



**Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego
oraz ustawy – Ordynacja podatkowa
(druk nr 1288)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa wprowadza instytucję metryki sprawy w postępowaniu administracyjnym (zmiana Kodeksu postępowania administracyjnego) oraz metryki sprawy w postępowaniu podatkowym (zmiana Ordynacji podatkowej).

Zgodnie z nowymi rozwiązaniami (wprowadzanymi równolegle do Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej) w aktach sprawy zakłada się – w formie pisemnej lub elektronicznej - metrykę sprawy, gdzie wskazuje się wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności oraz określa się wszystkie podejmowane przez te osoby czynności. Treścią metryki jest też odpowiednie odesłanie do dokumentów określających podejmowane czynności. Metryka sprawy stanowić ma obowiązkową część akt sprawy i być na bieżąco aktualizowana.

Opiniowana ustawa zakłada wydanie stosownych przepisów wykonawczych (przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej albo ministra właściwego do spraw finansów publicznych) określających wzór i sposób prowadzenia metryki sprawy, tak aby możliwe było ustalenie treści czynności w postępowaniu, podejmowanych przez poszczególne osoby.

Nowelizacja wprowadza także stosowne upoważnienie (dla ministra właściwego do spraw administracji publicznej albo ministra właściwego do spraw finansów publicznych) do określenia rodzaju spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony, ze względu na nieproporcjonalność nakładu środków koniecznych do prowadzenia metryki, w stosunku do prostego i powtarzalnego charakteru tych spraw.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 96. posiedzeniu w dniu 15 lipca 2011 r. w oparciu o projekt Komisji Nadzwyczajnej "Przyjazne Państwo" do spraw związanych z ograniczeniem biurokracji. Prace nad przedłożonym projektem prowadziła sejmowa Komisja Nadzwyczajna do spraw zmian w kodyfikacjach.

Poprawki wprowadzone przez Komisję Nadzwyczajną do spraw zmian w kodyfikacjach przede wszystkim skreśliły przepisy związane ze wskazaniem na obowiązek stosowania przez organy administracji publicznej prokonstytucyjnej wykładni przepisów prawa oraz przepisy dotyczące rozszerzenia obowiązkowej treści uzasadnienia prawnego decyzji o wskazanie przez organ alternatywnych od przyjętego sposobu wykładni przepisów.

W zakresie objętym materiałą ustawy przekazanej do Senatu, Komisja Nadzwyczajna do spraw zmian w kodyfikacjach dodała przepis nakazujący odpowiednie stosowanie wprowadzanych upoważnień ustawowych do postępowań uregulowanych w odrębnych przepisach, do których mają zastosowanie przepisy działu IV Ordynacji podatkowej oraz wyłączyła spod nowych uregulowań postępowania w sprawie: kontroli podatkowej, zaświadczeń i czynności sprawdzających (prowadzone na podstawie odpowiednich przepisów Ordynacji podatkowej), a także wprowadziła przepis upoważniający do określenia rodzaju spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony.

W trakcie drugiego czytania nie wprowadzono dodatkowych poprawek. Ustawa została uchwalona w brzmieniu zaproponowanym przez Komisję Nadzwyczajną do spraw zmian w kodyfikacjach.

III. Uwaga ogólna

Opiniowana ustawa wprowadzając metrykę sprawy przesądza o sposobie prowadzenia czynności technicznych (ewidencyjnych). Tym samym zakres przedmiotowy ustawy dotyka materii nie będącej przedmiotem unormowań Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Ordynacji podatkowej. Ustawy te regulują bowiem relacje pomiędzy obywatelem, a organem administracji. Umieszczanie w akcie rangi ustawowej przepisów regulujących w istocie stosunki wewnętrzne w urzędzie (czynności podejmowane w ramach wewnętrznych procedur organizacyjnych organów administracji publicznej), może budzić wątpliwości. Właściwymi aktami normatywnymi w tym zakresie wydają się być regulaminy

urzędów, instrukcje kancelaryjne czy też inne akty o charakterze wewnątrznie obowiązującym.

Należy zauważyć, że w przypadku sądownictwa powszechnego oraz sądownictwa administracyjnego, ustawodawca uznał za zasadne przekazanie spraw związanych z wewnętrznym urzędowaniem sądów (choć i w tym przypadku przepisy nie znają samej instytucji metryki sprawy) do odpowiednich aktów wykonawczych. Są to: Regulamin urzędowania sądów powszechnych, wprowadzony rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. (na podstawie art. 41 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych) oraz Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych, wprowadzony rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 18 września 2003 r. (na podstawie art. 23 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych). Uregulowanie przedmiotowej materii w akcie powszechnie obowiązującym (choć już nie w ustawie) uzasadnione jest jednak, w tym wypadku, zamieszczeniem w przedmiotowych aktach prawnych, także norm kierowanych do ogółu adresatów.

Podsumowując, należy stwierdzić że w przypadku instytucji metryki sprawy administracyjnej (podatkowej), zaproponowanej opiniowaną ustawą, poprawną formą regulacji wydają się być przepisy o charakterze wewnątrznie obowiązującym, a sama koncepcja uregulowania tej instytucji bezpośrednio w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego oraz przepisach Ordynacji podatkowej budzi poważne wątpliwości systemowe.

IV. Uwagi szczegółowe

1) art. 1 pkt 2 oraz art. 2 pkt 2 noweli, **art. 66a § 5 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz art. 171a § 5 Ordynacji podatkowej.**

Zgodnie z art. 66a § 5 Kodeksu postępowania administracyjnego (oraz art. 171a § 5 Ordynacji podatkowej) właściwy minister określa w drodze rozporządzenia, rodzaje spraw w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony. Upoważnienie to ma charakter obligatoryjny. Nakłada na ministra obowiązek wydania rozporządzenia. Innymi słowy ustawodawca przesądza, że taki przepis jest niezbędny dla prawidłowego funkcjonowania ustawy. Jeśli tak, to ustawodawca podejmując decyzję, o tak zakreślonym upoważnieniu, ma świadomość istnienia spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki jest nieuzasadniony. Powinien więc wskazać te sprawy wprost w przepisach ustawy. Należy

bowiem zauważyć, że minister uzyskując upoważnienie do wydania przedmiotowego rozporządzenia w istocie uzyskuje wpływ na kształtowanie zakresu przedmiotowego ustawy (wyłącza rodzaje spraw spod jej obowiązywania). W tym miejscu przytoczyć można także § 70 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym nie przekazuje do uregulowania rozporządzeniem spraw niewyjaśnionych lub nasuwających trudności przy opracowywaniu ustawy.

2) art. 2 pkt 2 noweli, **art. 171a § 6 Ordynacji podatkowej**.

Zgodnie z art. 171a § 6 Ordynacji podatkowej przypisy upoważniające do wydania:

- 1) rozporządzenia określającego wzór i sposób prowadzenia metryki sprawy (art. 171a § 4),
 - 2) rozporządzenia określającego rodzaj spraw w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony (art. 171a § 5)
- stosuje się odpowiednio do postępowań uregulowanych w odrębnych przepisach, do których mają zastosowanie przepisy działu IV Ordynacji podatkowej.

Rozwiązanie takie uznać należy za niedopuszczalne. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenia wydawane są na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego. Konstytucyjnym warunkiem poprawności przepisu upoważniającego (a co za tym idzie, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, również aktu wykonawczego wydanego na podstawie upoważnienia) jest określenie organu właściwego do wydania rozporządzenia, zakresu spraw przekazanych do uregulowania oraz wytycznych dotyczących treści aktu. Kwestionowany przepis nie zawiera żadnego z tych elementów.

Należy też podnieść, że zgodnie z przyjętą, konstytucyjną relacją pomiędzy przepisami ustawy a przepisami rozporządzenia, te ostatecznie wykonują ustawę, a zatem konkretyzują przepisy ustawy, w której sformułowano przepis upoważniający. Za niedopuszczalną powinno się więc uznać sytuację, w której przepis upoważniający do wydania rozporządzenia, zawarty w jednej ustawie, upoważnia do wydania przepisów wykonujących inne ustawy (na co wprost wskazuje § 71 Zasad techniki prawodawczej). Należy też podnieść, że w rezultacie kwestionowanego zabiegu, a co za tym idzie "rozmycia" związku pomiędzy ustawą a rozporządzeniem, niebudzące wątpliwości reguły walidacyjne, dotyczące obowiązywania rozporządzeń w czasie (w związku ze zmianą ustawowych upoważnień) stają się nieoperatywne.

Poddając kwestionowany przepis szczegółowej analizie trudno także, na samej jego podstawie wskazać, jakie intencje przyświecały formułującemu go ustawodawcy.

Jeżeli intencją tą było, aby wzór i sposób prowadzenia metryki sprawy znalazł zastosowanie do postępowań uregulowanych w odrębnych przepisach, do których mają zastosowanie zmieniane przepisy Ordynacji podatkowej (innymi słowy, jeżeli ustawodawca chciał przesądzić, że przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 171a § 4 znajdują zastosowanie w tych postępowaniach) to taka norma jest zbędna. Oczywistym jest bowiem, że jeżeli do postępowania szczególnego znaleźć mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, to te ostatecznie należy stosować wraz z aktami wykonawczymi, które są niezbędne dla prawidłowego zastosowania ustawy. Brak przepisu art. 171a § 6 Ordynacji podatkowej oznaczałoby jedynie to, że w przypadku postępowań uregulowanych w odrębnych przepisach, do których zastosowanie będą mieć nowelizowane przepisy, zastosowanie znajdzie (wprost lub odpowiednio) także stosowne rozporządzenie określające wzór metryki sprawy (czyli w sprawach tych stosować się będzie metrykę określoną przepisami "ogólnymi" wydanymi na podstawie art. 171a). Należy zauważyć, że w ten właśnie sposób ustawodawca uregulował wzajemne relacje pomiędzy Kodeksem postępowania administracyjnego, a ustawami szczegółowymi w dodawanym art. 66a Kpa (brak § 6).

Pozostawienie paragrafu 6 (w treści art. 171a) oznaczałoby (biorąc pod uwagę zarówno literalne brzmienie przepisu jak i jego relacje do art. 66 Kpa) obowiązek dla właściwego ministra do wydania szeregu rozporządzeń wykonujących przepisy odrębnych ustaw, do których mają zastosowanie przepisy działu IV Ordynacji podatkowej. Jeżeli to było intencją ustawodawcy, a zatem upoważnienie dotyczyć miało wskazania w konkretnym (szczegółowym) postępowaniu na odrębny wzór i sposób prowadzenia metryki sprawy, to taki przepis upoważniający należałoby umieścić wprost w przepisie ustawy szczegółowej.

Podobne uwagi odnieść także można do "odpowiedniego" zastosowania upoważnienia do wydania rozporządzenia określającego rodzaj spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki jest wyłączony. Jeśli sprawy te prowadzone są na podstawie odrębnych przepisów, do których zastosowanie mają przepisy działu IV Ordynacji, i pojawiają się wątpliwości, czy w tym przypadku, w celu wyłączenia postępowania spod obowiązku prowadzenia metryki sprawy, minister może skorzystać z upoważnienia art. 171a § 5, to należy nie tyle dodać § 6 w art. 171a, a znowelizować odpowiednie przepisy szczegółowe, umieszczając w nich stosowną delegację do wydania rozporządzenia.

Szymon Giderewicz
legislator