

## **Uzasadnienie projektu ustawy** **– *Przepisy ogólne prawa administracyjnego***

1. Prawo administracyjne jest najobszerniejszą gałęzią polskiego prawa, zarówno pod względem liczby regulowanych nim problemów, jak i rozmiarów regulacji prawnej. Obejmuje bowiem kilkaset ustaw i wiele tysięcy rozporządzeń, których przepisy odnoszą się praktycznie do wszelkich sfer życia jednostki oraz działalności państwa, innych podmiotów realizujących władzę publiczną, wkraczają niemal do każdej dziedziny działalności gospodarczej, kultury, czy innych przejawów aktywności społeczeństwa. Mimo to, nie ma ono swojej części ogólnej, która – podobnie jak w innych gałęziach prawa – określałaby zasady jego stosowania, ułatwiając ujednolicanie rozumienia tego prawa oraz usuwanie luk, jakie na tym obszarze występują, bądź pojawią się w przyszłości. Sytuacja ta może uzasadniać kodyfikację tego prawa, gdyż musiałaby ona doprowadzić do zbudowania takiej części ogólnej. Kodyfikacja prawa administracyjnego nie może jednak wchodzić w grę z powodu choćby rozmiarów takiego kodeksu i perspektywy częstych jego zmian. Zatem już w założeniu byłby to kodeks niestabilny. Przy tym tworzenie kodeksu nie zmniejszyłoby, lecz powiększyłoby trudności wypracowania, a zwłaszcza uzyskania akceptacji zasad odnoszących się do wszystkich zagadnień unormowanych w takim kodeksie. Stąd wszelkie, podejmowane na świecie próby stworzenia i wprowadzenia w życie kodeksu administracyjnego, skończyły się niepowodzeniem. Nie udało się też, jak dotychczas, w żadnym kraju na świecie wydać ustawy zawierającej przepisy tworzące część ogólną prawa administracyjnego. Chociaż prace nad projektem takiej ustawy w niektórych krajach europejskich (np. w Holandii, a także w jednym z landów niemieckich) były prowadzone, jednak ich owoce okazały się niezbyt odpowiadające tytułom przyjętych aktów – ustawa holenderska nie zawiera części ogólnej prawa administracyjnego, lecz raczej stanowi kompilację uregulowań zagadnień organizacyjnych i proceduralnych związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej i jej sądową kontrolą, zaś uchwalona w 1967 r. krajowa ustawa administracyjna Szlezwiku-Holsztyna nie ma charakteru aktu zawierającego ogólne przepisy prawa administracyjnego, lecz drobiazgowo regulujące procedowanie organów i władz wykonujących zadania administracji krajowej.
2. Z uwagi na powyższe, jak też doceniając wartość normatywnych zasad ogólnych prawa administracyjnego dla jego doskonalenia, a zatem i doskonalenia działalności administracji publicznej, Rada Legislacyjna kadencji 1994-1997, wykorzystując dorobek doktryny tego prawa (pierwszy projekt takiej samej ustawy jej przedstawiciele opracowali już w 1988 r.) oraz orzecznictwo NSA, SN i TK, postanowiła przygotować projekt

odpowiedniej ustawy służącej temu celowi. Niniejszy projekt stanowi uzupełnioną i uaktualnioną wersję materiału opracowanego przed ponad 10 laty. Możemy powiedzieć, że jest to rezultat mądrości zbiorowej całego środowiska doktryny prawa administracyjnego i osiągnięć sądownictwa zajmującego się wykładnią tej gałęzi prawa. W związku z tym autorzy projektu nie roszczą sobie wyłącznych praw autorskich do sformułowań i pojęć w nim zawartych. Jego wartość polega przede wszystkim na wyborze ewolucyjnej drogi prowadzącej do obranego celu. Wyraża to art. 1 ust. 1 projektu słowami: „*Przepisy ustawy stosuje się w sprawach z zakresu administracji publicznej w kwestiach nie unormowanych w odrębnych ustawach.*” Jest to pierwsze podstawowe założenie projektu. Zachowuje ono wszystkie przepisy odrębne, jeżeli takowe są w jakichś działach prawa administracyjnego, nie przewidując ich zniesienia i zastąpienia przepisami zawartymi w projekcie. Co najwyżej, regulacje te ulegają uzupełnieniu o instytucje prawne poprawiające standard ochrony praw jednostki w jej kontaktach z administracją publiczną oraz jakością administrowania.

3. Drugim założeniem projektu jest unormowanie podstawowych, istotnych dla funkcjonowania administracji publicznej kwestii, które w tym prawie nie zostały w ogóle uregulowane albo zostały uregulowane tylko w niektórych działach tego prawa w sposób rozbieżny, chociaż są poważne argumenty przemawiające za ujednoczeniem tej regulacji. Dotyczy to zwłaszcza, określonego w art. 5 ust. 1, słowniczka pojęć, zasad kształtowania się uprawnień i obowiązków stron w stosunkach administracyjno-prawnych, załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej, porozumień i umów administracyjnych, tudzież sankcji administracyjnych. Zatem w głównej mierze projekt zapelnia luki w prawie administracyjnym oraz sprzyja ujednoczeniu regulacji rozbieżnej, jeżeli rozbieżność ta nie wynika ze swoistych cech regulowanej problematyki.
4. Ustawa dzieli się na 7 rozdziałów: 1. Przepisy wstępne, 2. Organy administracji publicznej, 3. Prawa i obowiązki administracyjno-prawne, 4. Załatwianie spraw, 5. Kary administracyjne, 6. Porozumienia i umowy administracyjne, 7. Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe. Cały akt liczy 51 artykuły.
5. Zawarte w projekcie przepisy nie wchodzą w kolizję z przepisami Konstytucji RP z 1997 r.
6. Zgodnie z przyjętą zasadą projekt powinien być oceniony przez właściwy organ państwowy pod względem niesprzeczności z prawem Unii Europejskiej. W przekonaniu projektodawców jest on zgodny z zasadami prawa obowiązującego w UE. Co więcej, twórczo rozwija te zasady, wyprzedzając na tej drodze prawo unijne. Uzasadnienie powyższej oceny daje porównanie tego projektu z Kodeksem dobrej administracji uchwalonym przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r.

7. Oceniając skutki ekonomiczne i społeczne zaprojektowanej regulacji należy dojść do wniosku, że wprowadzenie w życie takiej ustawy nie wymaga zaangażowania żadnych dodatkowych środków publicznych. Jest to bowiem regulacja, która ma być stosowana przez już istniejące jednostki organizacyjne i nie wywołuje potrzeby ustanawiania ani nowych stanowisk w administracji publicznej, ani zwiększenia obsady sądów administracyjnych. Wręcz przeciwnie, jako propozycja zmierzająca do uproszczenia i ułatwienia stosowania prawa administracyjnego, usuwająca istniejące luki w prawie pozytywnym, pobudzająca do szerszego wykorzystania koncyliacyjnych i negocjacyjnych metod administrowania, może przyczynić się do zmniejszenia ilości sporów administracyjnych i spraw sędowo-administracyjnych, a tym samym – do relatywnego zmniejszenia wydatków na administrację publiczną i sądownictwo administracyjne.

\* \* \*

## **Rozdział 1 – Przepisy wstępne**

Obowiązujące obecnie przepisy ustawowe regulujące materię zaliczaną do prawa administracyjnego pochodzą z różnego okresu. Na przestrzeni lat w Polsce obowiązywały rozmaite konwencje terminologiczne. Ponadto, tak w prawodawstwie, jak i w doktrynie, z różnych zresztą powodów, często nie definiowano wprowadzanych w poszczególnych ustawach instytucji.

Celem regulacji zawartej w rozdz. 1 projektu jest ustalenie zakresu obowiązywania ustawy, jak również uporządkowanie występujących w ustawodawstwie kwestii terminologicznych.

Zgodnie z **art. 1** projektu przepisy ustawy mają zastosowanie w sprawach z zakresu administracji publicznej, w kwestiach nie uregulowanych w innych ustawach. Oznacza to, iż muszą one być współstosowane z tymi ustawami w zakresie nie objętym szczegółowym unormowaniem w nich zawartym. W grę będą wchodziły więc, np.: definicje poszczególnych instytucji prawnych (art. 5 projektu); domniemanie, iż pracownik organu administracji wydający akt lub podejmujący czynność działał w granicach upoważnienia organu (art. 9); tryb ustalania organu właściwego w przypadku likwidacji organu administracji publicznej (art. 10); termin przedawnienia nałożenia obowiązków administracyjnych (art. 16); zasady załatwiania spraw (rozdz. 4); kwestie związane z karami administracyjnymi (rozdz. 5); regulacja zawierania porozumień i umów administracyjnych (rozdz. 6). Nie powinno ulegać najmniejszej wątpliwości, iż brak jednolitej regulacji prawnej w tej materii wywoływał (i wywołuje do tej pory) poważne kłopoty w praktyce funkcjonowania organów administracji publicznej. Jest też wysoce niekorzystne dla adresatów działań administracji, np. wydanie

aktu (decyzji lub postanowienia) przez pracownika organu administracji nieposiadającego upoważnienia do działania w imieniu organu skutkowało do tej pory nieważnością owego aktu – art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. – w sytuacji, gdy adresat aktu nie miał żadnych możliwości zbadania, czy pracownik posiadał należyte upoważnienie. W świetle art. 9 ust. 5 projektu, co do zasady, uprawnienia wynikające z aktu wydanego bez upoważnienia organu nie podlegają wzruszeniu.

W chwili obecnej nie jest możliwe stworzenie jednolitej, a przy tym zwięzłej, definicji pojęcia „administracja publiczna”, akceptowalnej przez, przynajmniej, większość przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego. W literaturze kwestia ta wywołuje skrajną rozbieżność poglądów. Jednocześnie od 1995 r. ustawodawca posługuje się określeniem „akty lub czynności z zakresu administracji publicznej” – art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. *o Naczelnym Sądzie Administracyjnym* (Dz.U. nr 74, poz. 368 z późn. zm.). Takie samo określenie zawarto w obecnie obowiązującym art. 3 § 1 pkt 4 ustawy z 30 dnia sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz.U. nr 153, poz. 1270 z późn. zm.). Z tego powodu, skoro jest to pojęcie ustawowe, w art. 1 ust. 1 projektu użyto określenia „sprawa z zakresu administracji publicznej”. Sprecyzowano przy tym w ust. 2 tego artykułu, iż w tej kategorii mieści się też sprawa związana z korzystaniem z usług zakładów (np. szkoła publiczna) i urzędzeń publicznych (np. obiekty sportowe, wodociągi).

Konstytucja RP z 1997 r. statuuje w art. 10 ust. 1 zasadę trójpodziału władz stanowiąc w ust. 2 tego samego artykułu, iż władzę wykonawczą sprawują Prezydent RP i Rada Ministrów. Natomiast Rada Ministrów stosownie do art. 146 ust. 3 Konstytucji kieruje administracją rządową. Konstytucja nie posługuje się jednak ani w tym, ani w innych swoich przepisach określeniami „administracja publiczna”, czy „organ administracji publicznej”, które to określenia używane są przez ustawodawstwo zwykle. Ustawa zasadnicza używa jedynie w art. 146 ust. 4 pkt 3 terminu „organ administracji rządowej”. Sytuacja ta powoduje konieczność uporządkowania tego zamieszania terminologicznego.

W **art. 2** projektu określono zakres podmiotowy stosowania ustawy stanowiąc, że ma ona zastosowanie w stosunku do organów władzy publicznej, działających w sprawach z zakresu administracji publicznej, przy czym precyzyjnie zdefiniowano podmioty zaliczane do owych organów władzy publicznej. Ważkie znaczenie ma okoliczność, iż w świetle art. 2 ust. 2 i ust. 1 pkt 2 za organy administracji publicznej, w rozumieniu ustawy (definicja tego pojęcia sformułowana została w art 5 pkt 6 projektu), a w konsekwencji także organy władzy publicznej, muszą być uznane inne, niż organy rządowej administracji publicznej i organy jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego, organy państwowe, organy państwowych jednostek organizacyjnych, w tym i agencji państwowych. Rozwiązanie to ma istotne znaczenie, bowiem od połowy lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku mieliśmy od czynienia z przekształcaniem części istniejących wcześniej organów administracji

państwowej (publicznej) w państwowe osoby prawne bądź agencje państwowe o różnicowanym charakterze. Przy czym charakter prawny tych podmiotów wywoływał poważne kontrowersje. Przykładowo – Urząd Dozoru Technicznego, utworzony na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. *o dozorze technicznym* (Dz.U. nr 122, poz. 1321 z późn. zm.), a określany w tym przepisie jako „państwowa osoba prawna”. Do 1 stycznia 2001 r. działający na podstawie ustawy z dnia 19 listopada 1987 r. *o dozorze technicznym* (Dz.U. nr 36, poz. 202, z późn. zm.) Urząd Dozoru Technicznego posiadał na podstawie art. 22 ust. 1 i 2 tej ustawy status centralnego organu administracji państwowej, podległego Ministrowi Gospodarki. Projekt zakłada, że takie podmioty, o ile działają w sprawach z zakresu administracji publicznej, będą musiały być traktowane tak samo jak organy administracji publicznej. Podobny status musi być przyznany organom samorządów zawodowych, organizacji spółdzielczych, organizacji społecznych oraz innych jednostek organizacyjnych i osób powołanych na mocy ustawy do działania w sprawach z zakresu administracji publicznej wtedy, gdy będą podejmowały wskazane działania. Zwrócić należy uwagę na fakt, iż co prawda podobne regulacje zawarte są w art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a., ale zakres stosowania przepisów kodeksu ograniczony jest jedynie do postępowania administracyjnego ogólnego i postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń, podczas gdy zakres stosowania projektowanej ustawy jest o wiele szerszy. Stąd potrzeba uznania wymienionych podmiotów za organy administracji publicznej w sytuacji, w której działają w sprawach z zakresu administracji publicznej, innych niż rozstrzyganych w trybie postępowania administracyjnego ogólnego i postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń.

W przepisach **art. 3 i art. 4** precyzuje się, jaką podstawą prawną muszą legitymować się podmioty podejmujące działania, zarówno władcze, jak i niewładcze. Regulacja zawarta w tych przepisach stanowi uszczegółowienie przepisów rozdz. III „Źródła prawa” Konstytucji RP. Przy czym w pełni uwzględnia się tu dorobek doktryny prawa administracyjnego i judykatury, zgodnie z którym podstawę prawną działań władczych mogą stanowić jedynie akty prawa powszechnie obowiązującego. Wyraźnie przy tym stanowi się, że działania władcze mogą być podejmowane na podstawie przepisów prawa materialnego i procesowego zawartych w prawie powszechnie obowiązującym, podczas gdy działania niewładcze mogą być podejmowane także na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego określających jedynie zadania i kompetencje organów je podejmujących.

W **art. 5** zamieszczono definicje najważniejszych pojęć występujących w prawie administracyjnym. Brak tych definicji stanowił podstawowy problem występujący w prawie administracyjnym wywołujący rozbieżności w praktyce działania organów administracji publicznej. Lukę tę od lat próbowało wypełnić orzecznictwo sądowe, lecz trudno uznać za prawidłowe, aby Sądy zastępowały w tym zakresie prawodawcę. Dotyczy to zwłaszcza definicji decyzji administracyjnej. W art. 104 k.p.a. zamieszczona jest wyłącznie tzw.

procesowa definicja decyzji, zgodnie z którą decyzja rozstrzyga sprawę co do istoty w całości lub w części bądź w inny sposób kończy sprawę w danej instancji. Zawarta w art. 5 pkt 1 projektu definicja decyzji administracyjnej ma charakter materialny, przy czym jest ona w pełni zgodna z pojęciem doktrynalnym decyzji przyjętym akceptowanym powszechnie w orzecznictwie sądowym.

Po raz pierwszy zdefiniowano w projekcie pojęcie „urząd”, bardzo często do tej pory utożsamiane z organem administracji publicznej. Proponuje się także przywrócenie niewystępującego praktycznie po II Wojnie Światowej w ustawodawstwie terminu „decyzja prawomocna” oraz „postanowienie prawomocne”. Do tej pory, mimo iż nie ulega wątpliwości, że inny walor posiada pojęcie „decyzja ostateczna”, którym posługują się przepisy k.p.a. i *Ordynacji podatkowej* (decyzja, od której nie przysługuje odwołanie), a inny decyzja, która albo nie została w terminie zaskarżona do Sądu, albo Sąd oddalił na nią skargę, stosowano do obu tych sytuacji właśnie owo jedno pojęcie „decyzja ostateczna”, co było dalekie od precyzji.

W orzecznictwie sądowym pewne wątpliwości wywoływała kwestia związana z wyposażeniem organów administracji publicznej przez ustawy z zakresu materialnego prawa administracyjnego w prawo wydawania postanowień. Z art. 123 k.p.a. wynikało, iż postanowienie wydane jest w toku postępowania administracyjnego, a jego podstawę prawną mogą stanowić przepisy prawa procesowego. W art. 5 pkt 7 projektu jednoznacznie przewiduje się, że postanowienia mogą być wydawane także na podstawie przepisów prawa materialnego (np. postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych wydawane na podstawie art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 7.07.1994 r. Prawo budowlane [Dz.U. z 2006 r. nr 156, poz. 1118]).

Doktryna prawa administracyjnego od dawna posługuje się pojęciem „uznanie administracyjne”. Od 1999 r. tym pojęciem posługuje się także ustawodawstwo – art. 233 § 3 *Ordynacji podatkowej* i obowiązujący w latach 1999 – 2003 art. 138 § 3 k.p.a. Dziś znajdziemy to pojęcie (bez przymiotnika „administracyjne”) w licznych ustawach i aktach wykonawczych. Pojęciem tym posługują się także akty prawne Unii Europejskiej oraz rezolucje i rekomendacje Rady Europy. Podstawy do przyjęcia, że w danym przypadku mamy do czynienia z działalnością organu administracji według jego uznania, znajdziemy w wielu tysiącach obowiązujących przepisów ustawowych. W art. 18 w ust. 2 projektu zawarto szereg dyrektyw mających mieć zastosowanie w przypadku, gdy organ korzysta przy załatwianiu sprawy z uznania administracyjnego. Mając na względzie, iż w zależności od tego czy organ administracji rozstrzyga sprawę w oparciu o uznanie administracyjne, czy też nie, będzie musiał kierować się odmiennymi regułami, zaszła konieczność zdefiniowania tego terminu w art. 5 pkt 11 projektu ustawy przyjmując za podstawową jego cechą rozstrzyganie sprawy według kryteriów celowościowych. Określenie takie zdaje się najlepiej oddawać istotę

uznania – osłabione związanie organu administrującego brzmieniem przepisu prawa stanowiącego podstawę jego działania.

W ramach zawartego w art. 5 słowniczka terminów, którymi posługuje się ustawa i inne przepisy z zakresu administracji publicznej, zdefiniowano także pojęcia: „kierownictwo”, „kontrola” i „nadzór”, które często traktowano do tej pory w ustawodawstwie jako synonimy, bądź używano ich w znaczeniu niezgodnym z charakterem przyznanym danemu podmiotowi zadań i kompetencji.

**Artykuł 6** projektu dopuszcza stosowanie zwyczaju, gdy nie będzie to sprzeczne z prawem, nie ograniczy praw lub interesów jednostki i nie nałoży na nią obowiązków.

W **art. 7** projektu wyraźnie i w sposób niemogący budzić wątpliwości przyjęto, że przepisy nakładając obowiązki nigdy nie mogą posiadać wstecznej mocy obowiązującej.

Częste zwłaszcza w ostatnich latach zmiany stanu prawnego powodują, iż bardzo ważkie znaczenie posiada **art. 8** projektu. Zgodnie z nim w przypadku braku przepisów przejściowych, sprawy w których postępowania zostały wszczęte przed wejściem w życie nowych przepisów prowadzi się w oparciu o przepisy dotychczasowe, z wyjątkiem przypadków, gdy nowe przepisy są korzystniejsze dla osób biorących udział w postępowaniu. Do tej pory zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądowym przyjmowano, że w przypadku braku przepisów przejściowych organ administracji obowiązany jest stosować przepisy prawa obowiązujące w dacie wydawania rozstrzygnięcia w danej instancji. Wyłom w tej materii uczyniła uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 10 kwietnia 2006 r., I OPS 1/06 (ONSAiWSA 2006, nr 3, poz. 71), zgodnie z którą przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (Dz.U. 2000 nr 71 poz. 838 ze zm.), zmienione ustawą z dnia 6 września 2001 r. *o transporcie drogowym* (Dz.U. nr 125 poz. 1371), które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2002 r. nie mają zastosowania w sprawach wymierzenia opłaty podwyższonej za przejazd pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed wejściem w życie ustawy z dnia 6 września 2001 r. *o transporcie drogowym*.

## **Rozdział 2 – *Organy administracji publicznej***

**Artykuł 9** dotyczy zagadnień związanych z tworzeniem, strukturą i reprezentacją organów administracji publicznej, ochroną praw i interesów podmiotów administrowanych oraz ochroną interesu publicznego.

Według projektowanych przepisów, tworzenie organów administracji publicznej następuje wyłącznie na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego (ust. 1). Strukturę tych organów oraz zasady ich reprezentacji ma określać statut (ust. 2), nadawany –

w braku odmiennych postanowień zawartych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, przez organ nadzoru (ust. 3).

Ochrona praw i interesów podmiotów administrowanych jest realizowana z kolei poprzez ustanowienie domniemania, że pracownik działający w imieniu organu posiada do tego upoważnienie (ust. 4). Wzmocnieniem tego domniemania jest zakaz wzruszania praw lub interesów podmiotów administrowanych, nawet jeśli akty lub czynności zostały podjęte przez pracowników organu poza zakresem ich upoważnienia (ust. 5).

Ochrona interesu publicznego polega natomiast na wyłączeniu wspomnianego domniemania w sytuacji, gdy przepisy odrębne wymagają szczególnego upoważnienia lub okoliczności sprawy wprost wykluczają posiadanie przez daną osobę upoważnienia (ust. 4). Także zakaz wzruszania praw i interesów podmiotów administrowanych nie ma zastosowania, jeśli podmioty te działały w znowie lub w złej wierze (ust. 5).

Przyjęte rozwiązania stanowią uporządkowanie kwestii związanych z tworzeniem, strukturą i reprezentacją organów administracji publicznej wedle przejrzystych zasad, usuwając równocześnie pojawiające się w praktyce wątpliwości; zwiększają – poprzez ochronę praw i interesów podmiotów administrowanych – bezpieczeństwo prawne tych podmiotów, umożliwiając tym samym wzrost ich zaufania do organów administracji publicznej oraz stanowią – w związku z ochroną interesu publicznego – mechanizm zabezpieczający przed nadużywaniem instrumentów ochrony praw i interesów podmiotów administrowanych.

Z tych względów treść art. 9 stanowi systemową regulację wymienionych na wstępie kwestii. Jest to ponadto unormowanie elastyczne (zwroty niedookreślone) i bezkolizyjne (zastrzeżenia odnoszące się do odrębnych przepisów). Umożliwia więc wprowadzenie w życie zasadniczych idei ustawy.

**Artykuł 10** określa sposób postępowania w razie istnienia luk w prawie, spowodowanych zmianami w strukturze organizacyjnej administracji publicznej. Luki te powstają wówczas, gdy następuje zniesienie organu i przepisy nie określają innego organu, który przejmie kompetencje i właściwość organu zniesionego lub, gdy sprawy załatwiane przez organ zniesiony przestają być przedmiotem regulacji administracyjno-prawnej, a przepisy nie przewidują organu właściwego do likwidacji ich skutków faktycznych lub prawnych oraz wydania w tym celu aktów lub podjęcia czynności.

W pierwszym przypadku przyjmuje się, że kompetencje i właściwość organu zniesionego przejmie organ, który załatwia sprawy tego rodzaju (ust. 1). W drugim zaś określa się, że do tego typu kwestii właściwy będzie organ o zbliżonym rodzaju zadań (ust. 2).



Gdyby nie było możliwe ustalenie organu właściwego zgodnie z powyższymi regulacjami, a nie zachodziłby przypadek bezprzedmiotowości sprawy, regulacja zawiera rozwiązanie „awaryjne”. Stosownie do niego Prezes Rady Ministrów wskazuje organ właściwy w drodze postanowienia, na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego (ust. 3).

Projektowane przepisy eliminują problem pojawiający się przy każdej większej transformacji administracji publicznej (np. w 1990 r.). W ten sposób uniemożliwiają, między innymi, powstawanie licznych sporów kompetencyjnych. Jako przykład takich sporów można obecnie wskazać sprawy związane ze wskazaniem organu właściwego do rozpoznania wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji prezydów rad narodowych dotyczących przejęcia na własność Państwa gospodarstwa opuszczonego (zob. postanowienie NSA z dnia 10 maja 2007 r., sygn. akt I OW 135/06, niepubl.) albo w zamian za świadczenie emerytalne (zob. postanowienie NSA z dnia 28 lutego 2006 r., sygn. akt I OW 262/05, Lex nr 194884) lub rentę (postanowienie NSA z dnia 3 kwietnia 2007 r., sygn. akt I OW 123/06, niepubl.).

Projektowany **art. 11** również dotyczy kwestii związanych z właściwością organów administracji publicznej. W odróżnieniu jednak od art. 10, nawiązującego wyłącznie do problemu zniesienia organu, przepis ten dotyczy wszystkich sytuacji, w których ustawodawca nie określił właściwości jednoznacznie. Ma zatem szerszy zakres normowania niż art. 10, a ewentualną kolizję pomiędzy nim rozstrzyga reguła: *lex specialis derogat legi generali*.

W art. 11 proponuje się zatem, aby organ właściwy wyznaczany był postanowieniem ministra właściwego w sprawach administracji publicznej, na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Zapewnia to wewnętrzną spójność ustawy. Korzyści z proponowanej regulacji są takie same jak w odniesieniu art. 10.

Ostatni z przepisów rozdziału 2 (**art. 12**) nakłada na organy administracji publicznej obowiązek współdziałania zarówno z innymi organami państwowymi, jak i organizacjami samorządowymi i społecznymi. Współdziałanie ma następować w ramach kompetencji i właściwości organu - jeśli wymaga tego interes publiczny. W odniesieniu do organizacji może mieć ono nadto miejsce tylko wtedy, gdy ich zadania statutowe są zbieżne lub pokrewne z zadaniami organów.

Przepis nie zawiera wyliczenia form współdziałania, dlatego w tej mierze należy odwołać się do dalszych regulacji projektu oraz do przepisów innych ustaw. W projekcie takimi regulacjami są przepisy dotyczące porozumień (zob. uwagi do art. 39 – 41). Inną ustawą, w której można odnaleźć taki obowiązek, jest ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. *o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne* (Dz.U. Nr 64, poz. 565 ze zm.).

Z ostatnio wymienioną ustawą wiąże się również wskazanie wymiany informacji w formie elektronicznej jako jednego ze sposobów współdziałania. Jest to nawiązanie do postępującej informatyzacji administracji publicznej, stanowiącej realizację idei *e-government* i Społeczeństwa Informacyjnego. Ma ono na celu promować stosowanie nowych technologii komunikacyjnych w administracji, gdyż przynoszą one wymierne oszczędności. Chodzi tu przede wszystkim o oszczędności finansowe (poczta elektroniczna jest wielokrotnie tańsza niż tradycyjna) i czasowe (poczta elektroniczna jest wielokrotnie szybsza od tradycyjnej). Poza tym brak obowiązku wykorzystywania tej formy komunikacji pomiędzy organami byłby niezrozumiały w sytuacji, gdy jest ona przewidywana do komunikacji z obywatelami (zob. np. art. 39 k.p.a. lub art. 3a – 3d Ordynacji podatkowej).

Przedstawione rozwiązania mają charakter nowatorski, ponieważ obowiązku współdziałania – o charakterze tak ogólnym – nie było dotychczas w polskim systemie prawnym. W takim ujęciu odpowiada on celom i zadaniom administracji publicznej. Może także uwolnić podmioty administrowane od wielokrotnego podawania tych samych informacji w różnych urzędach i zapewnić większą spójność działań organów administracji.

### **Rozdział 3 – *Prawa i obowiązki administracyjno-prawne***

Wedle **art. 13** projektowanej ustawy organ administracji publicznej może:

- przyznawać prawa,
- nakładać obowiązki,
- znosić prawa i obowiązki,
- zmieniać zakres lub rodzaj praw i obowiązków,
- stwierdzać istnienie praw i obowiązków.

Działanie takie jest dopuszczalne wyłącznie na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego i z powołaniem się na konkretne przepisy.

Przepis ten ma charakter gwarancyjny i stanowi rozwinięcie zwięzłego przepisu konstytucyjnego (art. 7 Konstytucji RP). Nierzadko bowiem w przeszłości zdarzało się, że o prawach i obowiązkach podmiotów administrowanych organy decydowały na podstawie niepublikowanych źródeł prawa wewnętrznego (powielaczowego). Dopiero orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego ukłóciło takie praktyki (zob. np. wyrok NSA z dnia 18 lipca 1983 r., sygn. akt I SA 472/83 oraz wyrok NSA z dnia 15 października 1999 r., sygn. akt V SA 636/99, oba dostępne na [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl), Orzecznictwo, Baza Orzeczeń). Jednakże nawet przepis Konstytucji RP i ugruntowane stanowisko sądów administracyjnych nie gwarantuje w sposób pełny przestrzegania tej zasady. Przypadki działania w oparciu o nie wystarczające podstawy prawne zdarzają się nadal. Dlatego należy podnieść omawianą regułę do rangi ogólnej zasady prawa administracyjnego, wyrażając ją jeszcze dobitniej.

Równie często organy unikały w przeszłości podania konkretnej podstawy prawnej swojego działania lub zaniechania (zob. np. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 1999 r., sygn. akt III SA 8192/98, Lex nr 46242). Co więcej – taka sytuacja zdarza się nawet obecnie, zwłaszcza gdy istnieją wątpliwości, który przepis powołać. Wskutek tego potrzebne jest nałożenie na organy administracji publicznej ustawowego obowiązku podawania precyzyjnie określonej podstawy prawnej. Oznacza to wskazywanie przez nie konkretnego artykułu, ustępu, paragrafu, punktu, litery, tiret. Zapewni to większą przejrzystość działania administracji oraz ułatwi jej kontrolę. Zastosowanie w przepisie liczby mnogiej („konkretne przepisy”) oznacza, że jako podstawę prawną projektodawcy uznają nie tylko jeden konkretny przepis prawa powszechnie obowiązującego, ale wszystkie takie przepisy znajdujące zastosowanie w danej sprawie.

**Artykuł 14** projektowanej ustawy odnosi się do charakteru praw i obowiązków administracyjnych podmiotów administrowanych oraz okresu ich trwania.

Ustęp 1 wprowadza zasadę, że prawa i obowiązki administracyjne mają charakter osobisty. Reguła ta – jak każda – posiada wyjątki. Zaliczają się do nich sytuacje, w których z istoty tych praw i obowiązków lub z odrębnych przepisów wynika co innego.

Takie ukształtowanie regulacji może powodować trudności w określeniu, czy dane prawo lub obowiązek ma charakter osobisty, czy też nie. W szczególności dojdzie do tego, gdy pojawią się rozbieżności co do rozumienia jego „istoty”. Dlatego konieczne było sformułowanie kryteriów rozstrzygających potencjalne wątpliwości. Stosownie zatem do brzmienia ust. 2, w razie wątpliwości uznaje się, że charakter osobisty mają te prawa lub obowiązki administracyjne, które są związane z posiadaniem przez podmiot cech szczególnych, niezbywalnych uprawnień lub upoważnień, szczególnych kwalifikacji lub umiejętności. Taka regulacja dookreśla użyte w ust. 1 pojęcie „charakteru osobistego”, usuwając równocześnie potencjalne kłopoty związane z jego wykładnią.

Ustęp 3 z kolei ustanawia zasadę, że tego typu prawa i obowiązki wygasają wraz ze śmiercią osoby fizycznej lub ustaniem bytu prawnego innego podmiotu. Jest to normalna konsekwencja ich osobistego charakteru.

W odróżnieniu od praw i obowiązków o charakterze osobistym prawa i obowiązki nieosobiste **przechodzą** na następców prawnych na zasadach określonych w odrębnych przepisach. W razie braku takich przepisów lub niepełnej regulacji prawnej zasady i tryb przejścia praw i obowiązków nieosobistych ocenia się na podstawie przepisów prawa cywilnego (**art. 15** ust. 1).

W art. 15 ust. 1 zawarta została więc reguła przeciwna do tej, o której mowa w artykule poprzedzającym. Jest to w pełni uzasadnione odmiennym charakterem praw i obowiązków o charakterze nieosobistym. Natomiast przepisy odrębne, o których

w powołanym przepisie mowa, można odnaleźć choćby w prawie podatkowym (zob. Dział III rozdział XIV Ordynacji podatkowej). Gdyby ich jednak nie było albo były niewystarczające, projektowana regulacja odsyła do przepisów prawa cywilnego. Zastosowanie będą zatem miały przede wszystkim przepisy Kodeksu cywilnego (np. art. 922) oraz przepisy Kodeksu Spółek Handlowych (np. art. 494).

W ust. 2 art. 15 organy administracji publicznej otrzymały kompetencje do wydania decyzji w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia praw lub obowiązków osobistych oraz rozstrzygnięcia wątpliwości dotyczących przejścia praw lub obowiązków nieosobistych na następców prawnych.

Organ działa w tym wypadku zarówno na wniosek, jak i z urzędu. Wniosek złożyć może podmiot, który ma interes prawny. Z urzędu organ orzeka wtedy, gdy ustali, że są podmioty, które mają w tym interes prawny lub leży to w interesie osób trzecich.

Projektowana regulacja jest logiczną konsekwencją treści art. 14 i art. 15 ust. 1. Jej wprowadzenie przyczyni się do stabilizacji obrotu prawnego, ponieważ stwarza ona tryb rozstrzygnięcia wątpliwości związanych ze stosowaniem tych przepisów. Osiągnięcie stabilizacji obrotu prawnego umożliwia też to, że omawiany przepis szeroko określa przesłanki wydania decyzji.

Dopełnieniem art. 15 ust. 2 jest ust. 3. Przepis ten stanowi bowiem o prawie wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję wydaną na podstawie 15 ust. 2. Co istotne – w takim wypadku sąd ma obowiązek orzec co do istoty sprawy. Oznacza to brak możliwości wydania orzeczenia w trybie art. 145 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

Takie rozwiązanie jest podyktowane koniecznością **szybkiego**, merytorycznego i prawomocnego rozstrzygnięcia o prawach lub obowiązkach administracyjnych. Celu tego nie udałoby się osiągnąć, gdyby sprawa miała przejść kilkakrotnie przez tok administracyjno-sądowy, np. z powodu uchybień formalnych. Tymczasem szybkość rozstrzygnięcia jest istotna z punktu widzenia wyżej wskazanej stabilizacji obrotu. Takie rozwiązanie nie tylko nie narusza konstytucyjnej zasady podziału i równoważenia się władz publicznych, lecz jest wręcz przejawem jej pełnej realizacji. To rolą sądów jest bowiem rozstrzygnięcie o tym, co jest w konkretnej sytuacji obowiązującym prawem i właśnie na tym polegać ma przewidywana tym przepisem rola sądu administracyjnego rozstrzygającego co do istoty spór o treść tego prawa.

Projektowany **art. 16** stanowi kompleksową regulację instytucji przedawnienia w prawie administracyjnym. Z punktu widzenia bezpieczeństwa i stabilizacji obrotu prawnego potrzeba ustanowienia tej instytucji jest oczywista i nie wymaga w tym miejscu szerszego uzasadnienia.

Poszczególne jednostki redakcyjne art. 16 dotyczą:

- przedawnienia prawa do nałożenia lub ustalenia obowiązku (ust. 1),
- przedawnienia egzekucji nałożonego lub ustalonego obowiązku oraz przerwania biegu tego przedawnienia (ust. 2),
- przedłużenia okresu przedawnienia (ust. 3),
- wyłączenia możliwości przedawnienia obowiązku (ust. 4),
- trybu stwierdzenia przedawnienia (ust. 5).

Jeśli chodzi o ust. 1, to wprowadza on zasadę, że nie można nałożyć ani ustalić istnienia obowiązku po upływie 5 lat od dnia zaistnienia ku temu podstawy faktycznej i prawnej. W ten sposób „karze” się długą bezczynność organów administracji publicznej. Zapewnia to odpowiednią sprawność ich działania i gwarantuje podmiotowi administrowanemu, że po upływie określonego okresu nie musi się obawiać obciążenia obowiązkiem.

Podobny charakter ma ust. 2, lecz odnosi się on do etapu egzekucji nałożonych lub ustalonych obowiązków. Przepis ten wyłącza możliwość egzekucji po upływie 5 lat od dnia, w którym tytuł wykonawczy stał się wymagalny. Jednakże w porównaniu z ust. 1, ust. 2 wprowadza jedną istotną odmiennność. Polega ona na tym, że bieg przedawnienia egzekucji ulega przerwaniu wskutek podjęcia w postępowaniu administracyjnym lub sądowym każdej czynności zmierzającej do wzruszenia tytułu wykonawczego. Po takim przerwaniu biegu przedawnienia biegnie ono od nowa.

Ustanowienie przerwania biegu przedawnienia ma na celu zabezpieczenie wykonalności obowiązku nałożonego lub ustalonego przez organy administracji publicznej. Dotyczy ono bowiem sytuacji, w której uporczywe i niezasadne kwestionowanie tytułu wykonawczego przez podmiot administrowany mogłoby uniemożliwić wykonanie obowiązku.

W ust. 3 uregulowano sytuację, w której niezgodne z prawem zachowanie podmiotu administrowanego stoi na przeszkodzie nałożeniu lub ustaleniu albo wykonaniu obowiązku. Sankcją za takie zachowanie jest wydłużenie okresu przedawnienia do lat 10. Daje to organom administracji publicznej odpowiedni czas na podjęcie skutecznych działań. I jednocześnie wyklucza „opłacalność” nielegalnego uchylania się od obowiązku.

Wyłączenie przedawnienia, o którym mowa w ust. 4, dotyczy obowiązków o charakterze ciągłym lub powtarzalnym, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Takie rozwiązanie spowodowane jest specyfiką wymienionych wyżej obowiązków. Nie prowadzi ono jednak do przekreślenia ani istotnego zredukowania zasady określonej w ust. 1, pomimo że ustanawia od niej wyjątek.

Oczywiste – w kontekście przywołanego na wstępie celu, którym jest stabilizacja obrotu prawnego – staje się uregulowanie kwestii stwierdzenia przedawnienia (ust. 5). Stanowi to „domknięcie” instytucji pod względem przedmiotowym. W tej sytuacji zbędne są szersze motywy wprowadzenia przepisu, który pozwala stwierdzić przedawnienie na wniosek albo z urzędu. Następuje to w drodze decyzji lub postanowienia – zależnie od formy przewidzianej we właściwej procedurze.

**Artykuł 17** – ostatni zamieszczony w rozdziale 3 – reguluje stwierdzanie bezskuteczności działań władczych podjętych w innych formach niż decyzja lub postanowienie.

Ustęp pierwszy stanowi, że organ administracji publicznej lub organ wyższego stopnia stwierdza w drodze postanowienia administracyjnego bezskuteczność działania władczego niezgodnego z prawem. Postanowienie może być wydane z urzędu albo na wniosek podmiotu mającego w tym interes prawny.

Ustęp drugi wskazuje, że stwierdzenie bezskuteczności działania władczego wiąże organ i adresata tego działania.

Ustęp trzeci określa konsekwencje stwierdzenia bezskuteczności działania władczego w stosunku do aktów lub czynności, dla których stanowiło ono podstawę. Dotyczy to również następstw ubezskutecznienia działania, które wywiera skutek prawny poza zakresem kompetencji lub właściwości organów administracji publicznej. W obu tych sytuacjach bezskuteczność działania władczego nie powoduje z mocy prawa ustania skutku prawnego lub obalenia aktu lub czynności. Jest natomiast podstawą do oceny ich ważności i skuteczności według odpowiednich do tego przepisów prawa.

Tak ukształtowana regulacja wypełnia lukę w polskim systemie prawnym, w którym brak było do tej pory trybu usuwania skutków nielegalnych działań władczych. Nie miały bowiem do nich zastosowania tryby nadzwyczajne, zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego, gdyż odnoszą się one do decyzji i postanowień. Tymczasem poza tym formami działania administracji istnieje wiele innych form władczego oddziaływania na podmioty administrowane. Po wejściu w życie omawianych przepisów formy te będą się mieścić w pojemnym pojęciu „działania władczego”. Zwiększy to w istotny sposób poziom ochrony gwarantowany podmiotom administrowanym przez prawo administracyjne.

Odnosząc się z kolei do rozwiązań szczegółowych, trzeba podkreślić, że treść ust. 3 została zdeterminowana względami stabilności obrotu prawnego. W ten sposób unika się chaosu, jaki powstałby, gdyby stwierdzenie bezskuteczności działania władczego powodowało, np. automatyczne unieważnienie decyzji, wydanej na jego podstawie. Nie zamyka to jednocześnie drogi do jej wzruszenia we właściwym trybie. Brzmienie ust. 2 („Stwierdzenie (...) wiąże organ i adresata tego działania”) należy rozumieć jako

przewidujące moc wiążącą wydawanego postanowienia nie tylko w stosunku do wnioskującego o jego wydanie, ale wobec każdego, czyjego sfery prawnej będzie ono dotyczyło (*erga omnes*).

## **Rozdział 4 – *Załatwianie spraw***

Przepisy tego rozdziału służą z jednej strony zwińczeniu stosowania pozostałych regulacji projektu ustawy, z drugiej – zawierają autonomiczne dyrektywy mające zapewnić, przy ich wykorzystaniu, prawidłowe zakończenie postępowania w sprawach i uzyskanie zgodnego z prawem finalnego efektu.

Mają one ułatwić:

- 1) w stadium projektowania redagowanie przepisów prawa w sposób jednolity, klarowny i komunikatywny, z uwzględnieniem specyfiki prawa administracyjnego;
- 2) właściwe rozumienie przepisów prawa przez pracowników aparatu administracyjnego, którzy przeważnie nie są prawnikami oraz przez podmioty administrowane, w konsekwencji właściwe stosowanie przepisów prawa;
- 3) stosowanie właściwych prawnych form załatwiania spraw;
- 4) stworzenie bardziej wyraźnych kryteriów kontroli prawidłowości załatwiania spraw, co ułatwiałoby korygowanie błędnych rozstrzygnięć w obrębie samej administracji, przez sądownictwo administracyjne oraz skuteczniejszą ochronę praw i interesów obywateli i innych podmiotów prawa;
- 5) uwzględnienie w toku rozstrzygania nie tylko treści przepisów prawa w sposób formalny, ale uwzględniający także intencje ustawodawcy oraz demokratyczny, prawny charakter naszego Państwa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Powinno to zapewnić stosowanie prawa w sposób bardziej elastyczny, zapobiegać nadmiernym, zmianom stanu prawnego oraz sprzyjać zwiększeniu zaufania obywateli do administracji i porządku prawnego;
- 6) prawidłowe rozstrzyganie spraw bez względu na prawne formy, w których powinno nastąpić ich załatwienie.

Zawarte w rozdziale zasady załatwiania spraw miałyby zastosowanie, chociaż oczywiście w niejednakowym stopniu, do kształtowania zachowań adresatów przepisów prawa zarówno w sferze tzw. związanej prawem działalności organów administrujących przy zastosowaniu przepisów niedookreślonych (nieostrych), jak i, co jest jeszcze bardziej ważne, w sferze przewidzianego prawem uznania administracyjnego. Jak wiadomo, szczególnie w tej konkretnie sferze dochodzi do największej liczby konfliktów, podejrzeń o nadużycia i trudności w ustaleniu prawidłowości załatwienia spraw. W tej części projektu ustawy zostały wykorzystane: wielokrotnie orzecznictwo sądów administracyjnych, Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej

uchwalony przez Parlament Unii Europejskiej 6 września 2001 r. oraz dorobek nauki prawa administracyjnego.

W rozdziale 4 zamieszczono przepisy zawierające podstawowe założenia załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej pozostających we właściwości organów władzy publicznej w rozumieniu art. 2 ustawy. Pojęcie sprawy administracyjnej ma zakres szeroki, nie ograniczony do spraw indywidualnych, lecz rozciągający się na cały obszar właściwości i kompetencji organów stosujących prawo administracyjne oraz na wszystkie prawne formy działania dopuszczone prawem, czyli zarówno te, które są określone w ustawach odrębnych, jak również znajdujące podstawę prawną w projektowanej ustawie - *Przepisy ogólne prawa administracyjnego*. Zasady załatwiania spraw zawarte w projekcie mają dwa zakresy stosowania: w pierwszej kolejności jako posiłkowe, wypełniające luki w systemie gwarancji odrębnej regulacji prawnej; jako podstawowe w sprawach, w których nie ma ich w istniejących unormowaniach. W obydwóch przypadkach realizowany jest jeden cel, jakim jest ujednoczenie standardu gwarancji ochrony interesu jednostki i racji interesu publicznego. W rozdziale 4 zamieszczono dlatego w art. 18, 21, 22, 23 i 27 postanowienia wprowadzające zasady o cechach ogólnych, a w pozostałych artykułach - normujące rozwiązania szczegółowe dotyczące różnych sytuacji wynikających w toku załatwiania spraw administracyjnych. Treść przepisów rozdziału 4 powoduje, że będą one stosowane w zakresie albo pełnym (lub w prawie pełnym), albo tylko wybiórczo w odniesieniu do niektórych spraw administracyjnych, jak również wyłącznie w szczególnych sytuacjach prawnych lub faktycznych, które mogą zaistnieć w konkretnej sprawie.

Unormowania prawne zawarte w rozdziale 4 są powiązane z szeregiem pojęć określonych w innych rozdziałach ustawy – *Przepisy ogólne prawa administracyjnego*, co trzeba uwzględnić w ich wykładni w jednakowej mierze odnośnie do przepisów wprowadzających zasady o charakterze ogólnym, jak również co do rozwiązań szczegółowych. Zwrócić trzeba także uwagę na przepisy rozdziału 4 wprowadzające rozwiązania szczegółowe, które w toku wykładni muszą być skorelowane z niektórymi przepisami ustawy – *Przepisy ogólne prawa administracyjnego* zawierającymi zbliżone treści normatywne.

**Artykuł 18** w ust. 1 - 3 zawiera wyliczenie różnych obowiązków organów administracyjnych, rozumianych zgodnie z normatywnym ich określeniem w art. 5 ust. 1 pkt 6, a więc o szerokim zakresie podmiotowym. W art. 18 ust. 1 pkt 1 - 3 zamieszczono enumerację obowiązków, których wykonanie ma zapewnić traktowanie wszystkich adresatów działań organów administracyjnych zgodnie z zasadą równości w ramach jednej sprawy dotyczącej wielu podmiotów oraz w odrębnych sprawach dotyczących różnych podmiotów, ale podobnych do siebie na tyle, ażeby można było zachować w ich rozstrzygnięciu jednolitą linię polityki administracyjnej. W pkt 4-5 wprowadza się obowiązek oceny skutków działania organu w sferze



ich odbioru, zarówno w świadomości społecznej jednostkowej, jak również zbiorowej, traktowanych jako podstaw budowania autorytetu prawa oraz efektywności administrowania.

W art. 18 ust. 2 utrwała się normatywnie kierunek orzecznictwa przy wykorzystaniu przez organ administracyjny uznania administracyjnego, którego pojęcie, ukształtowane w doktrynie i w orzecznictwie sądowym, jest określone w art. 5 ust. 1 pkt 11. W art. 18 ust. 2 korzystanie z uznania administracyjnego traktuje się jako nakaz wykorzystania swobody w kształtowaniu rozstrzygnięcia sprawy w celu zaspokojenia wymagań interesu jednostki bez uszczerbku dla wymagań interesu publicznego.

Doniosłe konsekwencje obowiązywania w państwie prawa konstytucyjnej zasady proporcjonalności znalazły wyraz w przepisach ust. 3 z dostosowaniem jej do spraw administracyjnych, w których jest ona realizowana w postaci zasady adekwatności. Wyraża się ona w dostosowywaniu założeń obarczania jednostki obowiązkami lub ograniczania jej praw do ustalonych przez organ administracyjny celów prawa i dobra społecznego.

W **art. 19** ust. 1 i 2 unormowano założenia ogólne formy, stosowania i skutków prawnych przyrzeczenia administracyjnego. Złożone przez organ administracyjny, z zachowaniem formy pisemnej, przyrzeczenie określonego załatwienia konkretnej sprawy administracyjnej ma moc wiążącą, gdy zawiera treści zgodne z prawem oraz stanem faktycznym, które nie ulegną zmianie do dnia rozstrzygnięcia danej sprawy. W przypadku zmiany prawa lub faktów prawotwórczych upada moc wiążąca przyrzeczenia. Naruszenie przez organ administracyjny treści prawidłowego przyrzeczenia otwiera drogę sądową dochodzenia od administracji kompensacji szkód poniesionych przez jednostkę. Ponadto, przyjęte rozwiązanie daje też możliwość podważenia na drodze administracyjnej lub sądowej aktu bądź czynności podjętej wbrew przyrzeczeniu. Przewiduje się bowiem w ust. 2, że podmiot, wobec którego przyrzeczenie złożono, uprawniony będzie do „żądania jego wykonania”. Organ dokonujący w takich przypadkach kontroli zgodności z prawem określonego zachowania (sposobu załatwienia sprawy) będzie zobowiązany do uznania zaskarżonego aktu, czynności lub bezczynności jako niezgodnych z art. 19 ust. 1 projektowanej ustawy.

Przepisy **art. 20** łagodzą rygory reglamentacji działań jednostki przez organy administracyjne wydające akty o różnych nazwach ustawowych, które uprawniają do aktywności w sferze produkcyjnej, usługowej lub innej. Sam fakt podjęcia przez jednostkę działania bez zezwolenia nie pozbawia organu prawa do wydania aktu porządkującego prawnie taką sytuację, a dodatkowo organ władny jest wstrzymać samowolnie prowadzone działanie do czasu rozstrzygnięcia sprawy. Organ został umocowany do oceny czynności naprawczych podjętych przez adresata po uzyskaniu zezwolenia, aby ustalić, czy mogą one być podstawą zaniechania zastosowania sankcji, chyba że ich nakładanie za samowolę w świetle prawa jest obligatoryjne. Przepis art. 20 ust. 2 wprowadza do polskiego porządku prawnego niemal powszechnie znaną i praktykowaną w państwach europejskich (przeważnie w wyniku adaptacji linii

reprezentowanej przez orzecznictwo sądowe) regułą dopuszczającą wydanie zezwolenia *post factum* (o ile nie stoi temu na przeszkodzie wykluczający to przepis ustawowy).

W **art. 21** ustanowiono dwie zasady ogólne o różnej treści. Pierwszą stanowi obowiązek zachowania bezstronności (obiektywizmu) w załatwieniu sprawy, co będzie miało zastosowanie w sprawach, w których nie ma unormowania instytucji wyłączenia organu lub pracownika (członka organu kolegiального). Druga zasada - działania etycznego w sprawach administracyjnych ma wymiar uniwersalny, gdyż odwołuje się do podstawowych wartości ładu społecznego i prawnego w państwie prawa.

W **art. 22** ustanowiono jako zasadę ogólną to, że organ administracyjny ponosi wyłączną odpowiedzialność za skutki własnego zaniechania wykonania obowiązków (prawnych lub faktycznych), zarówno w konkretnej sprawie, jak też poza jej zakresem. Następstwem wprowadzenia takiej zasady jest ustanowienie zakazu pogorszenia sytuacji adresata tych działań, których treść lub zakres są zależne od realizacji obowiązków przez organ administracyjny.

Przepisy prawny zamieszczony w **art. 23** ustanawia dwie odrębne dyrektywy wykładni prawa, które są wiążące dla organów administracyjnych. Pierwsza dyrektywa ma charakter bardzo ogólny i dotyczy wszystkich przypadków stosowania prawa oraz jego wykładni, które mogą negatywnie wpływać na sferę praw jednostki albo przez ograniczenia jej uprawnień, albo dodanie obowiązków, czemu ma zapobiegać odesłanie do dwóch klauzul generalnych: celu regulacji prawnej; równowagi racji interesu publicznego i interesu jednostki. Cel regulacji prawnej jest rozpatrywany w sferze wartości państwa prawa oraz dóbr doniosłych społecznie lub gospodarczo dla państwa albo społeczności lokalnych (samorządu terytorialnego). Druga klauzula generalna wykładni prawa zakłada z góry brak dominacji racji jednego z dwóch wymienionych interesów, tzn. publicznego lub jednostkowego, a w to miejsce wprowadza nakaz poszukiwania pomiędzy nimi rozwiązań kompromisowych.

Przepis **art. 24** zdanie 1 stanowi próbę nadania normatywnej postaci zasadzie rozkładu ciężaru dowodu w sprawach administracyjnych, z nawiązaniem do reguł dowodowych procesu cywilnego, co powinno mieć zastosowanie nie tylko w sprawach o cechach kontradiktoryjnych, lecz również w sprawach nie mających tych cech, bo toczących się z udziałem jednej strony lub kilku stron o zgodnych interesach. Doniosłą konsekwencją tego rozwiązania prawnego będzie przeniesienie na stronę (strony) inicjatywy procesowej dotyczącej czynności dowodowych zarówno w zakresie dowodów podstawowych dla sprawy, jak również dodatkowych, uzupełniających podstawy żądania rozstrzygnięcia sprawy o określonej treści. Zdejmuje to z organu administracyjnego obowiązek poszukiwania wszelkich dowodów w przypadku rozszerzania zakresu żądań przez strony. Aktualne orzecznictwo sądowe raz upatruje istnienie takiego obowiązku po stronie organu prowadzącego postępowanie w danej sprawie uzasadniając

to tym, że wynika to z przepisu art. 7 K.p.a.<sup>1</sup>, a innych sprawach stwierdza, że z przepisu tego nie da się wyprowadzić wniosku, że określa on uczestnika postępowania, na którym spoczywa ciężar dowodowy.<sup>2</sup> Proponowany przepis umożliwi ujednoczenie praktyki administracyjnej i sądowej w tym zakresie, a sposób rozwiązania zasygnalizowanego dylematu wybrany został ze standardów procedur administracyjnych w państwach europejskich i jest przeniesieniem na grunt prawa administracyjnego reguły obowiązującej w całym pozostałym porządku prawnym.

W art. 24 zdanie 2 unormowano kwestie związane ze stosowaniem prawa materialnego w sprawach dotyczących uprawnień wieloelementowych, które ze swojej istoty będą podzielne, w związku z czym możliwe jest ich miarkowanie odpowiednio do zakresu i rodzaju kwalifikacji oraz możliwości działania adresata aktu lub czynności organu. Celem, któremu służy omawiany przepis, jest ograniczanie przypadków podejmowanie przez organ rozstrzygnięć częściowych, na rzecz załatwienia sprawy w węższym wprowadzonym zakresie, ale za to definitywnego.

**Artykuł 25** ust. 1 może mieć zastosowanie tylko w takich sprawach indywidualnych, w których wydaje się decyzje zaliczane w klasyfikacjach doktrynalnych i orzecznictwie do deklaratoryjnych, ze względu na ich skutek prawny mający moc wsteczną (*ex tunc*). Takie decyzje mogą być wydawane w odniesieniu do zamkniętego okresu obowiązywania przepisów prawnych. Przepis art. 25 ust. 1 nie pozostaje w kolizji z unormowaniem art. 7, który wyłącza generalnie retroaktywność przepisów prawa stosowanych przez organy administracyjne, gdyż w art. 25 ust. 1 chodzi o ustalenie w decyzji tylko zaszłości prawnych. Pod względem procesowym decyzje będą wydawane na mocy obowiązujących aktualnie przepisów prawnych, a ich treść i skutek prawny będą wynikały z prawa materialnego z okresu jego obowiązywania. Podobna konstrukcja, z tych samych względów, została zastosowana w odniesieniu do praw lub obowiązków wykonywanych przez jednostkę z mocy samego prawa w stanie nagłej konieczności administracyjnej, gdy po ustaniu stanu zagrożenia ma ona interes prawny w stwierdzeniu wykonanych uprawnień lub obowiązków w celu dochodzenia ewentualnych własnych roszczeń z tego tytułu lub ochrony jej przed takimi roszczeniami innych podmiotów. Obie zaproponowane reguły zdają się wynikać z zasad państwa prawnego, czyniąc zakaz stosowania przepisów z mocą wsteczną bardziej klarownym. Ma to zapobiec przypadkom, w których organy lub sądy zobowiązują organy do stosowania przepisów obowiązujących w chwili rozstrzygnięcia sprawy, o ile nic przeciwnego nie wynika z przepisów przejściowych ustawy szczegółowej.

Zasada ustanowiona w **art. 26** chroni strony postępowania lub jego uczestników przed przenoszeniem na nich konsekwencji zaniedbania przez organ administracyjny pełnego wyjaśnienia stanu prawnego lub faktycznego sprawy. Z przepisu wynika obowiązek organu

---

<sup>1</sup> Por. wyrok NSA z dnia 26 sierpnia 1998 I SA/Gd 1675/96, LEX nr 34761, z dnia 15 października 1999 I SA/Wr 929/98 LEX nr 4053 i wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 kwietnia 2006 r. III SA/Wa 435/06, LEX nr 213805.

<sup>2</sup> Por. np. wyrok NSA z dnia 23 września 1998 r. III SA 2792/97, LEX nr 44742, z dnia 11 lipca 2002 r. I SA/Po 788/00, Biul.Skarb. 2002/6/25 i wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2005 r. VI SA/Wa 535/05, LEX nr 194.

ujawnienia w uzasadnieniu decyzji (postanowienia) tych nie usuniętych w toku postępowania wątpliwości co do prawa lub faktów prawotwórczych oraz wynikających z tego skutków odnośnie kształtu czy też zakresu praw lub obowiązków jednostki, jak również wskazanie, czy i w jakim zakresie nie przyczyniło się to do pogorszenia sytuacji adresata decyzji (postanowienia).

Przepis **art. 27** zdanie 1 ma zapobiegać przypadkom, ujawnionym w orzecznictwie sądu administracyjnego, praktyk obchodzenia lub ograniczania skutków działań nadzorczych lub kontroli sądu przez eliminowanie ze sprawy tych elementów, które były podstawą obalenia aktu, czynności lub innego działania organu administracyjnego. Zdarzało się, że przy ponownym rozpatrzeniu sprawy organ administracyjny podejmował akt, czynność lub inne działanie, które było ze swej istoty częściowe, albowiem pomijano w jego treści zakwestionowany wcześniej wadliwy element, natomiast rozstrzygnięciu nadano pozór pełnego załatwienia całej sprawy. Stanowczy zakaz ustanowiony w art. 27 zdanie 1 ma zapobiegać stosowaniu wspomnianej praktyki, a jego naruszenie będzie miało zawsze znamiona rażącego naruszenia prawa. Wyjątki od bezwzględnego zakazu zostały wprost określone w art. 27 zdanie 2, z tego ich charakteru wynika, że będą musiały być stosowane w zakresie ustalonym tylko w wyniku ich wykładni ścieśniającej lub dosłownej.

Warunek, jako składnik aktu lub czynności organu administracyjnego, został recypowany z prawa cywilnego i dlatego w **art. 28** wprowadzono posiłkowe stosowanie przepisów prawa cywilnego w przypadku niepełnej regulacji skutków prawnych warunku zawieszającego lub rozwiązującego. Przepis nie zmienia istniejących unormowań prawnych, wprost stanowiąc o pierwszeństwie ich stosowania i to niezależnie od tego, w jakim zakresie odpowiadają treści unormowań w prawie cywilnym. W wyniku posiłkowego stosowania przepisów prawa cywilnego nie powinien ulec zmianie kształt odrębnej regulacji prawnej, a jedynie będzie on dopełniony w niezbędnym zakresie co do tych skutków prawnych, których określenie będzie nieodzowne w konkretnej sprawie.

Przepis **art. 29** ust. 1 respektuje uznane w doktrynie i orzecznictwie stanowisko, że podstawą dołączenia terminu do aktu lub czynności (innego działania) organu administracyjnego może być wyłącznie przepis prawa powszechnie obowiązującego. Przepisy ustawowe w szeregu przypadków wprost stanowią o obowiązku organu (albo możliwości) ograniczenia terminem wykonania uprawnień lub obowiązków, ale nie zawsze potrzeba wprowadzenia takiego przepisu bywa brana pod uwagę w procesie legislacyjnym. Z tego powodu w drugiej części przepisu art. 29 ust. 1 tworzy się ustawową podstawę do ograniczenia terminem wykonania uprawnień lub obowiązków, wprowadzając kryterium oceny natury tychże uprawnień lub obowiązków jako przesłanki ujęcia w ramy czasowe ich realizacji. Dwa elementy składają się na to kryterium: cechy tkwiące w uprawnieniach lub obowiązkach powodujące, że trzeba wskazać ramy czasowe ich realizacji; ograniczenie egzekucji administracyjnej okresem

przedawnienia ustanowionym w art. 16 ust. 2. W przypadku braku podstaw do ustanowienia terminu w przepisach ustaw odrębnych, z mocy art. 29 ust. 1 dopuszczalne będzie jego dodanie do aktu lub czynności organu, ze wskazaniem na istnienie okoliczności określonych w tym przepisie.

Nowe jest rozwiązanie wprowadzone w art. 29 ust. 2, gdyż stanowi o okolicznościach, które muszą być rozważone w przy określeniu samego terminu w konkretnej sprawie. Dotyczy to ustalenia początku biegu terminu, jak również czasu nim zakreślonego, w celu zapewnienia efektywnej realizacji uprawnień lub obowiązków z punktu widzenia jednostki oraz interesu publicznego.

Do ustawy przeniesiono, w celu szerszego zastosowania, rozwiązanie znane przepisom procesowym dotyczące spraw indywidualnych z udziałem licznych stron i innych uczestników postępowania. Przepis **art. 30** stanowi podstawę prawną do stosowania publicznego obwieszczenia z wezwaniem do udziału w przygotowaniu aktu (czynności) lub działania organu albo wraz z indywidualnymi doręczeniami pism albo jako wyłączny środek informacji, który zastępuje doręczenia. Prawny skutek takiego wezwania powinien być określony w samym obwieszczeniu lub w informacji podanej zwyczajowo do wiadomości ogólnej, a zwłaszcza powinien być wskazany termin, który będzie uznany za dzień doręczenia wezwania wszystkim podmiotom zawiadamianym (wzywanych) w tej formie. Przepis art. 30 będzie mógł być potraktowany jako mający charakter odrębnego w rozumieniu, np. art. 49 k.p.a., co w sprawach indywidualnych, a masowych podmiotowo, umożliwi szersze stosowanie tej formy zawiadomienia zastępującego doręczenia wezwań. Proponowane rozwiązanie ma do spełnienia dwie funkcje. Po pierwsze, może przyczynić się do usprawnienia postępowania w sprawach z udziałem wielu stron, których indywidualne powiadamianie staje się często przeszkodą podjęcia rozstrzygnięcia w rozsądnym terminie, zaś brak takowego – podstawą do podważenia rozstrzygnięcia. Po drugie – zmniejszy się tą drogą znaczne koszty takich spraw, ponoszone ze środków publicznych na przesyłki pism doręczanych za zwrotnym potwierdzeniem odbioru.

Przepis **art. 31** ust. 1 ma treść, która wydaje się stwierdzać oczywisty obowiązek organu administracyjnego, gdyż wynikający wprost z ustaw stanowiących o formie załatwiania indywidualnych spraw administracyjnych. W orzecznictwie sądowym ujawniono jednakże przypadki, w których organy uchylały się od wydania aktu rozstrzygającego sprawę, zastępując go pismami z informacjami o przeszkodach w załatwieniu sprawy lub o terminach, w jakich ewentualnie zajmą się daną sprawą. Przepis art. 31 ust. 1 stanowi wzmocnienie ustawowego nakazu ścisłego stosowania prawnych form załatwiania spraw przypisanych tylko do określonego ich rodzaju. Dodać trzeba, że w zakresie obowiązku określonego tym przepisem będzie się mieścić również skorzystanie z alternatywnej formy działania przewidzianej w art. 42 ust. 1.

Regulacja zawarta w art. 31 ust. 2 służy zastąpieniu swoistego rodzaju domniemania ukształtowanego w początkowych latach działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego, gdy zakres jego właściwości rozciągał się wyłącznie na decyzje administracyjne wydawane w indywidualnych sprawach objętych zakresem mocy obowiązującej przepisów k.p.a. Przyjmowane w razie wątpliwości domniemanie załatwiania spraw w drodze decyzji administracyjnych zapobiegało ograniczaniu sądowej kontroli administracji, a nawet służyło jej rozszerzaniu w pewnych przypadkach. W obecnym stanie prawnym podstawę do wkroczenia na drogę sądowej kontroli działania administracji publicznej mogą stanowić dwie procesowe formy indywidualnych aktów administracyjnych służące załatwieniu sprawy, zarówno decyzja, jak również postanowienie, z tego względu stworzono podstawę do wydania jednej z nich, gdy w przepisach odrębnych nie określono rodzaju aktu lub czynności odmawiającego załatwienia sprawy. W ten sposób wykluczono możliwość pozostawienia przez organ administracyjny sprawy otwartej, bez rozstrzygnięcia, które może być skontrolowane na drodze administracyjnej oraz sądowej.

## **Rozdział 5 – *Kary administracyjne***

Włączenie do projektu ustawy rozdziału poświęconego karom administracyjnym służy realizacji zasad określonych w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (91) 1 z 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych. W memorandum wyjaśniającym do rekomendacji zaznaczono, że ujęte w niej zasady należy traktować jako „minimalne wspólne standardy” (*minimum shared standards*). Komitet zalecił rządów państw członkowskich uwzględnienie ich w swoim prawie i praktyce w celu powstrzymania zjawiska żywiołowego „rozprzestrzeniania się sankcji administracyjnych”. Za pożądane uznano w rekomendacji poddanie rozmaitych form sankcji administracyjnych ostrzejszym rygorom prawnym, jak też ustanowienie dodatkowych gwarancji poszanowania interesu jednostki.

W zaproponowanym kształcie, przepisy o karach administracyjnych mają stanowić swego rodzaju część ogólną regulacji tworzących podstawę do nakładania przez organy administracji publicznej różnych typów kar. Unormowania, o których mowa, cechuje duża fragmentaryczność i szczegółowość, rodzące w praktyce rozliczne problemy, ujawniane m. in. w orzecznictwie sądów administracyjnych. To właśnie w toku ich działalności podejmowane były próby wypracowania ustaleń mających wypełniać luki regulacji prawnych, bądź kompensować błędy prawodawcy. Zamieszczone w projekcie ustawy przepisy o karach administracyjnych zespalają pochodzące z różnych okresów rozwiązania prawne, stwarzając mocne podstawy dla realizacji przemyślanej polityki stosowania sankcji administracyjnych przy zachowaniu określonych w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy „standardów minimalnych”.

Przepisy **art. 32** ust. 1 recypowały utrwaloną na gruncie prawa karnego zasadę *nullum crimen sine lege*, wspartą zasadą dochodzenia odpowiedzialności – w razie zmiany unormowania prawnego – według przepisów ustawy obowiązujących w czasie wymierzania kary, chyba że wcześniejsze przepisy przewidywały łagodniejszą odpowiedzialność. Wynika z nich, iż podstawą nałożenia kary administracyjnej może być wyłącznie przepis ustawy. Pojęcie kary administracyjnej zdefiniowano w słowniczku pojęć (art. 5 ust. 1 pkt 2) w sposób zbliżony do określenia przyjętego w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy, eksponując powód zastosowania sankcji (jest nim naruszenie prawa przez podmiot, który ma być poddany karze) oraz fakt jej wymierzania przez organ administracji publicznej.

Przepis **art. 33** wprowadza zakaz kilkakrotnego karania w trybie administracyjnym za „to samo” (*ne bis in idem*). Ustanowienie tej zasady nie wyłącza wszakże odpowiedzialności w odrębnej co do przedmiotu sprawie w związku z czynem będącym powodem wymierzenia kary, np. wówczas, gdy kolejna kara uwzględnia fakt wcześniejszego dopuszczenia się czynu podlegającego karze administracyjnej. Jest to zawsze odpowiedzialność „w związku z czynem”, a nie „z tytułu popełnienia czynu”. Rozwiązanie to koresponduje z art. 4 protokołu nr 7 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, który wyraźnie znosi podwójne karanie za jeden czyn, nawet na podstawie przepisów chroniących odmienne interesy społeczne. W europejskim *case law* przyjmuje się, że zakaz ten odnosi się także do postępowań o charakterze karnym przed organami administracji publicznej (tak w memorandum wyjaśniającym do powołanej rekomendacji).

Przepis **art. 34** ustanawia gwarancję decyzyjnej formy zajęcia przez organ administracji stanowiska w sprawie kary w przypadku odmowy wykonania kary wymierzonej w innej niż decyzja administracyjna formie. Rozwiązanie to umożliwi zapoznanie się z pisemnymi motywami kary oraz poddanie kontroli zapadłego rozstrzygnięcia.

Przepis **art. 35** ust. 1 określił kryteria wyboru kary (cel kary oraz istotne okoliczności sprawy, w której wymierzana jest kara) w sytuacji, gdy przepisy ustawy przewidują możliwość wyboru tak rodzaju, jak i wysokości kary. Działanie organów administracji zostałyby w ten sposób poddane w miarę uchwytym kryteriom oceny i nie nosiłoby cech arbitralności. Należy dodać, iż obecnie obowiązuje wiele przepisów wskazujących jedynie górną granicę kary (co oddaje, np. zwrot: „...może wymierzyć karę do wysokości 500.000 zł”), albo wchodzące w grę typy kar (np. wymierzenie kary pieniężnej i/lub cofnięcie uprawnienia).

Przepis art. 35 ust. 2 dopuszcza zawieszenie wykonania kary pieniężnej na okres do 2 lat „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”. Skorzystanie z tego środka uzależniono od uznania organu administracji. W przepisie poprzestano na wprowadzeniu zwrotu niedookreślonego („w szczególnie uzasadnionych przypadkach”), pozostawiające ocenie organów administracji, czy okoliczności sprawy kwalifikują do zastosowania tego,

wyjątkowego ze swej istoty, rozwiązania. Możliwość zawieszenia wykonania kary odniesiono tylko do kar pieniężnych. Zastosowanie tego rozwiązania do wszystkich rodzajów kar (np. cofnięcia uprawnienia) zagrażałoby – w ocenie projektodawców – poczuciu stabilności prawa, a co więcej – pozwalałoby na zbyt daleko idące odstępstwa od konstrukcji ustanowionych przepisami szczególnymi.

Ogólne umocowanie organów administracji do miarkowania kar oraz ich zawieszania, z drugiej zaś strony – określenie kryteriów wyboru rodzaju kary, pozwala na bardziej rozważne i elastyczne operowanie sankcjami administracyjnymi. W ten sposób będą mogły być realizowane różne funkcje kary, w tym cele prewencji szczególnej. Niezależnie od tego, wypracowane w toku stosowania wyróżnionej grupy przepisów ustalenia orzecznictwa sądowego doprowadzą z czasem – jak można przypuszczać – do stworzenia w miarę przejrzystego schematu oceny sankcjonujących działań administracji, co niewątpliwie ułatwi ich sądową kontrolę.

Przepis **art. 36** ustanowił okres przedawnienia dla wymierzenia kary pieniężnej (1 rok od popełnienia czynu uzasadniającego wymierzenie kary), określając zarazem okoliczność wstrzymującą bieg przedawnienia. Jest nią wszczęcie postępowania w sprawie wymierzenia kary. Za niezbędne uznano też wprowadzenie przedawnienia karalności czynu w razie zwłoki w zakończeniu postępowania (karalność ta ustawałaby po upływie 1 roku od dnia wszczęcia postępowania). Takie podejście do możliwości wykorzystania przepisu przewidującego wymierzenie kary administracyjnej motywowane jest koniecznością zagwarantowania – z jednej strony – stanu pewności prawa, a równocześnie winno zagwarantować pobudzenie organów i pracowników administracji publicznej do sprawnego działania (powodując swoją opieszałością przedawnienie sami narażają się na odpowiedzialność za działanie na szkodę dobra publicznego).

Przepisy ustawy o karach nie będą miały zastosowania w sytuacjach objętych przepisami szczególnymi, rządzącymi się odrębnymi zasadami, reżimami karania (odpowiedzialność z tytułu wykroczeń, sprawy dyscyplinarne, nakładanie grzywien i kar porządkowych na mocy przepisów regulujących postępowanie przed organami administracji, np. postępowanie administracyjne ogólne, podatkowe lub egzekucyjne). Przewiduje to jednoznacznie przepis **art. 37**, którego ustanowienie wydaje się nieodzowne z uwagi na samodzielną, wyczerpującą regulację tych postępowań w odrębnych ustawach.

## **Rozdział 6 – *Porozumienia i umowy administracyjne***

Wprowadzenie ogólnej regulacji dotyczącej porozumień administracyjnych jest obecnie o wiele bardziej uzasadnione niż kiedykolwiek wcześniej. Instytucja porozumienia administracyjnego przestała być bowiem pojęciem jedynie akademickim, teoretycznym.



W praktyce administracyjnej mamy do czynienia z licznymi przykładami porozumień zawieranych między różnymi podmiotami czy organami administrującymi. Porozumienia te mogą być zawierane przez organy administracji publicznej między sobą, a także z innymi jednostkami organizacyjnymi państwowymi, samorządowymi, społecznymi lub innymi w celu realizacji zadań i spraw z zakresu administracji publicznej. Nie mogą one jednak stanowić podstawy do podejmowania działań władczych, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Zasady powyższe, ujęte w trzech ustępach **art. 38**, stanowią odwzorowanie nie podważanych poglądów doktryny prawa administracyjnego wypowiedzianych na temat porozumień administracyjnych. Ponieważ w większości przypadków, w jakich przepisy odrębne przewidują zawieranie porozumień, pomijano dotąd określenie reguł, na jakich ma to następować i ustalających zasady ich wykonywania oraz konsekwencje niewywiązywania się z zaciągniętych zobowiązań, ustanowienie takiej regulacji jest nieodzowne.

**Art. 39** przewiduje nową kompetencję organów sprawujących nadzór nad partnerami zawartych porozumień administracyjnych. Z uwagi na brak odpowiednich uregulowań w przepisach szczegółowych, wydaje się konieczne upoważnienie (i zobowiązanie) organu nadzorującego każdą ze stron porozumienia do wystąpienia – do podporządkowanego mu uczestnika – o natychmiastowe jego wypowiedzenie, a w przypadku zwłoki – do zastosowania przysługujących mu (na podstawie odrębnych przepisów) środków nadzoru. Taka regulacja uwzględnia zarówno potrzebę ochrony przedmiotowego porządku prawnego, jak i to, że partnerzy porozumień znajdują się w różnych pozycjach ustrojowych.

Podobne narzędzie projekt przewiduje dla sytuacji, w których jeden z partnerów porozumienia nie wykonuje określonych w nim obowiązków. **Art. 41** zakłada, że również wówczas – po bezskutecznym wezwaniu opieszałego uczestnika do przestrzegania porozumienia- organ nadzoru podejmować będzie (obowiązkowo) przysługujące mu środki nadzoru, albo – występować o ich zastosowanie do odpowiedniego organu. Regulacja taka może wprawdzie nie być często stosowana, jednak – opierając się za zasadzie zaufania – nie należy pozbawiać ufnych partnerów niejako „na łaskę losu” w przypadkach, gdy ich partner nadużyje pokładanego w nim zaufania.

Projekt zawiera całkowicie nowe na gruncie polskiego prawa administracyjnego uregulowania przewidujące zawieranie przez organy administracji publicznej umów z osobami prywatnymi, nazwanych w nim – tak, jak czyni to doktryna prawa administracyjnego – umowami administracyjnymi. Umowy takie mogłyby być zawierane we wszystkich sprawach z zakresu administracji publicznej, podlegających załatwieniu w drodze podjęcia decyzji administracyjnej bądź innego władczego aktu lub czynności, o ile nie stoją temu na przeszkodzie przepisy szczególne (**art. 41** ust. 1). Rozwiązanie takie ułatwi załatwianie szeregu spraw, w których treść rozstrzygnięcia (innej czynności władczej) organu administrującego nie jest jednoznacznie przesądzona w zaistniałych, ustalonych

okolicznościach faktycznych przez przepisy obowiązującego prawa, a równocześnie wykluczy naruszenie bądź obchodzenie bezwzględnie wiążących przepisów prawa.

Projekt przewiduje kilka odmian umów administracyjnych (wzorowanych na sprawdzonych w praktyce rozwiązaniach funkcjonujących w prawie niemieckim). Zawierana umowa będzie miała wpływ na treść stosunków prawnych jednostki i administracji publicznych, a gdy strony tak ustalą – będzie mogła nawet zastąpić akt lub czynność przewidziane przepisami prawa, o ile zostanie zawarta w granicach właściwości organu i zgodnie z przepisami określającymi ogólne zasady postępowania w danego typu sprawach (art. 41 ust. 2), rozwiewać wątpliwości co do okoliczności faktycznych mających wpływ na prawa lub obowiązki stron (art. 41 ust. 3), a także określić czynności i świadczenia, do których zobowiązani będą jej partnerzy, wraz z równoczesnym wskazaniem warunków, od których spełnienia świadczenia takie będą mogły być uznane za dopuszczalne (art. 41 ust. 4). Ustanawiane reguły można uznać za minimum regulacji prawnej, jaka jest niezbędna do oficjalnego wprowadzenia do praktyki umowy administracyjnej, a równocześnie – zawiera postanowienia niezbędne do tego, by przy pomocy umów administracyjnych nie następowało obchodzenie bezwzględnie wiążących przepisów prawa materialnego, bądź – nadużywanie szczególnej, uprzywilejowanej pozycji organu administracji publicznej w takim kontraktowaniu. Temu ostatniemu służyć ma temu wymóg ograniczenia przewidywanych umową świadczeń na rzecz organu administracji do takich, które mogłyby być nałożone na partnera organu w akcie jednostronnie rozstrzygającym sprawę, albo wymagane od jego adresata przed wydaniem rozstrzygnięcia załatwiającego sprawę (art. 41 ust. 5). Dzięki narzuceniu obowiązku mieszczącego się w granicach obowiązującego prawa, zachowaniu formy pisemnej oraz obowiązkowi uzyskania przed zawarciem umowy stosownych, wymaganych przepisami odrębnymi stanowisk innych organów (art. 41 ust. 2, 6 i 7), zminimalizowane zostanie ryzyko nadużywania tego instrumentu i naruszania przedmiotowego porządku prawnego.

W **art. 42** przewiduje się, że umowa sprzeczna z przepisami prawa, a w tym – zawarta wbrew przepisom wykluczającym załatwienie sprawy inaczej, niż w drodze aktu generalnego, decyzji, postanowienia czy innego aktu jednostronnego lub – służąca obejściu bądź nadużyciu prawa – jest bezskuteczna, co byłoby upoważniony stwierdzać co do zasady – w drodze decyzji administracyjnej – organ wyższego stopnia nad organem, który ją zawarł. W przypadku niewykonywania umowy przez organ administracji drugiej stronie służyłaby skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu, natomiast wykonywanie umowy przez partnerów administracji następowałoby w trybie egzekucji administracyjnej. Rozwiązania takie uwzględniają aktualny stan prawa regulującego postępowanie przed sądami administracyjnymi i nie wymagają jego zmiany (konieczna jest tylko drobna zmiana Kodeksu postępowania administracyjnego, Ordynacji podatkowej oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, przedstawiona w rozdz. 7, w art. 48-50 projektu). Odrzucono

w projekcie koncepcję „nieważności umowy”, zastępując ją podobną w swych skutkach prawnych instytucją jej „bezskuteczności” mając na uwadze, że już obecnie sądy administracyjne upoważnione są do kontroli wszelkich czynności z zakresu administracji publicznej oraz skarg na opieszałość organów administrujących w tym zakresie. Zaznaczyć należy, że uznając czynność organu administracji publicznej za istotnie niezgodną z prawem, sąd zobligowany jest do orzeczenia o jej bezskuteczności prawnej.

**Art. 43** zawiera uregulowanie mające służyć partnerom administracji w przypadkach, w których organ administracji uchyla się od realizacji zawartej umowy. Oprócz oczywistych roszczeń odszkodowawczych przewiduje się przyznanie zainteresowanym prawa do skargi do sądu administracyjnego na bezczynność organu administracji publicznej. Z uwagi na to, że z obecnego brzmienia Prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym takie uprawnienie nie wynika jednoznacznie, wprowadzenie takiej możliwości w projektowanej ustawie uznano za konieczne rozwiązanie i lepsze od zmiany przepisów procesowych (które *nota bene* przewidują działanie sądów administracyjnych w sprawach przewidzianych w odrębnych ustawach).

W kwestiach dotyczących zawierania, wykonywania i wypowiedania umów i porozumień administracyjnych, nieuregulowanych ustawą, zasadnym będzie, co przewidziano w **art. 44** projektu, odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu cywilnego. Dzięki temu zapewni się zarówno zupełność, jak i jednolitość regulacji prawnej czynności o charakterze kontraktowym.

## **Rozdział 7 – *Przepisy przejściowe i końcowe***

Przepis przejściowy **art. 45** przewiduje stosowanie w postępowaniu w sprawach indywidualnych, zawisłych przed organami administracji w dniu wejścia w życie ustawy (do czasu ich zakończenia ostatecznym rozstrzygnięciem), przepisów dotychczasowych, z zastrzeżeniem stosowania tych przepisów ustawy – *Przepisy ogólne prawa administracyjnego*, które są korzystniejsze dla uczestników postępowania. Oznacza to, że w trakcie toczących się postępowań należy uwzględnić przepisy ostatniej z ustaw w każdym przypadku, w którym z ustawy da się wywieść rozwiązania zapewniające uczestnikowi postępowania korzystniejszy status (pozycję prawną).

Przepis **art. 46** respektuje autonomię określeń używanych przez przepisy wydane przed dniem wejścia w życie ustawy – *Przepisy ogólne prawa administracyjnego* odpowiadających pojęciom zamieszczonym w art. 5 ustawy. Przyjęcie odmiennego założenia prowadziłoby do nieuzasadnionej, o trudnej do przewidzenia skutkach, modyfikacji regulacji dotychczasowych poprzez zmianę treści zdefiniowanych pojęć prawnych.

W przepisie art. 47 przewidziano, że powoływane w przepisach prawa bez bliższego określenia przepisy ogólne prawa administracyjnego, winny być rozumiane jako przepisy zawarte w projektowanej ustawie. Wprawdzie takich odesłań obecnie prawo pozytywne nie zawiera, ale dzięki zamieszczeniu w ustawie tej reguły stworzy się możliwość projektodawcom innych ustaw odstąpienia od regulowania spraw już uregulowanych, chyba że za odmienną regulacją stałyby jakieś uzasadnione względy..

Przepisy **art. 48 – 50** mają charakter dostosowujący regulacje prawa procesowego do rozwiązań ukształtowanych przepisami rozdziału 6 ustawy. Zwroty: „chyba, że przepisy ustaw stanowią inaczej” (art. 49 i art. 50) należy odnieść do konstrukcji umowy administracyjnej jako równoważnej decyzji administracyjnej formy załatwienia sprawy indywidualnej.

Przewidziany w **art. 51** ustawy sześciomiesięczny okres *vacatio legis* ma umożliwić administracji publicznej przygotowanie się do stosowania przepisów ustawy, a ściślej rzecz ujmując – współstosowania jej wraz z przepisami prawa materialnego i procesowego.