu albo stwierdzeniu nieważności ostatecznej decyzji o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej albo o zmianie tej decyzji polegającej na obniżeniu jej wysokości albo prawomocnego wyroku uwzględniającego skargę na ostateczną decyzję o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej.

Przewidziane w przepisie oprocentowanie zwracanej kary pieniężnej w wysokości równej odsetkom za zwłokę pobieranych od zaległości podatkowych będzie stanowić formę rekompensaty. Niemniej jednak, mając na uwadze konieczność wyważenia interesu prywatnego oraz publicznego, zasadnym jest określenie okresu, za który będzie przysługiwało oprocentowanie. Należy bowiem wyeliminować ryzyko odwlekania złożenia wniosku o zwrot kary pieniężnej przez uprawniony podmiot w celu zwiększenia oprocentowania zwracanej kary pieniężnej. Prawo do złożenia wniosku o zwrot kary pieniężnej wygaśnie w terminie 5 lat od dnia wydania prawomocnej decyzji o uchyleniu albo stwierdzeniu nieważności ostatecznej decyzji o nałożeniu kary pieniężnej albo o zmianie tej decyzji polegającej na obniżeniu jej wysokości albo wydania prawomocnego wyroku uwzględniającego skargę na ostateczną decyzję o nałożeniu kary pieniężnej.

W celu zapewnienia transparentności działania organu zobowiązanego do zwrotu kary zakłada się, że jej zwrot będzie następował w drodze decyzji administracyjnej. Tym samym decyzja ta będzie podlegała kontroli organu wyższego stopnia oraz sądu administracyjnego. Mając na uwadze, że postępowanie dowodowe w sprawie zwrotu administracyjnej kary pieniężnej nie wymaga zbierania obszernego materiału dowodowego, decyzja o zwrocie powinna zostać wydana w terminie 30 dni od dnia otrzymania przez organ wniosku spełniającego wymagania określone w przepisach lub od dnia uzupełnienia braków formalnych wniosku. Organ w decyzji o zwrocie określi wysokość zwracanej kary pieniężnej oraz wysokość jej oprocentowania. Również odmowa zwrotu kary pieniężnej nastąpi w drodze decyzji administracyjnej. Podmiot uprawniony

spożywczych, win lub napojów spirytusowych oraz o produktach tradycyjnych, art. 18 ustawy z dnia 18 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw

do zwrotu administracyjnej kary pieniężnej powinien ją otrzymać w terminie 7 dni od dnia w którym decyzja o zwrocie stała się ostateczna. Mając na uwadze zapewnienie sprawnego rozpatrywania wniosków projektowany przepis przewiduje, że w przypadku niewydania przez organ decyzji o zwrocie administracyjnej kary pieniężnej w terminie 30 dni od dnia przedłożenia prawidłowego, kompletnego wniosku za okres przypadający po upływie tego terminu do dnia wydania decyzji o zwrocie administracyjnej kary pieniężnej będzie naliczane oprocentowanie.

Również oprocentowanie będzie przysługiwało od zapłaconych lub wyegzekwowanych przez organ egzekucyjny odsetek od nałożonej ostateczną decyzją administracyjną kary pieniężnej, gdyż do tych odsetek stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zwrotu administracyjnej kary pieniężnej. W konsekwencji w przypadku zwrotu zapłaconych lub wyegzekwowanych przez organ egzekucyjny odsetek od nałożonej ostateczną decyzją administracyjną kary pieniężnej, w decyzji o zwrocie administracyjnej kary pieniężnej będzie określona ich wysokość oraz wysokość przysługującego od nich oprocentowania.