

Prawo do dobrej administracji

Projekt ustawy – *Przepisy ogólne prawa administracyjnego*

General Provisions of Administrative Law – draft of a bill

Realizacja obywatelskiego prawa do dobrej administracji przez organy samorządu terytorialnego – sprawozdanie z badań



MCMLXXXVIII – MMVIII

Warszawa 2008 r.

zeszyt nr 60

Biuro RPO prowadzi dwie serie wydawnicze:

* **Biuletyn RPO**

* **Biuletyn RPO – Materiały**

(w tym dokumentację konferencji naukowych)

Coroczne Sprawozdania i Informacje o działalności Rzecznika

Praw Obywatelskich są opublikowane w Biuletynach RPO –Materiały

Nr 2, 5, 9, 12, 16, 21, 25, 29, 33, 35, 37, 39, 43, 44, 47, 48, 50, 52, 56.

Komplety bądź pojedyncze egzemplarze są do nabycia w siedzibie redakcji.

Zeszyt nr 60 zatwierdzono do druku w kwietniu 2008 r.

BIULETYN RPO materiały

Prawo do dobrej administracji

Projekt ustawy – *Przepisy ogólne
prawa administracyjnego*

*General Provisions of Administrative
Law* – draft of a bill

Realizacja obywatelskiego prawa
do dobrej administracji przez
organy samorządu terytorialnego
– sprawozdanie z badań

Redaktor merytoryczny cz. I:
prof. dr hab. Dariusz Kijowski

Recenzenci projektu ustawy:
prof. dr hab. Eugeniusz Ochendowski
prof. dr hab. Marek Wierzbowski

Opracował cz. II:
Tomasz Gellert

Recenzent:
prof. dr hab. Dariusz Kijowski

Redakcja cz. I i cz. III:
Magdalena Kuruś

© Copyright by **Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich**
Warszawa 2008

Skrót do cytowania
RPO-MAT. Nr 60

ISSN 0860-8334

Adres Redakcji:
Biuro RPO
00-090 Warszawa, Al. Solidarności 77
tel. centr. (022) 551-77-00; fax (022) 827-64-53

Oddano do składu w kwietniu 2008 r.
Podpisano do druku w kwietniu 2008 r.

Skład komputerowy i druk:
Agencja Reklamowo-Wydawnicza Arkadiusz Grzegorzcyk
www.grzeg.com.pl

SPIS TREŚCI

Nota redakcyjna	7
------------------------------	---

Część I.

Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego	9
---	---

1. Janusz Kochanowski, <i>O dobrą administrację</i>	11
2. Dariusz R. Kijowski, <i>Przepisy ogólne prawa administracyjnego</i> – <i>trzecie podejście</i>	18
3. <i>Przepisy ogólne prawa administracyjnego</i> – projekt ustawy	53
4. <i>Przepisy ogólne prawa administracyjnego</i> – uzasadnienie projektu ustawy	67
5. Zespół ekspercki przy Rzeczniku Praw Obywatelskich ds. opracowania przepisów ogólnych prawa administracyjnego	105
6. Wybrane piśmiennictwo polskie na temat przepisów ogólnych prawa administracyjnego	111

Część II.

Realizacja obywatelskiego prawa do dobrej administracji przez organy samorządu terytorialnego – sprawozdanie z badań przeprowadzonych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (lipiec 2006 r. – kwiecień 2007 r.)	113
---	-----

Wprowadzenie	115
---------------------------	-----

1. Administracja a problemy praworządności	115
2. Podstawy prawa do dobrej administracji	116
3. Cel badań	118
4. Zakres podmiotowy badań	119
5. Zakres przedmiotowy badań	120
6. Organizacja i metoda badań	121

Działania władcze organów samorządowych	123
1. Stanowienie prawa miejscowego	123
2. Wydawanie aktów w sprawach indywidualnych	135
Załatwianie skarg i wniosków	150
Działania organizacyjne	157
1. Organizacja i warunki załatwiania spraw w urzędzie	157
2. Dostęp do informacji publicznej	160
3. Współpraca z organizacjami pozarządowymi	163
Wnioski	167
Załączniki	170
1. Wykaz jednostek samorządu terytorialnego objętych badaniami	170
2. Akty prawa miejscowego	172
3. Decyzje administracyjne	173
4. Postanowienia kończące postępowanie w sprawie	175
5. Postanowienia egzekucyjne, zaświadczenia, czynności rejestracyjne, inne czynności	176
6. Udzielanie informacji publicznej na wniosek	177
7. Wykaz pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich uczestniczących w badaniach terenowych	178
8. Formularz badań	180
9. Dariusz R. Kijowski, <i>Recenzja sprawozdania z badań przeprowadzonych przez Biuro Rzecznika RPO</i>	195
Część III	199
1. <i>General Provisions of Administrative Law</i> – draft of a bill	201
2. <i>General Provisions of Administrative Law</i> – Grounds for the draft of a bill	215
3. <i>Right to Good Administration</i> – Recommendation CM/Rec(2007)7 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 20 July 2007	251
4. <i>The European Code of Good Administrative Behaviour</i> – Resolution adopted by the European Parliament on 6 September 2001	260

Nota redakcyjna

Prawo do dobrej administracji jest zaliczane do podstawowych praw obywatela. Zapewnienie odpowiednich warunków jego realizacji jest także celem Rzecznika Praw Obywatelskich.

Rzecznik Praw Obywatelskich, dr Janusz Kochanowski w dniu 14 czerwca 2006 r. powołał Zespół ekspercki ds. opracowania przepisów ogólnych prawa administracyjnego. W toku prac Zespołu przygotowany został projekt ustawy, który uwzględnia zarówno potrzeby praktyki, jak również dotychczasowy dorobek piśmiennictwa w tym zakresie oraz rekomendacje Unii Europejskiej i Rady Europy. Ponadto, w dniu 19 marca 2008 r. w Biurze RPO odbyło się specjalne seminarium z udziałem przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego oraz sędziów sądów administracyjnych, w czasie którego przedstawiono oraz dyskutowano niektóre założenia proponowanej regulacji.

Pierwsza część niniejszej publikacji zawiera wprowadzenie Rzecznika Praw Obywatelskich, opracowanie wskazujące historię inicjatywy opracowania zasad ogólnych prawa administracyjnego oraz projekt ustawy z jej szczegółowym uzasadnieniem.

W drugiej części prezentowane jest sprawozdanie z przeprowadzonych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich badań w zakresie realizacji obywatelskiego prawa do dobrej administracji przez organy samorządu terytorialnego. Stanowią one znakomitą ilustrację i potwierdzenie potrzeby wyrażenia podstawowych reguł ogólnego prawa administracyjnego – tego, co uznają za wiążące administrację publiczną sądy i trybunały kontrolujące jej działalność – w prawie pozytywnym.

Z uwagi na nowatorski charakter prezentowanego projektu, w trzeciej części zamieszczony jest projekt ustawy wraz z uzasadnieniem w języku angielskim oraz stanowiące dla niniejszej inicjatywy źródła dodatkowej inspiracji dokumenty międzynarodowe, tj. Europejski Kodeks Dobrej Administracji – Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 września 2001 r. oraz Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 20 czerwca 2007 r.

CZEŚĆ I.

Projekt ustawy – *Przepisy ogólne prawa administracyjnego*

O dobrą administrację

Prawo do dobrej administracji to podstawowe prawo obywatela. Bez jasnego i mądrego prawa oraz bez rozsądnych, działających w oparciu o nie instytucji, jakiegokolwiek poważne mówienie o prawach obywatela jest co najwyżej pompatyczną retoryką lub katalogiem pobożnych życzeń. Stąd też istnieje potrzeba sformułowania, czy też skodyfikowania ogólnych zasad prawa administracyjnego, od których m. in. zależy realizacja prawa do dobrej administracji.

Prawo administracyjne jest najobszerniejszą gałęzią polskiego prawa i wie o tym każdy obywatel, który kiedykolwiek próbował uzyskać pozwolenie budowlane, zarejestrować samochód czy podjąć działalność gospodarczą. Obejmuje kilkaset ustaw i wiele tysięcy rozporządzeń, których przepisy odnoszą się praktycznie do wszelkich sfer życia jednostki oraz działalności państwa. Prawo administracyjne – inaczej niż prawo karne czy cywilne – nie ma swojej części ogólnej, określającej zasady jego stosowania i ułatwiającej jednolite jego rozumienie.

Brak ten jest mocno odczuwalny, zwłaszcza że prawa administracyjnego jest coraz więcej i wszelkie próby stworzenia spójnego kodeksu tego prawa są bezowocne, choć podejmowano je w niektórych państwach (w Holandii, a także w jednym z landów niemieckich). Pamiętajmy przy tym, że więcej prawa administracyjnego oznacza więcej władzy urzędników, stąd pojawia się także potrzeba wyraźniejszych kryteriów kontroli działania organów administrujących, zwłaszcza w sferze tzw. luzów decyzyjnych. Chyba prezydent Reagan porównał kiedyś administrację do niemowlęcia. Podobnie jak ono ma nieskończony apetyt i nie ponosi żadnej odpowiedzialności.

Z punktu widzenia dobrej administracji koniecznością staje się unormowanie podstawowych, istotnych dla funkcjonowania administracji publicznej kwestii, które w prawie administracyjnym nie zostały w ogóle uregulowane albo uregulowano je fragmentarycznie czy w sposób rozbieżny, chociaż są poważne argumenty przemawiające za ujednoliceniem tej regulacji.

Przyjrzyjmy się najważniejszym grupom problemów, przed którymi staje dziś polskie prawo administracyjne, z nadzieją że projektowane

regulacje przepisów ogólnych prawa administracyjnego okażą się skutecznym lekarstwem.

Po pierwsze, trzeba ujednoczyć zamęt terminologiczny. Jest on tak wielki, że gdyby nie jego implikacje, byłby wręcz zabawny. Otóż pojęcia najbardziej podstawowe nie doczekały się dotąd oficjalnych definicji. Warto uświadomić sobie, że obecnie nie jest nawet możliwe stworzenie jednolitej, a przy tym zwięzłej, definicji pojęcia „administracja publiczna”, choć od 1995 r. ustawodawca posługuje się określeniem „akty lub czynności z zakresu administracji publicznej”. Nigdy dotąd ustawodawca nie zdefiniował też pojęcia „urząd”, bardzo często utożsamianego z organem administracji publicznej. Nie zdefiniowano także wcześniej w ustawie takich pojęć jak „kierownictwo”, „kontrola” i „nadzór”, które często traktowano jak synonimy.

Po drugie, prawo administracyjne musi radzić sobie z częstymi zmianami, zważywszy że strukturalnie dotknięte jest ono swego rodzaju grzechem pierworodnym polegającym na tym właśnie, że często się zmienia. Jasna reguła powinna więc wyraźnie stanowić, że jeżeli nie ma przepisów przejściowych, sprawy w których postępowania zostały wszczęte przed wejściem w życie nowych przepisów prowadzi się w oparciu o przepisy dotychczasowe. Oczywiście z wyjątkiem przypadków, gdy nowe przepisy są korzystniejsze dla osób biorących udział w postępowaniu. W prawie administracyjnym często pojawiają się też luki, spowodowane zmianami w strukturze organizacyjnej administracji publicznej. Luki te powstają np. wówczas, gdy likwiduje się organ, a prawo nie określa innego organu, który przejmie jego kompetencje i właściwość. Projektowane przepisy powinny wyeliminować problem pojawiający się przy każdej większej transformacji administracji publicznej (np. w 1990 r.), zapobiegając jałowemu i niepotrzebnym sporom kompetencyjnym. Jako przykład takich sporów można obecnie wskazać sprawy związane ze wskazaniem organu właściwego do rozpoznania wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji dawnych prezydiów rad narodowych, dotyczących przejęcia na własność państwa gospodarstwa opuszczonego.

Po trzecie, należy koniecznie uporządkować masę problemów, jakie towarzyszą organizacji i działaniu organów administracji. Projekt przepisów ogólnych opracowanych przez jeden z zespołów eksperckich działających przy Rzeczniku Praw Obywatelskich musi szczególnie delikatnie odnosić się do strukturalnego napięcia, związanego z tą problematyką. Trzeba bowiem znaleźć punkt równowagi między ochroną obywateli a ochroną interesu publicznego.

Ochronie praw i interesów jednostek służyć musi domniemanie, że pracownik działający w imieniu organu jest do tego upoważniony. Ochrona interesu publicznego polega natomiast na wyłączeniu tego domniemania, na przykład wtedy, gdy przepisy odrębne wymagają szczególnego upoważnienia. Zakaz wzruszania praw i interesów obywateli nie może też mieć zastosowania, jeśli działają oni w znowie lub w złej wierze. Taki mechanizm, zwiększając bezpieczeństwo prawne obywateli, umożliwia tym samym wzrost ich zaufania do organów administracji publicznej, a zarazem zabezpiecza przed nadużywaniem instrumentów ochrony praw i interesów przez obywateli.

Czas też, aby prawo wyraźnie nałożyło na organy administracji publicznej obowiązek współdziałania zarówno z innymi organami państwowymi, jak i organizacjami samorządowymi i społecznymi. Wymiana informacji w formie elektronicznej jest właśnie jednym ze sposobów współdziałania, nawiązującym do postępującej informatyzacji administracji publicznej. Trzeba promować stosowanie nowych technologii komunikacyjnych w administracji, gdyż przynoszą one wymierne oszczędności: finansowe, bowiem poczta elektroniczna jest wielokrotnie tańsza niż tradycyjna, a także czasowe, gdyż e-maile docierają szybciej niż listy. Poza tym brak obowiązku wykorzystywania tej formy komunikacji pomiędzy organami byłby niezrozumiały w sytuacji, gdy jest ona przewidywana do komunikacji z obywatelami, np. w Ordynacji podatkowej.

Czwarta, wielka grupa problemów polskiego prawa administracyjnego dotyczy pewności praw i obowiązków. Nierzadko w przeszłości zdarzało się, że o prawach i obowiązkach jednostek organy decydowały na podstawie niepublikowanych źródeł prawa wewnętrznego. Dopiero orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego ukroiło takie praktyki. Jednakże nawet Konstytucja RP i ugruntowane stanowisko sądów administracyjnych nie gwarantują w sposób pełny przestrzegania zasady legalizmu. Przypadki działania w oparciu o nie wystarczające podstawy prawne zdarzają się nadal. Równie często organy unikały w przeszłości podania konkretnej podstawy prawnej swojego działania lub zaniechania.

Zasadą w myśl projektowanych przepisów ogólnych ma być osobisty charakter praw i obowiązków administracyjnych. Reguła ta – jak każda – posiada wyjątki. W razie wątpliwości uznaje się, że charakter osobisty mają te prawa lub obowiązki administracyjne, które są związane z posiadaniem przez podmiot cech szczególnych, niezwykłych uprawnień lub upoważnień, szczególnych kwalifikacji lub umiejętności.

W odróżnieniu od praw i obowiązków o charakterze osobistym prawa i obowiązki nieosobiste przechodzą na następców prawnych. Organy administracji publicznej powinny otrzymać kompetencje do stwierdzenia wygaśnięcia praw lub obowiązków osobistych oraz rozstrzygnięcia wątpliwości dotyczących przejścia praw lub obowiązków nieosobistych na następców prawnych. Przyczyni się to do stabilizacji obrotu prawnego, ponieważ stwarza się tryb rozstrzygania wątpliwości związanych ze stosowaniem tych przepisów. Przewiduje się też prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję wydaną w tej sprawie. Takie rozwiązanie jest podyktowane koniecznością szybkiego, merytorycznego i prawomocnego rozstrzygnięcia o prawach lub obowiązkach administracyjnych. Pilna jest także regulacja stwierdzania bezskuteczności działań władczych podjętych w innych formach niż decyzja lub postanowienie, a brak było do tej pory trybu usuwania skutków nielegalnych działań władczych.

Po piąte, w nowych przepisach ogólnych prawa administracyjnego powinny także znaleźć się podstawowe zasady załatwiania spraw administracyjnych. Pojęcie sprawy administracyjnej jest szerokie i nie ogranicza się do spraw indywidualnych. Celem tych zasad jest ujednolicenie standardu gwarancji ochrony interesu jednostki i interesu publicznego. Trzeba 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. Warto wprowadzić obowiązek oceny skutków działania organu w sferze ich odbioru, zarówno w świadomości społecznej jednostkowej, jak również zbiorowej, traktowanych jako podstawa budowania autorytetu prawa oraz efektywności administrowania.

Doniosłe konsekwencje obowiązywania w państwie prawa konstytucyjnej zasady proporcjonalności muszą też znaleźć wyraz w przepisach o sprawach 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.

Do ważnych zasad ogólnych działania administracji powinien też należeć obowiązek zachowania bezstronności (obiektywizmu) w załatwieniu sprawy oraz działania etycznego. Organ administracyjny musi również ponosić wyłączną odpowiedzialność za skutki własnego zaniechania wykonania obowiązków. Warto rozważyć zapobieganie 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. Wreszcie niezmiernie istotne jest, by wykluczono możliwość pozostawienia przez organ administracyjny sprawy otwartej, bez rozstrzygnięcia, które może być skontrolowane na drodze administracyjnej oraz sądowej.

Szósta grupa problemów prawa administracyjnego dotyczy sankcji administracyjnych. Komitet Ministrów Rady Europy zaobserwował zjawisko żywiołowego „rozprzestrzeniania się sankcji administracyjnych”, stąd w projektowanych przepisach ogólnych prawa administracyjnego nie może zabraknąć miejsca dla przepisów o sankcjach administracyjnych, zespalających pochodzące z różnych okresów rozwiązania prawne.

Podstawą nałożenia sankcji administracyjnej może być wyłącznie przepis ustawy. Niedopuszczalne jest też kilkakrotne karanie w trybie administracyjnym za „to samo”. Koresponduje to 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. Trzeba też wyraźnie określić kryteria wyboru sankcji, gdy przepisy ustawy przewidują możliwość wyboru tak rodzaju, jak i wysokości kary. Działanie organów administracji zostałoby w ten sposób poddane w miarę uchwytным kryteriom oceny i nie nosiłoby cech arbitralności. 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 sankcji (np. wymierzenie kary pieniężnej lub cofnięcie uprawnień).

Na koniec, wprowadzenie ogólnej regulacji dotyczącej porozumień administracyjnych jest dziś koniecznością, a instytucja ta przestała być pojęciem jedynie akademickim, teoretycznym. W praktyce administracyjnej mamy do czynienia z licznymi przykładami porozumień, zawieranych na przykład 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.

Pomijano dotąd określenie reguł, na jakich następować ma zawieranie takich porozumień i ustalających zasady ich wykonywania oraz

konsekwencje niewywiązywania się z zaciągniętych zobowiązań. Najwyższy też chyba czas na całkowicie nowe w polskim prawie administracyjnym uregulowania przewidujące zawieranie przez organy administracji umów z osobami prywatnymi. Warto sięgnąć tu do sprawdzonych w praktyce rozwiązań funkcjonujących w prawie niemieckim. Zawierana umowa mogłaby mieć wpływ na treść stosunków prawnych jednostki i administracji publicznej, a gdy strony tak ustalą – nawet zastąpić akt lub czynność przewidziane przepisami prawa. Oczywiście umowa sprzeczna z prawem lub służąca obejściu bądź nadużyciu prawa musi być bezskuteczna, co powinien stwierdzać organ wyższego stopnia nad organem, który ją zawarł. W przypadku niewykonywania umowy przez organ administracji drugiej stronie powinna służyć skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu.

Przedstawiona właśnie diagnoza problemów, a przede wszystkim panaceum w postaci zaproponowanych rozwiązań przepisów ogólnych prawa administracyjnego, to wynik działania powołanego przeze mnie zespołu wybitnych ekspertów pod przewodnictwem prof. Dariusza Kijowskiego z Uniwersytetu w Białymstoku (w skład zespołu weszli: prof. dr hab. Janusz Borkowski, Uniwersytet Łódzki, sędzia NSA w st. spocz.; prof. dr hab. Wojciech Chróścielewski, sędzia NSA, Uniwersytet Łódzki; Bogusław Gruszczyński, sędzia NSA; prof. dr hab. Zbigniew Kmiecik, sędzia NSA, Uniwersytet Łódzki; dr hab. Jerzy Świątkiewicz, sędzia NSA w st. spocz, b. zastępca RPO; początkowo w pracach uczestniczył św. p. prof. dr hab. Zbigniew Leoński). Rezultat ich przeszło półtorarocznej pracy zasługuje na najwyższe uznanie. Śmiem twierdzić, że jest unikalny w skali światowej.

Nie tworzyli oni oczywiście z niczego, gdyż nawiązywali do wcześniejszych działań Rady Legislacyjnej, która w latach 1988 i 1996, wykorzystując dorobek orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego oraz doktryny prawa, opracowała projekty takiej ustawy, które jednak nie doczekały się zrealizowania¹. Projekt obecny stanowi znacznie uzupełnioną i uaktualnioną wersję, uwzględniającą również wskazania Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, uchwalonego przez Parlament Europejski 6 września 2001 r.² Projekt jest rezultatem mądrości zbiorowej

¹ Więcej, zob.: D. Kijowski, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego – trzecie podejście* (w niniejszym tomie).

² Zob. J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji* (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych), wyd. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 2007.

całego środowiska doktryny prawa administracyjnego i osiągnięć sądownictwa zajmującego się wykładnią tej gałęzi prawa.

Jego wielką zaletą jest wybór ewolucyjnej drogi prowadzącej do osiągnięcia wyznaczonych celów. Pomimo swojego nowatorstwa w sensie idei legislacyjnej, jego wprowadzenie w życie nie spowoduje drastycznej zmiany stanu prawa. Moc obowiązująca powinny bowiem zachować wszystkie przepisy odrębne, choć uzupełniają je instytucje prawne poprawiające standard ochrony praw jednostki w kontaktach z administracją publiczną oraz jakość administrowania, obniżając znacznie poziom jej zbiurokratyzowania.

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, proponowana ustawa może przyczynić się do zmniejszenia ilości sporów administracyjnych i spraw sądowno-administracyjnych, a tym samym – do relatywnego zmniejszenia wydatków na administrację publiczną i sądownictwo administracyjne, co oczywiście nie jest bez znaczenia. Najważniejsze jednak z mojego punktu widzenia jest przekonanie, że wprowadzenie tego projektu w życie istotnie przyczyni się do skuteczniejszej ochrony praw obywateli i innych podmiotów prawa, a także do sprawniejszego działania administracji.

Rzecznik Praw Obywatelskich może przedstawiać właściwym organom oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela i usprawnienia trybu załatwiania ich spraw. Może również występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej. Oczywiście zamierzam wystąpić do Prezydenta lub Prezesa RM z wnioskiem o podjęcie działań w sprawie projektu ustawy – *Przepisy ogólne prawa administracyjnego*. Przedmiot tej regulacji zdaje się pozostawać poza sporami o charakterze politycznym, choć nie wątpię, że nasi politycy nawet w najbardziej oczywistych sprawach potrafią się różnić. Niezależnie od tego będę chciał go również przedstawić na forum europejskim, jako oryginalny polski wkład zmierzający do realizacji prawa do dobrej administracji w ramach instytucji Unii Europejskiej.

Mam nadzieję, że niniejsza inicjatywa spotka się z należnym jej zainteresowaniem i poparciem.

Przepisy ogólne prawa administracyjnego – trzecie podejście

1. Wprowadzenie

Zajmującym się teorią prawa administracyjnego tytuł niniejszego opracowania nie sprawi zapewne żadnych trudności w rozpoznaniu jego sensu i celu. Chodzi w nim o odpowiedź na dwa pytania: czy istnieje obecnie uzasadniona potrzeba wprowadzenia w życie ustawy zawierającej przepisy prawa mogące spełniać w procesie stosowania materialnego prawa administracyjnego rolę części ogólnej tej gałęzi prawa oraz – jaki powinien być zakres i sposób uregulowania zagadnień mających w tym procesie znaczenie podstawowe, a charakteryzujących się tym, że pojawiają się one w nim niemal w każdej, rozpoznawanej sprawie?

Na oba te pytania doktryna prawa administracyjnego znalazła odpowiedzi już dwukrotnie – w 1988 roku, kiedy zakończono proces kształtowania pierwszego projektu stosownej ustawy (wraz z jej uzasadnieniem)¹ oraz w 1996 roku, w którym doszło do opracowania kolejnego projektu (pod auspicjami Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów – dalej „RL”)². Oba projekty nosiły ten sam tytuł – „Przepisy ogólne prawa administracyjnego” (dalej: „POPA”).

Chociaż i rząd, i posłowie dysponowali legislacyjnie dojrzałymi, publicznie dostępnymi projektami, do wykorzystania ich w ramach inicjatywy ustawodawczej któregoś z uprawnionych podmiotów nie doszło. Mam wrażenie, że w obu przypadkach przyczyny tkwiły w tym samym obszarze argumentacyjnym. Dysponujący inicjatywą ustawodawczą nie dostrzegli potrzeby wiązania sobie na przyszłość rąk. Akt porządkujący proces stosowania prawa, ujmujący w jednoznacznie wyznaczone ramy podstawowe pojęcia i instytucje prawa administracyjnego,

¹ Por. J. Borkowski, Przepisy ogólne prawa administracyjnego a porządkowanie legislacji administracyjnej, w: *Legislacja administracyjna. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego* (Rowy 10-12 października 1988 r.), Wyd. UG 1993, ss. 7-18 oraz pierwszy projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego (zwany dalej „pierwszym projektem”), tamże, ss. 258 i nast.

² Por. Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, w: *Przegląd Legislacyjny*, Wyd. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, marzec 1997, Nr 1 (11), ss. 121-154.

stanowiłby swoistą barierę dla legislacyjnej samowoli. Mimo przyjętego w obu przypadkach założenia, że ustawa miałaby mieć zastosowanie wyłącznie wówczas, gdy przepisy szczególne nie zawierają własnego, kompleksowego i pozbawionego luk ich uregulowania (definicji, zasad etc.), mogłaby ona jednak utrudniać ustanawianie takich odrębnych rozwiązań (po co ustanawiać i mnożyć przepisy w ustawach szczegółowych, skoro istnieją i obowiązują przepisy ogólne). Można powiedzieć, że to, co miało być jednym z podstawowych celów ustawy zawierającej przepisy ogólne prawa administracyjnego (ujednolicanie i porządkowanie prawa, wypełnianie luk oraz ułatwianie jego stosowania w przypadkach kolizji norm), stało się przeszkodą ich uchwalenia. Na osiągnięciu tych celów widocznym sprawującym władzę publiczną (ustawodawcą i wykonawcą) dotąd nie zależało.

Trzecią próbą wywołania procesu legislacyjnego, mającego na celu uchwalenie przez Parlament RP ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego zamierzał podjąć Profesor Eugeniusz Smoktunowicz. Rozpoczął w tym celu zbieranie podpisów pod obywatelskim projektem takiej ustawy (będącym zaktualizowaną, nieznacznie zmienioną wersją projektu drugiego), działając w ramach Fundacji *Pro Veritate*. Niestety, przedwczesna śmierć nie pozwoliła na zakończenie procedury zgłoszenia obywatelskiego projektu ustawy. Ponieważ w kwietniu 2006 roku zamiar zainteresowania tematem (i powołania w tym celu stosownego zespołu ekspertów) przejawiał Rzecznik Praw Obywatelskich³, można mieć nadzieję, że owe trzecie podejście do tego przedsięwzięcia może zakończyć się sukcesem, tym bardziej, że cel porządkowania prawa polskiego staje się wspólnym, deklarowanym publicznie celem największych ugrupowań politycznych naszego kraju.

W dalszych częściach niniejszego opracowania postaram się – w miarę syntetycznie, ale równocześnie krytycznie – przedstawić dotychczasowy dorobek polskiego orzecznictwa sądowego oraz doktryny w zakresie wyprowadzania z całego systemu obowiązującego prawa grupy reguł, o których można byłoby powiedzieć, że stanowią część wspólną dla wszystkich dziedzin (działów) administracji publicznej. Zamiar ten w znacznym stopniu ułatwia fakt, że praca taka została wykonana i zilustrowana zarówno tekstami obu projektów, jak i ich uzasadnieniami. Wydawałoby się, że na dziś pozostaje do wykonania „jedynie” zadanie zweryfikowania dotychczasowych rezultatów badań pod względem ich aktualności i wystarczalności. Z uwagi na kontrowersyjność niektó-

³ Por. Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich, dra Janusza Kochanowskiego na forum Zgromadzenia Ogólnego Naczelnego Sądu Administracyjnego – 24.04.2006r.

rych, proponowanych w zaprezentowanych poniżej projektach rozwiązań i ciągle uwidaczniające się spory doktrynalne co do znaczenia pojęć i zasad prawa administracyjnego, praca ta może okazać się w praktyce wcale nie taka prosta. Następnie spróbuję zaproponować kierunek ewentualnych dalszych prac nad kształtem stosownego projektu ustawy uwzględniając, że w tym samym obszarze mamy do czynienia również z osiągnięciami innych państw oraz organów prawodawczych Unii Europejskiej i Rady Europy. Mam wrażenie jednak, że mimo podjętych już prac analitycznych i projekcyjnych przez powołany przez Rzecznika Praw Obywatelskich specjalny zespół, warto byłoby włączyć w ten proces szersze grono przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, umożliwiając mu wypowiedzenie się w tej materii. Mam nadzieję, że niniejsze opracowanie zainicjuje środowiskową dyskusję nad przyszłym kształtem POPA.

2. Pierwszy projekt

Uzasadniając potrzebę wprowadzenia do systemu prawa POPA autorzy pierwszego projektu ustawy zwracali przede wszystkim uwagę na to, że – wobec niemożliwości skodyfikowania prawa administracyjnego, jego ilości, „resortowego rozproszenia”, zmienności i różnorodności – właściwym instrumentem przeciwdziałającym negatywnym skutkom społecznym tego stanu (takim jak brak stabilizacji przesłanek działania organów administracyjnych, wynikająca stąd chwiejność sytuacji obywateli i służących ich potrzebom jednostek organizacyjnych, koniunkturalizm wielu rozwiązań prawnych) byłoby wyprowadzenie ustawy zawierającej fundamentalne postanowienia prawne, tworzące trwałe ramy dla wszelkich stosunków administracji z coraz bardziej rozrastającą się grupą różnorodnych podmiotów będących adresatami jej działalności. Nadzieję na łatwe jej skonstruowanie dawało intensywnie rozwijające się, twórcze orzecznictwo NSA. Ukazało ono bowiem nie tylko ilość i rozmiar luk czy wewnętrznych sprzeczności poszczególnych uregulowań, ale także doprowadziło do wyróżnienia „podstawowych zasad praktycznych stosowania prawa przez administrację państwową”⁴.

Należy przyznać rację autorom tego projektu, że w roku 1988 była to w istocie niemal pionierska próba uporządkowania procesu stosowania prawa administracyjnego⁵. Ustawę pomyślano jako akt zawie-

⁴ Por. uzasadnienie pierwszego projektu, tamże, s. 278-279.

⁵ Szerzej o tym A. Wasilewski, Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość, PWN, Warszawa 1988.

rający zbiór praktycznych zasad stosowania prawa przez administrację, mający charakter aktu wiodącego i raczej dopełniającego istniejące prawodawstwo, niż go zmieniającego i stosowanego – w większości przypadków – posiłkowo. Najważniejszym chyba założeniem pierwszego projektu była idea uczynienia z POPA aktu wzmagającego pewność prawa. Elementem nie przystającym do powyższych założeń był rozdział poświęcony odpowiedzialności państwa za szkody wywołane zarówno działaniem bezprawnym administracji państwowej, jak też – za działania legalne.⁶

Innym, niezmiernie istotnym i zasadnym założeniem pierwszego projektu było odstępianie od umieszczania w nim uregulowań, które już występują w obowiązującym porządku prawnym, czy też jakichkolwiek postanowień o charakterze nienormatywnych deklaracji. Pod tym ostatnim względem (ale nie tylko) pewne wątpliwości mógł wzbudzać przepis art. 7 § 1, w którym stwierdzano, że „organ administracji państwowej może być utworzony wyłącznie na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących”. Jeżeli weźmiemy pod uwagę, że założono, iż kompetencje organu administracji do działania władczego wobec jednostki muszą wynikać także z tej samej kategorii przepisów (art. 8 § 1 i art. 9), to właśnie owe przepisy kształtujące kompetencje organów były (i są) przepisami statuującymi daną jednostkę organizacyjną jako organ administracji. Zatem jednostka organizacyjna spełniająca funkcje organu administracji publicznej może wcale nie zawsze będzie „tworzona” na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących, może już istnieć w momencie nadania jej statusu organu administrującego i być „utworzona” na innej podstawie. Ponadto, bezwzględne wymaganie stosowania przepisu ustawowego jako podstawy do tworzenia wszelkich organów i urzędów administracyjnych, spełniających wyłącznie rolę pomocniczą, jawić się może jako jedna z głównych przyczyn fluktuacji prawa (łatwo się o tym przekonać studiując nowelizacje ustaw).

Można natomiast potwierdzić ciągle (a nawet podwyższoną) aktualność założenia, według którego zaproponowano rozciągnięcie podmiotowego zakresu stosowania ustawy na wszelkie podmioty wykonujące zadania administracji publicznej. Zastosowana definicja „organu administracji państwowej” (wraz z rozszerzeniem tego pojęcia na państwowe i społeczne jednostki organizacyjne) mogła być wówczas uznana za spełniającą wymagania stawiane przez obowiązujący wtedy porządek prawny. Dziś – wobec jeszcze większego zróżnicowania podmiotów admini-

⁶ Por. uzasadnienie pierwszego projektu, tamże, s. 280.

strujących – należy opracować definicję nową, uwzględniającą zarówno ustawy powierzające realizację zadań z zakresu administracji publicznej organom jednostek samorządu terytorialnego, państwowym agencjom, spółkom Skarbu Państwa i innym przedsiębiorcom, jak również – wykonującym zawody zaufania publicznego osobom prywatnym.

Zakres przedmiotowy zastosowania ustawy wyznaczać miało wyjaśnione w doktrynie i orzecznictwie administracyjnym sprzed 1980 roku pojęcie „sprawy z zakresu administracji państwowej”. Podejście takie wzbudzać mogło i wzbudza do dziś pewne wątpliwości. Sprawa z zakresu administracji państwowej, pomijając sprawy o charakterze ogólnym, czy rozstrzygane aktami generalnymi, to sprawy załatwiane z zasady w drodze decyzji administracyjnych (bądź postanowień). Tymczasem już w latach 80-tych, a tym bardziej dziś, uzupełniającej, ogólnej regulacji prawnej wymagały także te działania administracji, które nie następują w formach przewidzianych Kodeksem postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.) czy ustawą o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (dalej: upea). Aktualnie alternatywnych względem aktu administracyjnego form działania administracji mamy w ustawach zdecydowanie więcej i należy poszukiwać innego sposobu określenia przedmiotowego zakresu obowiązywania i stosowania POPA. Kierując się doświadczeniami innych państw europejskich oraz Rezolucjami Rady Europy, winniśmy poddać jednolitym, ogólnym regułom wszelkie przejawy aktywności władz wykonawczych w państwie.

Na pierwszy projekt składały się przepisy umieszczone w siedmiu rozdziałach. W początkowym rozdziale zamieszczono, obok zasygnalizowanych wcześniej przepisów określających przedmiotowy i podmiotowy zakres stosowania ustawy, słowniczek zawierający definicje ważniejszych pojęć występujących często w ustawach dotyczących administracji bez bliższego ich wyjaśnienia („kontrola”, „nadzór”, „kierownictwo”, „działanie organu administracji państwowej”, „decyzja administracyjna”, „organ administracji państwowej” i „urząd”). Z perspektywy czasów obecnych katalog pojęć wymagających zdefiniowania winien być chyba rozbudowany i nieco zmodyfikowany (głównie ze względu na występujący w administracji publicznej pluralizm⁷).

Art. 3 pierwszego projektu zawierał wewnętrzne definicje pojęć „akt ustawodawczy” i „przepisy powszechnie obowiązujące”. Pierwsze

⁷ Np. nie da się znaleźć w obowiązujących ustawach regulujących działalność administracji pojęcia „kierownictwo”, użytego w taki sposób, aby odpowiadało to treści jego definicji z pierwszego projektu. Znaleźć można natomiast liczne przykłady przepisów przewidujących „kierowanie” albo określający dany organ mianem „kierujący”.

z nich utożsamiono z Konstytucją RP, ustawami oraz innymi aktami prawodawczymi mającymi moc równą ustawie. Drugie – z przepisami zawartymi w aktach ustawodawczych oraz w aktach normatywnych „niższego stopnia”, wydanymi na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w aktach ustawodawczych. Już na pierwszy rzut oka widać, że jest to rozwiązanie nie do pogodzenia z Konstytucją RP z 1997 r., przewidującą wyraźnie, że jej przepisy oraz postanowienia części umów międzynarodowych mają moc wyższą, a nie równą ustawom.

W tym samym rozdziale wyjaśniono także znaczenie zwrotu „przepisy powszechnie obowiązujące” i sformułowano generalną zasadę, że podstawą prawną władczych działań administracji mogą stanowić wyłącznie takie właśnie przepisy, mające charakter prawa materialnego, wykorzystywane przez każdy organ w granicach jego właściwości oraz z zachowaniem przewidzianego trybu postępowania. (art. 4 § 1). Reguła ta zachowuje w pełni (w moim przekonaniu) swoją aktualność. Zastanowienia wymaga natomiast, czy konieczne jest wprowadzanie do porządku prawnego – obok powyższego nakazu – przepisu zakazującego działań poza wyznaczonymi w ten sposób granicami (art. 4 § 2). Czyż nie jest to norma tożsama, wynikająca *a contrario* z poprzedniej?

Natomiast nie budzą zastrzeżeń proponowane w omawianym projekcie reguły dopuszczające podejmowanie działań niewładczych na podstawie ustawowych przepisów ustrojowych oraz – na takich samych podstawach – działań (także władczych) kierowanych do organów i jednostek podporządkowanych organowi podejmującemu dany akt, o ile nie naruszają prawem określonej samodzielności adresatów (art. 4 §§ 3 i 4). Jako zbyt zachowawczy uznać natomiast należy przepis przewidujący stosowanie zwyczaju tylko wówczas, jeśli stanowi tak przepis powszechnie obowiązujący (art. 5). Wróć do tej kwestii w dalszej części opracowania.

W rozdziale drugim zawarto sześć przepisów (treść art. 7 § 1 i art. 8 § 1 zasygnalizowano wyżej). Wśród nich podkreślenia wymaga reguła przewidująca określanie struktury organizacyjnej urzędu organu oraz osób upoważnionych do działania w jego imieniu – w statucie urzędu, a także zasada, w myśl której domniemywać się miało, że osoba będąca pracownikiem państwowym (urzędnikiem, funkcjonariuszem), która podpisała określony akt lub podjęła czynność w imieniu organu, w którego urzędzie jest zatrudniona (pełni służbę), była do tego uprawniona. Obalenie tego domniemania miałyby nie szkodzić interesom i prawom podmiotów, które działały w dobrej wierze (art. 7 § 2-4). Oba przepisy kolosalnie podniosłyby przejrzystość polskiej administracji i podwyższyły poziom pewności prawa w społeczeństwie.

Wprawdzie może to wywoływać wątpliwości, jednak za celowy uznać należy również zamiar wprowadzenia do POPA nakazu, skierowanego do organów administracji, aby podejmowały działania dopiero po wejściu w życie przepisów stanowiących podstawę prawną ich zachowań (określających zarówno właściwość organu, jak i będących materialnoprawną przesłanką danego aktu – art. 8 § 2). Zachowania urzędów dawały wielokrotnie dowód na to, że reguła ta wcale nie jest uznawana powszechnie za obowiązującą.

Trzeci rozdział (art. 9-13) poświęcony został prawom i obowiązkom administracyjnym. Poza sygnalizowaną wyżej regułą legalności wszelkich działań organów administrujących w obszarze przyznawania uprawnień, nakładania obowiązków, modyfikowania ich treści oraz odmawiania ich przyznania czy nałożenia, w pierwszym przepisie tego rozdziału zastrzeżono, że działania takie mogą być podejmowane nie tylko na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących, ale ponadto z powołaniem się na nie.

Art. 10 zawierał pięć przepisów mających ułatwiać rozróżnianie między prawami i obowiązkami administracyjnymi o charakterze osobistym i nieosobistym, a także określających konsekwencje zmian ilości faktycznych, w jakich te prawa czy obowiązki powstały. Pierwszy z celów został zrealizowany zdaje się połowicznie. O ile zasadnym jest założenie, że prawa i obowiązki administracyjne mają co do zasady charakter osobisty, jednak samo stwierdzenie „o ile z istoty sprawy lub z odrębnych przepisów prawa nie wynika co innego” nadal pozostawia problem delimitacji obu kategorii praw i obowiązków otwartym. Co to bowiem znaczy „wynika z istoty sprawy” albo „wynika z odrębnych przepisów prawa”. Proponowany w § 2 „klucz”, przy pomocy którego miano by identyfikować obowiązki o charakterze osobistym (związanie z posiadaniem przez podmiot cech szczególnych, niezbywalnych uprawnień, szczególnych kwalifikacji lub umiejętności) nie można uznać z pewnością za „klucz francuski”. Po pierwsze, skoro co do zasady obowiązki i prawa administracyjne mają mieć charakter osobisty, to klucz potrzebny jest raczej do „magazynu” z tymi nieosobistymi. Po drugie natomiast, proponowany wyróżnik pomija ogromną masę uprawnień i obowiązków o charakterze osobistym, które nie mają żadnego związku z cechami podmiotu, lecz raczej z jego zachowaniem (dokonanym lub zamierzonym) albo z przedmiotami, względem których dane uprawnienia czy obowiązki powstają, zmieniają się i wygasają⁸.

⁸ Należałoby raczej zapisać, że nieosobisty (przechodni czy zbywalny) charakter mają prawa i obowiązki wówczas, gdy ustawa tak stanowi.

Cennym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie do porządku prawnego zasady przewidzianej w art. 10 w § 5, przewidującym orzekanie przez właściwe organy w drodze decyzji o wygaśnięciu obowiązków lub praw osobistych oraz o przejściu praw lub obowiązków nieosobistych na następców prawnych. W praktyce powstają na tym tle liczne wątpliwości, a ewentualna droga do sądu administracyjnego jest bardzo długotrwała. Jedynym mankamentem tej propozycji było chyba tylko to, że wydawanie takich rozstrzygnięć uzależniono od zaistnienia „potrzeby”. Zwrot nakładający wydanie stosownych decyzji „na żądanie osób mających w tym interes prawny” byłby chyba „bezpieczniejszy” i nie uzależniał losu zainteresowanych od trafności oceny potrzeby dokonywanej przez właściwy organ.

Kolejna, ważna instytucja mająca znaleźć pozytywne odzwierciedlenie w porządku prawnym to przyrzeczenie administracyjne (art. 11). Przybrała ona w pierwszym projekcie wersję – jak na ówczesne czasy – wręcz rewolucyjną, gdyż przewidziano w nim obowiązek załatwienia sprawy zgodnie z udzielonym na piśmie przyrzeczeniem, chyba że było ono sprzeczne z prawem, niewykonalne, wyłudzone bądź gdy nastąpiła nieprzewidywalna zmiana stanu faktycznego. Niezależnie od prawa podmiotowego do załatwienia sprawy w granicach przyrzeczenia, poszkodowanemu podmiotowi służyłoby dodatkowo prawo do odszkodowania.

Art. 12 projektu zakładał ustanowienie nowej instytucji materialnego prawa administracyjnego w postaci przedawnienia uprawnień organu administracji do ustalenia istnienia bądź nałożenia obowiązku na jednostkę po upływie 5 lat od dnia zdarzenia będącego do tego podstawą. Podobny skutek przewidziano w przypadku niedoprowadzenia do wykonania przez organ administracji ostatecznej decyzji ustanawiającej lub stwierdzającej powstanie obowiązku w ciągu takiego samego okresu czasu. Projektodawcy nie zapomnieli przy konstrukcji prawnej przedawnienia obowiązków administracyjnych ani o uwzględnieniu możliwych, bezprawnych zachowań zobowiązanego, mogących mieć wpływ na niemożliwość ustalenia, określenia czy wyegzekwowania obowiązku, ani o specyficznym charakterze obowiązków powtarzalnych lub ciągłych.

Instytucja przedawnienia znana była w latach 80-tych (w jej pierwszej części) wyłącznie prawu podatkowemu. Także dziś należy raczej do wyjątków⁹. Sens jej ustanowienia jako instytucji ogólnego prawa admi-

⁹ Por. np. art. 37 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku.

nistracyjnego nie tylko nie zmalał, lecz stał się coraz bardziej widoczny. W państwie gospodarki rynkowej, opartym na prawach i wonnościach jednostki, pewność jej praw i obowiązków jest bardziej potrzebna, niż w ustroju totalitarnym. Jest – można powiedzieć – jądrem obecnego ustroju.

Ostatnią z proponowanych w pierwszym projekcie instytucji związanych z tematyką praw i obowiązków administracyjnych było stwierdzenie nieważności działań władczych (art. 13 § 1), dokonywanych w innych formach, niż decyzja, czy postanowienie (w stosunku do takich działań wystarczającą regulację zawierał i zawiera Kpa). Brak administracyjnego trybu orzekania o prawnej bezskuteczności różnych władczych aktów i czynności administracyjnych (tryb sądowy został wprowadzony do polskiego systemu prawa wraz z ustawą o NSA z 1995 r.) doskwiera i dziś. Przykładowo, w latach 2002-2003, w związku ze zmianą przepisów o podatku rolnym i podatku od nieruchomości, starostowie (prezydenci miast) prowadzący ewidencję gruntów wprowadzali z urzędu, rzec można na skalę masową, zmiany w tej ewidencji pozwalające gminom pobierać (od dnia wprowadzenia zmiany) wielokrotnie większe podatki. Czynie to w wielu przypadkach bezprawnie, a organy nadzorujące nie miały odpowiedniego instrumentu pozwalającego orzec o nieważności dokonanych zapisów w ewidencji. Proponowane rozwiązanie ułatwiłoby odwracanie skutków tego typu nielegalnych działań bez potrzeby przebrnięcia skomplikowanej drogi do sądu administracyjnego. Nie zamierzano przy pomocy omawianej instytucji narażać bezpośrednio na straty innych osób, niż będące adresatami unieważnianego działania. O ewentualnych skutkach takich działań dla innych stosunków prawnych (powstających np. na gruncie prawa cywilnego) rozstrzygałby odrębnie właściwy organ w odpowiedniej procedurze (art. 13 § 2 i 3).

Najbardziej rozbudowaną częścią pierwszego projektu był rozdział czwarty (art. 14-26), zawierający dwadzieścia sześć reguł – zasad ułatwiania spraw administracyjnych. Pierwsza z nich¹⁰ stanowiła twórcze rozwinięcie przepisu zawartego w art. 7 k.p.a., który – w wyniku ustabilizowanej linii orzecznictwa NSA urósł do swoistej ogólnej zasady całego polskiego prawa administracyjnego (jednocześnie zakładano, że wraz z wejściem w życie tego przepisu ulegnie modyfikacji wspomniany art. 7 k.p.a.). Pomysł wprowadzenia tego rodzaju kierunkowej regu-

¹⁰ Jej brzmienie jest następujące: „Organy administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa mając na względzie dobro państwa, interes społeczny, a także słuszne interesy obywateli, ich organizacji i innych podmiotów.”

ły interpretacyjnej do prawa pozytywnego motywowano podobnie do poprzednio omawianych rozwiązań: chodziło o to, aby zasada równorzędnego uwzględniania przez organy administrujące zarówno interesu ogólnego, jak i interesów jednostkowych, obowiązywała nie tylko w sprawach rozstrzyganych w trybie normowanym Kpa. Zaproponowany przez projektodawców kształt omawianego przepisu (rozszerzający krąg podmiotowy interesów, jakimi kierować się ma administracja) był reakcją na podnoszone w doktrynie wątpliwości co do adekwatnego ujęcia tej kwestii w art. 7 k.p.a.¹¹

Po dwudziestu latach, w warunkach nowego ustroju, zaprezentowana reguła interpretacyjna winna być niewątpliwie przemyślana. W szczególności może niepokoić rozczłonkowanie i niejako przeciwstawienie sobie interesu społecznego i interesu państwa. Nie mniej jednak potrzeba skonstruowania zasady nakazującej uwzględnianie i wzajemne wyważanie zarówno interesu ogółu, jak i interesu jednostkowego nie powinna być kwestionowana. Należy jednak znaleźć odpowiednią do dzisiejszych czasów jej formułę, wykluczającą możliwość wnioskowania o istnieniu „interesu państwa” nie będącego równocześnie „interesem społecznym” (przy równoczesnym założeniu, że nie każdy interes społeczny musi mieścić się w kategorii pojęcia „interes państwowy”).

Drugim przepisem rozdziału 4 zamierzano powiązać stosowanie prawa materialnego w procesie załatwiania spraw administracyjnych z zasadami konstytucyjnego ustroju państwa. Ponadto, art. 15 nakazywał miał stosowanie przepisów zgodnie z celami aktu, w którym zostały one zamieszczone. Ustrój się zmienił, ale w niczym nie umniejszyło to wagi tego przepisu. Wystarczy zmienić nazwę państwa w nim wymienioną. Trafność koncepcji obu przepisów potwierdziła się w licznych orzeczeniach najwyższych instancji władzy sądowniczej naszego kraju. Nie mniej jednak, jednoznaczne zapisanie ich w prawie pozytywnym jest celowe. Urzędnicy raczej nie czytają orzecznictwa sądowego (zwłaszcza na niższych szczeblach aparatu administracyjnego), natomiast ustawy – wprawdzie nie powszechnie – są jednak czytane i zawarte w nich nakazy traktowane jako bezwzględnie wiążące. Przekonanie o zasadności stosowania się do kierunku orzecznictwa sądowego nie jest tak silne.

Kapitałne znaczenie dla poczucia stabilności, obliczalności i przewidywalności sytuacji prawnej obywateli mogłoby mieć wprowadzenie do porządku prawnego reguły zawartej w art. 16 omawianego projektu. Chodzi o to, aby – w razie wątpliwości co do znaczenia pojęć użytych

¹¹ Por. J. Borkowski, tamże, s. 12-13.

w przepisach prawa (jeżeli same nie określają one sposobu ich rozumienia i nie odsyłają do pojęć użytych w innym akcie prawnym) – stosować takie pojęcia w znaczeniu nadanym im w akcie normatywnym o zbliżonym przedmiocie regulacji prawnej. Pomijając niezbyt „zgrabną” redakcję art. 16 i wątpliwości czy zwrot „akt normatywny o zbliżonym przedmiocie regulacji prawnej” jest najbardziej odpowiedni, ustanowienie takiej zasady znakomicie uprościłoby proces stosowania prawa, redukując niepewność adresatów działań administracji w bardzo znacznym stopniu.

Dopuszczalność stosowania analogii w prawie administracyjnym budziło od dawna liczne kontrowersje i w zasadzie – totalny sprzeciw wobec takiej praktyki. Nawiązując do osiągnięć badawczych E. Smoktunowicza, autorzy pierwszego projektu trafnie zauważyli¹², że niedopuszczalność analogii winna być ograniczona do sytuacji, w których taka praktyka prowadziłaby do: naruszenia właściwości organu, ustanowienia jakiegokolwiek obowiązku, zmiany, zniesienia, wygaśnięcia lub ograniczenia uprawnień podmiotów występujących w sprawie administracyjnej lub też – do ograniczenia prawem chronionej ich samodzielności (art. 17). Tym samym, uznano istnienie sfer, w których organ administracji może posłużyć się analogią. Mając na uwadze licznosc sytuacji, w których mamy do czynienia z lukami w prawie pozytywnym, uniemożliwiającymi podjęcie korzystnego dla jednostki rozstrzygnięcia (np. w okresie wielomiesięcznego oczekiwania na wydanie przepisów wykonawczych do ustawy), koncepcja ta winna nadal znaleźć uznanie w pracach nad trzecim projektem.

Kolejną regułą walidacyjną, jaką zaproponowano w pierwszym projekcie, była zasada bezpośredniego stosowania nowej ustawy, opatrzona stosownymi zastrzeżeniami mającymi służyć ochronie pewności prawa i praw dobrze nabytych. Według art. 18, w sprawach wszczętych lecz nie zakończonych rozstrzygnięciem co do istoty lub w inny sposób, stosuje się przepisy nowego aktu normatywnego, jeżeli nie prowadzi to do ustanowienia dla kogokolwiek dodatkowego obowiązku, ograniczenia istniejących praw lub prawem chronionej samodzielności, chyba że przepisy nowego aktu prawnego stanowią inaczej. Idei ograniczenia skutków nowych przepisów w sferze praw i wolności jednostek należy niewątpliwie przyklasnąć i dziś. Co do sposobu regulacji można mieć pewne zastrzeżenia.

Po pierwsze, tylko ustawie, a nie każdemu przepisowi, można dać pierwszeństwo przed powyższą regułą. Wymaga tego obowiązująca

¹² Por. *ibidem*, s. 13-14.

konstytucja. Po drugie, nie można nie dostrzegać ryzyka pozbawienia istniejących praw nowymi przepisami (pierwszy projekt zapowiadał ochronę tylko przed ich „ograniczaniem”). Po trzecie, skoro zamierza się chronić obywateli przed ograniczaniem ich praw, to należy też zapewnić im ochronę przed zaostrzeniem (zwiększaniem zakresu) istniejących, wynikających z mocy „starego” prawa obowiązków.

Po czwarte wreszcie – problem z ochroną praw nabytych dotyczy nie tylko spraw „wszczętych i nie zakończonych”. Pojawia się również tam, gdzie spraw na podstawie dawnych przepisów nie wszczęto (nawet celowo), a nowe przepisy przewidują rozwiązania mniej korzystne dla zainteresowanego, a dotyczące sytuacji (zachowań, zdarzeń) zaistniałych przed wejściem w życie nowych przepisów. Zasada niedziałania prawa wstecz winna w takich przypadkach nakazywać zastosowanie prawa dotychczasowego¹³ (natomiast rozwiązania nowe, względniejsze dla adresatów, powinny być stosowane także wobec zachowań i zdarzeń przeszłych). Wprawdzie tego typu rozwiązanie projektodawcy przewidzieli w art. 18 w § 2, jednak odnieśli je wyłącznie do spraw, w których organ administracji ma stwierdzać w sprawach indywidualnych skutki prawne powstałe z mocy prawa. W przypadku przepisów przewidujących nakładanie wszelkiego rodzaju sankcji administracyjnych aktami konstytucyjnymi nie byłoby to już – na tej podstawie – możliwe. Oczywiście nie można wykluczyć sytuacji, w których sam ustawodawca zarządzi stosowanie nowych reguł do zdarzeń zaistniałym przed wejściem w życie nowego przepisu.¹⁴ Ocena konstytucyjności takiego rozwiązania byłaby oczywiście uzależniona od okoliczności i kształtu konkretnych przepisów, w których byłoby to uczynione.

Następna grupa reguł kierujących załatwianiem spraw administracyjnych ustanawiała „szczególny priorytet prawny dla decyzji administracyjnej jako formy rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej”. Przyjęcie domniemania, że indywidualna sprawa administracyjna załatwiana jest w drodze decyzji także wówczas, gdy przepisy szczegółowe nie

¹³ Por. wyrok SN z 09.03.2004 r. III SK 19/04 Dz. Urz. UOKiK 2004/3/314, dotyczący wymierzenia przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów kary pieniężnej za naruszenie przez przedsiębiorcę obowiązku prawnego uprzedniego zgłoszenia zamiaru łączenia (koncentracji) przedsiębiorstw oraz wyrok SN z dnia 29.08.2001 III RN 131/00 (OSNAPIUS 2002/2/33), w których składy orzekające doszły do podobnego wniosku.

¹⁴ Por. np. art. 85a ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze – „W razie wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji lub z rażącym naruszeniem jej warunków, właściwe organy ustalają, w drodze decyzji, prowadzącemu taką działalność, opłatę eksploatacyjną w wysokości osiemdziesięciokrotnej stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny, pomnożonej przez ilość wydobytej w ten sposób kopaliny, stosując stawki obowiązujące w dniu wszczęcia postępowania.”

określają formy prawnej, w jakiej ma to nastąpić, zapewniałoby – według uzasadnienia projektu – „szeroką ochronę procesową interesów jednostkowych i interesu społecznego, a struktura kontroli tej formy rozstrzygnięcia sprawy, zwieńczona kontrolą sądu administracyjnego – daje szczególne gwarancje dochowania wymagań praworządności”¹⁵. Rozważając celowość zachowania w ustawie wprowadzającej POPA tego typu rozwiązania warto wziąć pod uwagę nie tylko jego zalety. Wymagania, stawiane organom mającym rozstrzygnąć sprawę w drodze decyzji administracyjnej w k.p.a., są postawione bardzo wysoko. Zachowanie wszystkich reguł tego reżymu prawnego w każdej indywidualnej sprawie administracyjnego byłoby zabiegiem trudnym, długotrwałym, mogącym prowadzić do „zakorkowania” służb administracyjnych podejmujących działania w skali masowej (np. pobieranie opłat za parkowanie w strefach płatnego parkowania, rozstrzyganie o konieczności zastosowania się do nakazów i zakazów regulaminowych obowiązujących w zakładach administracyjnych czy przy korzystaniu z urządzeń publicznych). Może jednak lepiej byłoby uznać możliwość posługiwania się przez ustawodawcę rozwiązaniami zakładającymi, że akt subsumcji treści normy prawnej (jej części dyspozytywnej) i ustalonych okoliczności faktycznych w danej sprawie następuje wyłącznie w warstwie mentalnej funkcjonariusza publicznego, a jego uzewnętrznienie ma miejsce przez dokonanie określonej czynności faktycznej (pobranie należności, uniemożliwienie wejścia na stadion czy halę widowiskową, skierowanie pacjenta do oczekania w kolejce w przychodni czy szpitalu publicznym). Wystarczyłoby przewidzieć odpowiednią, podejmowaną z inicjatywny mających w tym interes prawny, drogę kontroli takich zachowań (administracyjną, bo sądowa już od ponad 10 lat istnieje).

W art. 20 pierwszego projektu zaproponowano wprowadzenie do porządku prawa pozytywnego zasady ukształtowanej w początkowym okresie orzecznictwa NSA. Jeżeli z przepisu prawa wynika, że organ administracji ma podejmować działania w ramach uznania, organ ten miałby być zobowiązany do działania zgodnego z żądaniem podmiotu występującego w sprawie, „chyba że takie jej załatwienie naruszałoby prawo lub interes społeczny albo też brak byłoby faktycznych możliwości zrealizowania przyznanego prawa lub nałożonego obowiązku”. W sytuacji uczestniczenia w sprawie wielu podmiotów, zastosowanie miałby znaleźć art. 21, zobowiązujący organy administrujące do ich równego traktowania (tak w tej samej, jak i w odrębnych od siebie

¹⁵ Por. Uzasadnienie pierwszego projektu, ibidem, s. 285-286.

lecz podobnych sprawach). W przypadku niemożliwości zaspokojenia wszystkich żądań organ miałby kierować się omówioną wcześniej klauzulą „uwzględniania interesów” (art. 14).

Spoglądając na tę propozycję z perspektywy dnia dzisiejszego możemy stwierdzić, że wydaje się być ona nadal bardzo korzystna dla klientów administracji publicznej. Jedno wszak warto zasygnalizować za Sądem Najwyższym – „W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż on jest na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, a już szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, iż w interesie publicznym leży ograniczenie (lub odjęcie) określonego przez Konstytucję RP prawa własności.”¹⁶

W tym kontekście odsyłanie do dyrektywy z art. 14 (równorzędnego traktowania wszystkich interesów i kierowania się tym interesem, który w wyniku wyważenia wszelkich racji zasługuje na uwzględnienie w największym stopniu), wydaje się być bardziej uzasadnione, niż posługiwanie się stwierdzeniem sugerującym, że nie można uwzględnić żądania wbrew interesowi społecznemu¹⁷.

Ponieważ kolejne reguły pierwszego projektu dotyczą kwestii uregulowanych obecnie ustawą o dostępie do informacji publicznej, można je pominąć i spokojnie przejść do następnych. Art. 23 omawianego projektu wprowadzał do systemu prawa pozytywnego kolejne osiągnięcie orzecznictwa NSA, a mianowicie zakaz wyłączenia przez organ administracji ze sprawy przedmiotu rozstrzygnięcia pozbawionego wcześniej mocy prawnej w wyniku kontroli instancyjnej bądź sądowej i czynienia tym sposobem postępowania bezprzedmiotowym. Tego typu praktyki zdarzały się nie rzadko w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych,

¹⁶ Por. wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r. III ARN 49/93 – OSNC 1994/9/181.

¹⁷ Stanowiska orzecznictwa sądowego w tym obszarze nie są jednolite. Znane są orzeczenia, w których sąd nie dostrzega podstaw do uznawania nadrzędności interesu społecznego nad słusznym interesem jednostki (np. w wyroku WSA w Warszawie z dnia 24 maja 2005 r. VII SA/Wa 1093/04 – LEX nr 168038 czy w wyroku NSA z dnia 2 kwietnia 2003 r. I SA/Ka 317/02, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 2004, Nr 4, poz. 84), jak i takie, w których interes społeczny upatrywany jest jako przeszkoda realizacji interesu obywatela (np. wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2003 r. II SA 2486/01 – LEX nr 149543 lub z dnia 23 stycznia 2003 r. III SA 1195/01 – LEX nr 37821).

kiedy to znaczna część tzw. dóbr deficytowych poddana była reglamentacji administracyjnej (tzw. „przydziałom”, „listom oczekujących”, „wyznaczaniu kandydata na nabywcę” itp.). Po przegraniu sprawy w sądzie, czy też pozbawieniu mocy obowiązującej aktu wyznaczającego preferowanego przez organ kandydata przez organ wyższego stopnia, organ właściwy do załatwienia sprawy oświadczał, że wycofuje ofertę (np. sprzedaży nieruchomości) i umarzał postępowanie jako bezprzedmiotowe. W jednej z głośnych spraw NSA uznał taką praktykę – i słusznie – za niedopuszczalną. Zaprezentowany przepis miał zapobiec takim zjawiskom.

Próbując rozważyć celowość wprowadzenia takiego rozwiązania do POPA w dniu dzisiejszym warto dostrzec, że reglamentacja dóbr rzadkich przez administrację jest dziś zjawiskiem peryferyjnym (ale istnieje – np. w obszarze sprzedaży alkoholu czy przyznawania częstotliwości w celu nadawania programów radiowych lub telewizyjnych). Pojawienie się takiego przepisu mogłoby być jednak odebrane jako impuls do projektowania dalszych regulacji tego typu. Warto byłoby tego uniknąć.

Kolejne rozwiązania odnosiły się do instytucji warunku w akcie administracyjnym. Projektodawcy opowiedzieli się za koncepcją dominującą w polskim orzecznictwie sądowym i doktrynie. Podjęcie działania z zastrzeżeniem warunku miałyby być uznane za dopuszczalne wyłącznie wówczas, gdy tak stanowi przepis powszechnie obowiązujący. Ponadto, w regulującym tę materię art. 24 podjęto się zdefiniowania warunku „zawieszającego” i „rozwiązującego” oraz przewidziano stwierdzenie „w miarę potrzeby ziszczenia się warunku” oraz jego skutków prawnych przez wydanie decyzji administracyjnej.

Chciałbym w tym miejscu zauważyć, że w sygnalizowałem już kilkanaście lat temu, że powyższe podejście do opatrywania aktów administracyjnych tzw. postanowieniami dodatkowymi różni się z doktryną i orzecznictwem w innych państwach europejskich.¹⁸ Stosowane jest tam bardziej elastyczne podejście do praktyki zastrzegania skuteczności aktu administracyjnego od zaistnienia zdarzeń przyszłych i niepewnych, a dodatkowo – występuje tam szereg innych, spełniających podobne funkcje zastrzeżeń, niż przewidziane w pierwszym projekcie (zastrzeżenie uchylenia lub zmiany aktu, zlecenia wykonania określonych aktem czynności).

W nowym projekcie POPA warto uwzględnić współczesne tendencje i dobre praktyki w tym zakresie. W takim właśnie kierunku wydaje się

¹⁸ Por. D. R. Kijowski, Postanowienia dodatkowe i dopuszczalność opatrywania nimi decyzji administracyjnych, w: Prawo-Administracja-Obywatel, Białystok 1997, s. 158 i nast.

zmierzać koncepcja uregulowania kwestii posługiwania się przez organ administracji instytucją „terminu”. W poświęconym temu zagadnieniu art. 25 przewidziano bowiem opatrywanie decyzji terminem nawet w przypadkach braku przepisu szczegółowego przewidującego taką możliwość, o ile zaniechanie ustalenia terminu może spowodować przedawnienie obowiązku administracyjnego ze szkodą dla interesu społecznego (§ 3). Warto jednak zauważyć, że koncepcja ta ujawnia dość jednostronne podejście autorów do podlegających ochronie interesów – nie przewidywano ustanawiania terminu w interesie jednostki (np. pozytywne rozstrzygnięcie ograniczone terminem zamiast odmownego, wydane w związku z wykazaniem w sprawie, że adresat spełniać będzie przesłanki ustawowe do wydania decyzji pozytywnej tylko w określonym czasie, a przepis ustawy nie przewiduje wprost wydawania decyzji terminowych). Zasadnym byłoby zapewnienie zrównoważonej ochrony obu typom interesom.

Ostatnia z reguł określających zasady załatwiania spraw administracyjnych (art. 26) zawierała odesłanie do przepisów postępowania administracyjnego w przypadkach, w których zasady i tryb wydawania decyzji administracyjnych, o których mowa w ustawie, nie zostały unormowane przepisami odrębnymi. Miałyby one być stosowane ponadto do wszelkiego rodzaju wezwań lub doręczeń dokonywanych przez organy administrujące oraz do obliczania i przywracania terminów. Mam wrażenie, że w odniesieniu do spraw załatwianych decyzjami administracyjnymi takie odesłanie wydaje się być zbyteczne, a nawet ryzykowne. Wszak przepisy postępowania administracyjnego mają w nich zastosowanie nawet bez tego. Natomiast w pozostałym zakresie byłoby to uzupełnienie istotnej luki i nadawało przepisom Kpa znaczenie bardziej uniwersalne – byłyby on w pewnym zakresie stosowany niezależnie od formy działania organu i wypełniał luki w ustawodawstwie znacznie utrudniające właściwe wykonywanie wielu ustaw.

Rozdział 5 pierwszego projektu poświęcony został instytucji porozumienia administracyjnego (art. 27-30). Ta, mająca kilkudziesięcioletnią tradycję w Polsce instytucja prawna nie posiada *de facto* żadnej regulacji prawnej, chociaż jej stosowanie przewiduje wiele aktów prawnych¹⁹. Co więcej, przewiduje się w nich także zawieranie porozumień przez polskie organy administracji publicznej z organami administracji in-

¹⁹ Oprócz ustaw ustrojowych zawierają je też liczne ustawy prawa materialnego – np. art. 4 ust. 1 Karty Nauczyciela, art. 45 ust. 4 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, art. 11 ust. 1a Prawa wodnego, art. 31 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, art. 5 ust. 2-3 i art. 14 ust. 8 ustawy o lasach..

nych państw²⁰. Potrzeba ustanowienia ogólnych reguł, mających mieć zastosowanie w kwestiach istotnych dla tego procesu, a nie uregulowanych w ustawach szczegółowych, nie może budzić żadnych wątpliwości. Problemem może być jedynie wyselekcjonowanie reguł mających mieć zastosowanie we wszystkich przypadkach. W prezentowanym projekcie umieszczono szereg takich reguł.

W pierwszej kolejności wskazano, że zawieranie porozumień jest co do zasady dopuszczalną praktyką organizowania realizacji zadań i spraw administracyjnych należących do właściwości organów administracji. Jednocześnie zastrzeżono, że podejmowanie działań władczych może być przedmiotem porozumień wyłącznie wówczas, gdy wynika to z przepisów odrębnych. Trzecia reguła przewidywała uproszczoną formę zawierania porozumień w postaci protokołu, w którym umieszczone miały być postanowienia uzgodnione między uczestnikami. Jeżeli przewidziano w nim zawarcie przez uczestników umowy, zastosowanie do niej miałyby mieć przepisy prawa cywilnego. Art. 28 § 1 ustanawiał sankcję nieważności porozumień rażąco naruszających prawo, stwierdzaną w drodze decyzji organu wyższego stopnia, właściwego ze względu na przedmiot porozumienia.

Każda z tych reguł wydaje się być co do zasady trafnym ujęciem konsekwencji zasad systemu prawa obowiązujących tak przed 20 laty, jak i dziś. Nasuwają się jednak na myśl pytania, na które warto sobie odpowiedzieć. Np. dlaczego odesłanie do przepisów prawa cywilnego przewidziano wyłącznie w stosunku do umów przewidzianych porozumieniami, a do samych porozumień nie? Przecież omawiany rozdział nie zawiera kompletnej regulacji, a do czynności wielostronnych, jakimi są porozumienia administracyjne, nie sposób stosować k.p.a. Dlaczego przepisy prawa cywilnego miałyby być stosowane wprost, mimo że przedmiotem umów przewidzianych w porozumieniach byłyby sprawy regulowane także prawem administracyjnym? Dlaczego tylko rażące naruszenie prawa miałoby skutkować nieważnością porozumienia, a nie każdy przypadek sprzeczności z prawem? Dlaczego nie przewidziano ochrony praw dobrze nabytych przed stwierdzeniem nieważności porozumienia? Współczesny projekt POPA winien być poprzedzony znalezieniem odpowiedzi na te pytania.

²⁰ Por. np. art. 25c i 42 ust. 3 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz.U. z 2006 r. Nr 99, poz. 693), art. 168 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym czy art. 35 i 51 ust. 6 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz.U. Nr 184, poz. 1539).

Ponadto warto zwrócić uwagę, że proponowane rozwiązanie, w części zawierającej wymóg czynienia przedmiotem porozumień podejmowania działań władczych wyłącznie wówczas, gdy wynika to z przepisów odrębnych, może być uznane za nie odpowiadające kierunkowi rozwoju prawa administracyjnego. Znajdziemy w nim bowiem przykłady przepisów ogólnie upoważniających do zawierania porozumień, których przedmiotem mają być również działania władcze. Mam tu na myśli art. 8 ust. 2i 2a oraz art. 74 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5 ust. 2-4 i art. 73 ustawy o samorządzie powiatowym. Wszystkie wskazane przepisy traktują o przekazywaniu i przejmowaniu do wykonania na podstawie porozumienia zadań publicznych bez wyraźnego zastrzeżenia, że mogą to być także działania władcze. W praktyce nie ma chyba jednak wątpliwości, że przepisy te dopuszczają czynienie przedmiotem tych porozumień zadań podlegających wykonaniu z wykorzystaniem aktów władczych. Jeżeli weszłyby w życie POPA w wersji proponowanej w art. 28 omawianego projektu, oznaczałoby to, przekazywanie w trybie porozumień komunalnych kompetencji władczych stałoby się w zasadzie niemożliwe. Żadna ustawa nie zawiera bowiem aktualnie wyraźnego upoważnienia do przekazywania kompetencji do podejmowania działań władczych porozumieniami.

W art. 29 i 30 przewidziano sposób egzekwowania postanowień porozumień administracyjnych. W przypadku niewykonywania przez któregoś z uczestników ciążących na nim obowiązków, właściwy organ wyższego stopnia upoważniony miałby zostać do ustalenia zakresu takich obowiązków decyzją administracyjną (wydawaną po uprzednim, bezskutecznym upomnieniu). Jeżeli niewykonującym postanowień porozumienia byłby podmiot nie będący organem państwowym, przewidywano wykonanie takiej decyzji w trybie egzekucji administracyjnej. Każdemu z uczestników przysługiwać miał w takich sprawach status strony postępowania.

Trudno nie zauważyć luk w powyższej koncepcji – nie zawiera ona odpowiedzi na pytanie: jak ma nastąpić wykonanie decyzji określającej zakres obowiązków krnąbrnego uczestnika porozumienia gdy jest on organem państwowym? W sytuacji dualizmu panującego w administracji publicznej bezczynność organów państwowych może przecież być problemem dla organów samorządowych, dla których oportunistyczny organ państwowego może oznaczać narażenie się na odpowiedzialność za szkody wyrządzone jego bezczynnością lub działaniem niezgodnym z zawartym porozumieniem.

Przystępując do przygotowania trzeciej wersji POPA warto również rozważyć, czy nie powinna się w nich znaleźć materia pokrewna po-

rozumieniom, a mianowicie – regulacja wprowadzająca do polskiego porządku prawnego instytucję umowy administracyjnej. Przydatność tej instytucji sprawdzilo w Europie już kilka krajów – z wynikami pozytywnymi.²¹ Ponieważ określenie sytuacji, w jakich stosowanie takiego instrumentu byłoby dopuszczalne oraz konsekwencji zawarcia takiej umowy, kwalifikuje się do sfery regulacji prawa materialnego, a nie procesowego, umieszczenie takiej materii – wzorem takich państwa, jak Estonia, Grecja, Gruzja, Niemcy – w akcie normującym zagadnienia procesowe (w k.p.a.) wydaje się być przedsięwzięciem niefortunnym i POPA byłyby chyba bardziej do tego odpowiednie. W zakresie niezbędnej regulacji powinny wchodzić wyłącznie kwestie zasadnicze: 1) określenie podmiotów uprawnionych do zawierania umów, 2) ogólne zasady przesadzające o dopuszczalnej ich treści, 3) przypadki, w jakich umowy te winny być uznawane za prawnie bezskuteczne, 4) ustanowienie generalnego odesłania do odpowiedniego stosowania prawa cywilnego podczas ich zawierania, wykonywania i rozwiązywania oraz 5) określenie skutków ich niewykonania i sposobu (drogi prawnej) ich ustalania, a w tym – odpowiedzialności z tego tytułu²².

Ostatnią, merytoryczną część pierwszego projektu stanowiła regulacja zagadnień odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane działalnością administracyjną. Ustanawiano w niej ogólną zasadę odpowiedzialności Skarbu Państwa (dalej: „SP”) za szkody wyrządzone naruszającym prawo działaniem organów administracji państwowej (dalej: „ap”) oraz ich pracowników i funkcjonariuszy zastrzegając równocześnie, że SP nie ponosi odpowiedzialności za szkody wywołane siłą wyższą, zwinionym zachowaniem poszkodowanego lub osoby, za którą SP odpowiedzialności nie ponosi (art. 32 § 1). Wyłączono stosowanie do odpowiedzialności uregulowanej POPA przepisów tytułu VI księgi trzeciej Kodeksu cywilnego, o czynach niedozwolonych (poza przepisami wymienionymi w POPA). Stwierdzono także, że odpowiedzialność SP obejmuje odpowiedzialność za działanie „swoich” pracowników i funkcjonariuszy zatrudnionych w urzędach, a także – za działanie osób wy-

²¹ Por. D. Kijowski, W sprawie charakteru prawnego niektórych umów zawieranych przez władze lokalne, „PiP” 1987, z. 6, tenże, Umowa w administracji publicznej, w: Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania, Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Prof. Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005, Z. Kmiecik, Umowa administracyjna w państwie prawa, Zakamycze 2004.

²² Szerzej na ten temat por.: D.R. Kijowski, Problematyka regulacji prawnej stosowania form alternatywnych dla aktu administracyjnego, referat wygłoszony na Konferencji – Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24-27 września 2006 r., w: Koncepcja systemu prawa administracyjnego, pod reg. J. Zimmermanna, Wolters Kluwer Polska 2007, s. 429 i nast.

stępujących na zlecenie organu a.p. oraz osób „powołanych z wyboru”, jeśli osoby te działały przy wykonywaniu powierzonych im czynności.

Powyższe rozwiązanie jest oczywiście – w zakresie dotyczącym odpowiedzialności za działania niezgodne z prawem – o wiele mniej konkretne i kompletne, niż aktualne rozwiązania zawarta w Kodeksie cywilnym (dalej: „kc”) po ostatnich ich zmianach i uzupełnieniach. Zresztą projektodawcy zasadnie odstąpili od szczegółowej regulacji zasad, na jakich powinna być ponoszona odpowiedzialność majątkowa SP (odsyłając w tym zakresie do konkretnych unormowań kc. Z racji charakteru regulowanej materii (cywilistycznej) wydaje się, że właściwszym dla niej miejscem jest jednak kc. Tego samego nie można natomiast powiedzieć o drugiej części zredagowanej w pierwszym projekcie regulacji odszkodowawczej. Kc obejmuje bowiem zasięgiem swoich szczegółowych uregulowań wyłącznie odpowiedzialność kontraktową i deliktową (za czyny niedozwolone). Tymczasem SP winien odpowiadać również za szkody wynikające z działań legalnych (czyli jak najbardziej dozwolonych, a nawet nakazywanych prawem), lecz ingerujących w dobra cywilne obywateli i innych podmiotów prawa.. Te kwestie ujęte zostały w ramy art. 33. Przewidziano dwie zasady – pełnej odpowiedzialności SP za szkody spowodowane na ciele, zdrowiu lub utratą żywiciela i „stosownym” wyrównywaniem pozostałych strat. W koncepcji tej założono – jak widać – konieczność rozłożenia odpowiedzialności za straty na mieniu prywatnym, poniesione dla dobra publicznego, między SP a poszkodowanego.²³

W stosunku do obu rodzajów regulowanej odpowiedzialności majątkowej przewidziano szczególnie tryb, wzorowany na nie obowiązującym już aktualnie art. 160 k.p.a. Miałby on mieć zastosowanie we wszystkich sprawach odszkodowawczych i polegać na wydawaniu przez organ odpowiedzialny za spowodowanie szkody decyzji administracyjnych. Nie służyłoby od nich odwołanie, lecz poszkodowany miałby prawo wystąpić na drogę cywilnoprawną (do sądu powszechnego) w przypadku, gdyby nie był zadowolony z decyzji, lub nie uzyskał jej w terminie 3 miesięcy. Zastanowienia wymaga czy taki tryb, zarzucony obecnie w przypadkach dochodzenia odszkodowań za działania i zaniechania bezprawne, winien być wprowadzany ponownie, i mieć zastosowanie jedynie do przypadków odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniami legalnymi. Za posłużeniem się procedurą – można by rzec – *dualizmu procesowego* przemawia w szczególności jej prostota i szybkość

²³ Por. Uzasadnienie pierwszego projektu, ss. 288-289.

w sytuacjach niespornych. Przeciwno – niezgodność z postulatem jednolitości systemu prawa.

Oprócz przedstawionych i omówionych rozwiązań pierwszy projekt zawierał także szereg przepisów dostosowujących porządek prawny do kształtu odpowiadającego stanowi po wprowadzeniu POPA w życie oraz przepisy przejściowe i końcowe, których prezentacja nie wydaje się w tym miejscu celowa.

3. Projekt drugi

Przyjęty przez prezydium RL drugi projekt POPA (ostatnia wersja z dnia 15 grudnia 1996 r.) uwzględnił przede wszystkim konsekwencje zmian ustrojowych RP, jednak – wobec opracowania go przed uchwaleniem przez Zgromadzenie Narodowe nowej konstytucji – nadal zawierał w sobie rozwiązania, których obecność dziś musiałaby wzbudzać zastrzeżenia lub co najmniej wątpliwości. Dotyczy to zwłaszcza postanowień dotyczących źródeł prawa (posłużono się w nim zwrotem „przepisy powszechnie wiążące”, szerzej określono krąg organów uprawnionych do stanowienia prawa, niż wnika to z art. 92 i 93 Konstytucji) oraz miejsca zajmowanego wśród nich przez umowy międzynarodowe oraz prawo tworzone przez międzynarodowe organizacje²⁴. Zmiany, jakie zaproponował w swym projekcie zespół redakcyjny RL, miały jednak nie tylko redakcyjne znaczenie (jak np. zmiana wewnętrznych jednostek redakcyjnych w artykułach z paragrafów na ustępy, czy sformułowań „administracja państwa” i „organ administracji państwowej” na – odpowiednio – „administracja publiczna” i „organ administracji publicznej”²⁵).

Warto zatem owe merytoryczne odmienności zaprezentować. Nie mniej ważna jest też argumentacja uzasadniająca celowość wprowadzenia do porządku prawnego RP części ogólnej prawa administracyjnego, aktualna do dnia dzisiejszego. Otóż nadal za podstawowe problemy polskiego prawa (a zwłaszcza administracyjnego) uważano: jego rozproszenie, częstą zmienność, brak jednolitości i niekompletność regulacji. Zamiar wprowadzenia do niego zbioru przepisów zawierających elementarne, powszechnie uznane dyrektywy interpretacyjne, doprecyzowujących pozycję jednostki w jej relacjach z organami ad-

²⁴ W projekcie przygotowanym jako materiał do obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej przez E. Smoktunowicza zwrot ten zastąpiono typowym w doktrynie zwrotem „przepisy powszechnie obowiązujące”.

²⁵ W projekcie E. Smoktunowicza proponuje się ponadto tytułowanie artykułów.

ministracji publicznej, służyć miał zapewnieniu zwiększenia „przejrzystości reguł sprawowania władzy, odpowiadających demokratycznemu państwu prawnemu”. Milczenie prawodawcy w tych sprawach uznano za przyczynę powstania, wśród niewystarczająco wykształconego pod względem prawniczym personelu administracji publicznej, przesadnego kultu słowa „ze stratą dla sensu przepisów i podstawowych zasad naszego państwa”.²⁶

Na podkreślenie zasługuje również przekonanie uczestników procesu przygotowania projektu, że „brak nowej konstytucji nie stanowi przeszkody w staraniach o tę ustawę, gdyż postanowienia projektu konkretyzują ideę demokratycznego państwa prawnego, a na niej przecież opierają się wszystkie projekty przygotowywanej konstytucji”.²⁷ Przyjęcie założenia, że reguły zapisywane w ustawie POPA są wyrazem konkretyzacji tej idei (zasady) oraz innych konstytucyjnych zasad ustrojowych, pozwala uznać proces redagowania takiej ustawy jako zamiar zmierzający w kierunku odczytywania tego, co z zasad tych wynika dla praktyki funkcjonowania administracji publicznej, a nawet – dla procesu tworzenia prawa administracyjnego.

Pierwszą, istotną innowacją było szersze określenie zakresu podmiotowego stosowania ustawy, obejmującego nie tylko organy państwa, państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych i organizacji społecznych, ale także – wszelkie jednostki organizacyjne i osoby działające w sprawach z zakresu administracji publicznej. Takie podejście uznać należy nadal za trafne, korespondujące zarówno z postanowieniami szczegółowego, materialnego prawa administracyjnego, jak i z brzmieniem art. 1 k.p.a. Inaczej potraktowano w drugim projekcie zwyczaj uznając, że organy administracji publicznej mogą stosować normy ukształtowane zwyczajowo, jeżeli nie są one sprzeczne z prawem stanowionym.²⁸ Tę zmianę podejścia do zwyczaju tłumaczono konsekwencjami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego, w którym stosunek do norm zwyczajowych winien być inny, honorujący reguły ukształtowane w ramach społecznej samoregulacji co do zasady. Dziś możemy tylko dodać, że podejścia takiego wymaga konstytucyjna zasada subsydiarności, a zwrot, sugerujący uznaniowość posługiwania się przez organy administracji publicznej zwyczajem,

²⁶ Por. Uzasadnienie drugiego projektu, *ibidem*, s. 142.

²⁷ Por. *ibidem*, s. 142-143, podkreślenie moje – D.R.K..

²⁸ W projekcie Profesora Smoktunowicza dodano to tego zastrzeżenie, że na ich podstawie organ administracji nie może przyznawać prawa, nakładać obowiązki, znosić je, zmieniać ich zakres lub rodzaj, a także stwierdzać istnienie praw lub obowiązków.

proponowałbym zastąpić jednak wyrazem wskazującym na definitywną wolę prawodawcy (nie „mogą stosować”, a – „stosują”). Przyjętych i praktykowanych zwyczajów władza publiczna nie powinna ignorować, o ile nie upoważniają jej do tego wyraźnie przepisy prawa stanowionego. Nie oznacza to wcale, że normy ukształtowane zwyczajowo mogłyby stanowić podstawę praną działań władczych organów administracji publicznej – byłyby dla nich natomiast nieprzekraczalną granicą (tak, jak jest to przyjęte na gruncie prawa cywilnego).

Zestaw definicji ustawowych pozostawiono bez zasadniczych korekt²⁹, uzupełniając go jedynie wyjaśnieniem pojęcia „uznanie administracyjne”³⁰. Natomiast zupełną nowością jest proponowana w drugim projekcie reguła przewidująca, że ratyfikowane umowy międzynarodowe, po ich ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej, stanowią część krajowego porządku prawnego i mogą być bezpośrednio stosowane, chyba że ich stosowanie jest uzależnione od wydania ustaw (art. 6). Należy w pełni zgodzić się z modyfikacją wprowadzoną do tej reguły przez E. Smoktunowicza, polegającą na zastąpieniu zwrotu upoważniającego bo bezpośredniego stosowania takich umów zwrotem definitywnie przesadzającym o ich zastosowaniu. Wszak nie sposób traktować porządku prawnego w obszarze prawa publicznego za obowiązujący w zależności od tego, czy organ administracji publicznej sobie tego życzy. Brak takiego jednoznacznego przepisu powoduje, że w wielu urzędach administracyjnych moc obowiązująca i konieczność bezpośredniego stosowania ratyfikowanych i opublikowanych umów międzynarodowych nie jest traktowana poważnie.

Konstruując przepis mający mieć zastosowanie w przypadku niezamieszczenia w akcie normatywnym przepisów przejściowych (art. 10), projektodawcy ograniczyli działanie zasady bezpośredniego stosowania nowego prawa zastrzeżeniem, że „sprawy rozpoczęte prowadzi się według przepisów dotychczasowych, chyba że pozostawałoby to w oczywistej sprzeczności z podstawowym celem nowych przepisów lub gdyby stosowanie nowych przepisów było dla stron korzystniejsze”. Nadal pozostawałoby to otwartym problemem z wyborem regulacji ma-

²⁹ Sprecyzowano jedynie bardziej pojęcie „działań władczych” wskazując, że wynikające z nich skutki dla praw lub obowiązków ich adresatów polegać mają na: nakładaniu obowiązków lub przyznawaniu im praw albo na odmawianiu podjęcia takich działań, poza sferą stosunków przelozony – podwładny.

³⁰ Tłumacząc je jako „zespół kompetencji organu administracji publicznej, dający mu pewną swobodę w kształtowaniu treści stosunku prawnego strony”. W projekcie E. Smoktunowicza dodano, że ma to się odbywać „w granicach obowiązującego porządku prawnego” i że chodzi tu o stosunek prawny łączący stronę z organem administracji.

jącej mieć zastosowanie do jeszcze nie wszczętych spraw, w których określone mają być skutki prawne zachowań lub zdarzeń zaistniałych przed wejściem w życie nowego prawa. Samo zamieszczenie w ustawie reguły, że przepisy prawa nie mają mocy wstecznej, chyba że przyznają uprawnienia ich adresatom oraz nie naruszają praw osób trzecich, może okazać się w praktyce administracyjnej niewystarczające. Mało który pracownik administracji prawidłowo rozumie tę zasadę. Warto „przełożyć” ją na prosty język praktyki urzędniczej.

Kolejną „nowością” było rozluźnienie zasady z pierwszego projektu, nakazującej określenie w statucie urzędu organu administracji osób upoważnionych do działania w imieniu organu, przez dopuszczenie określenia w nim jedynie trybu i zakresu upoważniania (art. 11). To zabieg jak najbardziej trafny zważywszy, że moc upoważniania przypisana winna być osobie piastującej funkcję organu administracji, zaś nadawanie statutu przepisy szczegółowe powierzać mogą komu innemu. Cennym uzupełnieniem, którego wprowadzenie do porządku prawnego usunęłoby ryzyko chaosu, jaki grozi w przypadku zaprzestania pełnienia funkcji organu upoważniającego bądź – zmian na stanowisku osoby upoważniającej, byłoby proponowane w tym projekcie uzupełnienie powyższej reguły stwierdzeniem, że „jeżeli upoważnienie nie zostało udzielone pod warunkiem rozwiązującym, wygasa ono przez jego odwołanie”.

Konsekwencje przyjęcia w obecnej praktyce administracyjnej i w orzecznictwie sądowym typowo cywilistycznej koncepcji (wygasania upoważnień wraz z zakończeniem przez osobę upoważniającą swojej misji na danym stanowisku) już wielokrotnie doprowadzały do paraliżu w załatwianiu spraw obywateli (np. ostatnio w stolicy – po wyborze prezydenta miasta na prezydenta kraju). Tymczasem upoważnieniu, jako aktowi administracyjnemu (a nie czynności cywilnoprawnej), podejmowanemu przez organ administracji publicznej, a nie przez osobę piastującą dany urząd, winno przypisywać się cechę trwałości.

Dopiero w wyniku zmian, jakie zaczęły się w polskiej administracji i prawie administracyjnym w 1990 roku, okazało się, że w POPA powinna się znaleźć także regulacja prawna przewidziana dla przypadków, w których owe zmiany następują bez wystarczającego legislacyjnego przygotowania. Likwidacja organów administracji państwowej i przywrócenie samorządu terytorialnego w RP, następujące często bez jednoczesnego, wyczerpującego określenia organów przejmujących kompetencje organów znoszonych, spowodowała konieczność wprowadzenia do porządku prawnego przepisów mających mieć zastosowanie w takich przypadkach. Praktyka orzecznicza pokazała też, że ko-

nieczne jest ustanowienie reguły, według której określany byłby organ właściwy do prowadzenia spraw, w którym nastąpiło wyłączenie administracyjno-prawnej drogi ich rozstrzygnięcia, ale zachodzi konieczność zweryfikowania zapadłych w nich decyzji ostatecznych w trybach nadzwyczajnych. Poświęcony tej materii art. 12 przewidywał kierowanie się w takich przypadkach kryteriami niezbyt jednoznacznymi. Zgodnie z art. 12 ust. 1, jeżeli przepisy nie określają organu przejmującego kompetencje organu zniesionego, przyjmuje się, że kompetencje te przejął organ właściwy do załatwiania spraw tego rodzaju.

Nie sposób nie zauważyć, że jeżeli istnieje możliwość wskazania „organu właściwego do załatwienia spraw danego rodzaju”, to mamy jednak do czynienia z określeniem organu przejmującego kompetencje organu likwidowanego – może nie znajduje się on w tym samym akcie prawnym, co przepis znoszący dany organ administracji, ale jednak istnieje i obowiązuje.³¹ Zdecydowanie prostszą metodą byłoby jednak wskazanie ogólnej kompetencji któregoś z organów (premiera lub ministra właściwego w sprawach administracji) do wskazywania organu właściwego w takich przypadkach, połączone z zasadą nakazującą uwzględnianie czy sprawa ma charakter lokalny, ponadlokalny czy ogólnopolski. Tak, jak proponowano w drugim projekcie, rozstrzygnięcia tego typu winny być zaskarżalne do sądu, chyba że organem wyznaczonym byłby organ administracji rządowej.

Wśród przepisów określających ogólnie prawa i obowiązki administracyjne wprowadzono niewiele zmian. Po pierwsze, trafnie uzupełniono przepis określający sytuacje zwalniające z obowiązku dotrzymania przyrzeczenia administracyjnego (art. 17) o zastrzeżenie przewidujące uwolnienie od obowiązku jego dotrzymania w sytuacji zmiany stanu prawnego uniemożliwiającej jego spełnienie.

Po drugie, w przepisach mających upoważniać do orzekania o skutkach podjęcia przez organ administracji niezgodnego z prawem działania władczego (art. 19) doprecyzowano, że odnoszą się one wyłącznie do działań dokonanych w innej formie prawnej, niż decyzją lub postanowieniem i zastąpiono instytucję „stwierdzenia nieważności” takich działań instytucją orzeczenia o ich „bezskuteczności”. W ten sposób uzyskano „kompatybilność” projektu z rozwiązaniami przyjętymi w 1995 r. w procedurze sądowo-administracyjnej.

³¹ Odmienny sposób zaproponowano w projekcie E. Smoktunowicza. Przewidziano w nim, że w takich okolicznościach organ właściwy wskazuje w drodze decyzji minister właściwy w sprawach administracji, a w sprawach należących do organów administracji publicznej podległych wojewodzie lub nadzorowanych przez samorządowe kolegium odwoławcze, te organy.

Najdalej idące zmiany autorzy drugiego projektu wprowadzili do rozdziału o załatwianiu spraw z zakresu administracji publicznej, znacznie go powiększając. Przede wszystkim usunięto z omawianej w poprzedniej części opracowania kierunkowej reguły interpretacyjnej (wyważania interesów) element sugerujący możliwość przeciwstawiania sobie interesu państwa i interesu społecznego. Art. 20 nie wymienia wśród interesów, które należy uwzględniać w działalności organów administracji publicznej, interesu państwowego, zmuszając do wyważania interesu społecznego i słusznego interesu jednostki.

Modyfikacji uległa także kolejna dyrektywa, nakazująca interpretowanie i stosowanie przepisów prawa zgodnie z celami aktu, w którym zostały zamieszczone. W miejsce nakazu kierowania się przy tym także „zasadami ustroju i celami państwa określonymi w Konstytucji PRL”, wprowadzono zobowiązanie do poszanowania wartości chronionych przez konstytucję i działania z wykluczeniem kolizji z innymi aktami ustawodawczymi. Ponadto zaproponowano przyjęcie, że ustalenie znaczenia przepisu prawa wyłącznie przy pomocy wykładni językowej jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy brak jest jakichkolwiek wątpliwości, co do takiego językowego znaczenia. Wobec coraz częściej zarzucanego przez instytucje europejskie, nawet polskim sądom, nadmiernego kultu dla dosłownego brzmienia przepisów prawa, inicjatywa powyższa winna być uznana za jeszcze bardziej aktualną, niż przed 10 laty.

Odmienną konstrukcję przyjęto w przepisie odnoszącym się do analogii w prawie administracyjnym. W art. 21 zaproponowano przyjęcie, że „organ administracji publicznej może w zakresie nie unormowanym przepisami prawa właściwymi dla danej sprawy (luka w prawie) stosować przepisy innych aktów prawodawczych w drodze analogii, jeżeli nie godzi to w interes społeczny, nie prowadzi do ustanowienia obowiązku lub ograniczenia praw. Ograniczenia powyższe nie dotyczą stosowania w drodze analogii przepisów proceduralnych.” W stosunku do wersji poprzedniej, stosowanie analogii miałyby stać się regułą, a nie wyjątkiem. Nie można przy tym udawać, że powyższa, nowa formuła, jest czymś przyjętym i stosowanym w praktyce, że nie zamierza owej praktyki zmieniać. Taki efekt byłby rzecz jasna oczywisty, a z uwagi na brzmienie ustawy (nie wyjątek od zakazu lecz zasada z wyjątkami) – o wiele bardziej pewny. Jednak i ten przepis powinien zostać doprecyzowany, gdyż przytoczona wyżej jego wersja nie objęła przypadków zaostrzania już ustanowionych obowiązków.

Całkowita nowością w drugim projekcie jest przepis art. 23 przewidujący, że jeżeli przepisy prawa wiążą z określonym zachowaniem

się strony korzystne dla niej skutki prawne, a charakter sprawy na to pozwala, organ administracji publicznej może miarkować te skutki wobec osoby, która częściowo spełniła wymagania przewidziane prawem, zależnie od stopnia ich spełnienia oraz od całokształtu towarzyszących temu okoliczności. Podejście takie charakterystyczne jest dla działań administracji publicznej innych państw europejskich i wiązać się może z opatrywaniem podejmowanych aktów administracyjnych różnego typu ograniczeniami (warunkami, terminami, zleceniami i innymi postanowieniami dodatkowymi).

W art. 24 zaproponowano wprowadzenie do polskiego porządku prawnego znanego w innych porządkach administracyjno-prawnych „układu administracyjnego”, czyli swoistej umowy administracyjnej organu i osoby (strony), której interesów prawnych dana sprawa dotyczy. Podobnie, jak w przypadku ugody zawieranej na podstawie przepisów Kpa, układ miałby zastępować decyzję administracyjną. Przewidziano, że przeszkodą zawarcia układu miałyby być sprzeczność takiego rozstrzygnięcia praw i obowiązków stron układu z interesem społecznym oraz ze słusznym interesem partnerów kontraktujących z organem. Kontrola przestrzegania postanowień układu miałyby odbywać się w trybie określonym przepisami k.p.a., chyba że jego strony postanowią w nim o powierzeniu tej roli sądowi powszechnemu.

Rozwiązanie powyższe odpowiada tendencjom przejawiającym się w ostatnich dziesięcioleciach w państwach ustanawiających bądź reformujących swoją procedurę administracyjną i z tego względu warto je poprzeć. Rozpowszechnianie takich metod administrowania pozostaje też w zgodności z zaleceniami Rady Europy, zmierzającymi do rozwoju koncyliacyjnych i mediacyjnych metod unikania sporów. Można natomiast rozważyć czy słusznym byłoby podążanie w regulacji prawnej instytucji układu własną, polską drogą, bo zaproponowana treść przepisów art. 24 istotnie odbiega od zastosowanych w innych krajach, wzorujących się na niemieckiej ustawie federalnej o postępowaniu administracyjnym z 1976 r. Ponadto warto zwrócić uwagę, że o ile odesłanie kwestii rozstrzygnięcia konfliktów na tle wykonania układu na drogę przed sądem powszechnym oznacza zapewnienie temu procesowi pełnej regulacji, to generalna zasada stosowania w takich przypadkach Kpa może okazać się rozwiązaniem „kulawym”. Bez wyraźnego upoważnienia określonego ustawą organu do podejmowania w takich przypadkach decyzji administracyjnych rozstrzygających spór odesłanie na drogę administracyjną nie dawałoby szans efektywnego rozpatrzenia sporu. Kodeks możemy zastosować do skontrolowania prawidłowości

treści układu oraz procedury zastosowanej przy jego zawarciu, ale gdy strony układu nie realizują konieczna jest raczej droga egzekucyjna, a nie orzecznicza.

Następną nowością drugiego projektu stało się uregulowanie sytuacji, w których – mimo konieczności uzyskania zezwolenia organu administracji na określone działanie – strona podjęła je przed uzyskaniem zezwolenia. Zaproponowano, aby w przypadku dostosowania swego działania do warunków określonych w wydanym *post fatum* zezwoleniu, zachowanie takie nie rzutowało negatywnie na dalsze postępowanie wobec strony (art. 25). W tak – nieco zawiły sposób – spróbowano raczej przeciwstawić się dominującemu orzecznictwu sądowemu. Według ukształtowanej linii tego orzecznictwa, wydanie jakiegokolwiek zezwolenia *post fatum* jest niemożliwe, chyba że z przepisów szczegółowych wynika co innego. Nawet pobieżne studia nad doktryną i orzecznictwem innych państw europejskich pozwalają stwierdzić, że ten kierunek traktowania instytucji zezwoleń administracyjnych odbiega od klasycznego i aktualnego ich traktowania. Są one tam traktowane jako przejaw uwolnienia zainteresowanego od zakazu naruszania pewnych dóbr czy wartości podlegających ochronie państwa, dokonywany po uprzednim zbadaniu czy nie zachodzi niebezpieczeństwo naruszenia ich zamierzonym działaniem. O ile jednak co do zasady należy podzielić pomysł wprowadzenia do polskiego porządku prawnego klauzuli umożliwiającej wydawanie zezwoleń nawet wówczas, gdy wymagające uzyskania ich działania zostały rozpoczęte, brzmienie części dyspozytywnej przedstawionego wyżej przepisu może wzbudzać wątpliwości (co to znaczy „rzutować negatywnie“?).

W art. 26 drugiego projektu znalazł się przepis, którego także nie znajdziemy w pierwszej wersji POPA. Nakazuje on organom administracji publicznej i pracownikom ich urzędów kierować się w działaniu bezstronnością. Mniej zorientowanym w prawie administracyjnym może wydawać się to niewiarygodne, ale tego oczywistego nakazu, wyrażonego wprost, nie znajdziemy w polskim porządku prawnym. Ujęto go w projekcie najszerszej, jak można dodając, że zasadą bezstronności należy kierować się przy ocenach, wyróżnieniach i opiniach pracowników, a jej przestrzeganie winno stanowić istotne kryterium oceny organów i personelu administracyjnego. Wobec dużej wagi, jaką w europejskich standardach działania administracji przywiązuje się do atrybutu jej bezstronności, aktualność tej propozycji nie powinna wzbudzać żadnej wątpliwości.

W art. 27 zaproponowano pozytywne wyrażenie w akcie ustawodawczym zasady proporcjonalności (zwanej także zasadą współmier-

ności czy adekwatności). Zaproponowana formuła brzmienia tej zasady³² odbiega wprawdzie od zastosowanej w Kodeksie dobrych praktyk administracji, przyjętym przez Parlament Europejski³³ (nie akcentuje konieczności wyważania interesu osób prywatnych i ogólnego interesu publicznego), ale przy szerokim rozumieniu zwrotu „adekwatne do celów odnośnych aktów prawnych” i akcentowaniu konieczności miarowania interesu ogólnego względem interesu jednostki (art. 20), może okazać się równie użyteczna.

Art. 28 drugiego projektu przewiduje, że – o ile nie koliduje to z wyraźnym przepisem prawa – pracownika administracji publicznej obowiązany jest w swoim działaniu uwzględnić powszechnie uznane normy moralne oraz normy etyki zawodowej urzędników administracji publicznej. Potrzebę wprowadzenia do prawa pozytywnego tej normy autorzy projektu uzasadniali to – podobnie, jak w przypadku nakazu bezstronnego działania – demokratycznym charakterem ustroju polskiego państwa. Warto zasygnalizować, że w żadnym ze znanych ustrojów państwowych, ani też w żadnym dokumencie czy akcie prawnym nie znajdziemy podobnej reguły skierowanej do personelu administracji publicznej. Może rodzić się także i z tego powodu wątpliwość, czy nie posuwamy się w tym obszarze za daleko – czy nie usiłujemy nadać elementowi innego systemu normatywnego (norm moralnych) atrybutu elementów systemu prawnego (czy prawo jest w stanie wymóc moralne zachowania samym nakazem przestrzegania norm etycznych?).

W projekcie RL nie spotkamy już krytykowanej wyżej reguły określającej skutki prawne wejścia w życie nowego aktu prawnego w sprawach jeszcze nie zakończonych. Pozostawiono w nim jedynie przepis przewidujący stosowanie dawnego prawa do określania skutków prawnych zdarzeń zaistniałych pod rządami poprzednio obowiązującego aktu, o ile skutki te miałyby powstawać z mocy samego prawa, a rozstrzygnięcie organu miałyby mieć wyłącznie charakter deklaratoryjny (art. 29). Nadal aktualne pozostają zatem wątpliwości wyrażone powyżej

³² Jest ona następująca: „Jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej, organy administracji publicznej obowiązane są troszczyć się o to, by podejmowane przez nie działania były adekwatne do przyczyn i celów odnośnych aktów prawnych i nie prowadziły do nieuzasadnionych, nadmiernych dolegliwości dla ich adresatów”.

³³ W myśl art. 6 tego Kodeksu: „1. 1. W toku podejmowania decyzji urzędnik zapewni, że przyjęte działania pozostaną współmierne do obranego celu. Urzędnik będzie w szczególności unikać ograniczania praw obywateli lub nakładania na nich obciążeń, jeżeli ograniczenia te lub obciążenia byłyby niewspółmierne do celu prowadzonych działań. 2. W toku podejmowania decyzji urzędnik zwróci uwagę na stosowne wyważenie spraw osób prywatnych i ogólnego interesu publicznego” podaje za J. Świątkiewicz, Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych), Biuro RPO, Warszawa 2002, s.17.

wobec stosowania nowego prawa do spraw nakładania kar czy innych sankcji administracyjnych, wymierzanych z tytułu zachowań osoby karanej (obciążanej inną sankcją) mających miejsce przed wejściem w życie nowego prawa. Warto zaznaczyć, że orzecznictwo sądowe w tej materii nie jest jednolite.³⁴

Nowa wersja POPA zawiera nieco zmodyfikowaną wersję zasady wprowadzającej domniemanie na rzecz zastosowania formy decyzji administracyjnej w każdej indywidualnej sprawie administracyjnej, przyjmująca, że – w razie wątpliwości – indywidualną sprawę z zakresu administracji publicznej załatwia się co do zasady w drodze decyzji administracyjnej (art. 30).

Ta, nieco zlągodzona, formuła domniemanania na rzecz decyzji administracyjnej jako formy działania administracji może być o wiele mniej kłopotliwa, o ile dopuścimy – w ramach wykładni takiego przepisu – możliwość podejmowania przez administrację działań władczych również poprzez podjęcie czynności nie przybierającej formy klasycznej decyzji administracyjnej (interwencje policjanta, celnika, funkcjonariusza straży miejskiej czy pożarnej itp.). Brzmienie przepisu art. 30 ust. 3 może osłabić pewność co do takiego kierunku interpretacji zasady ogólnej, gdyż wprowadza on jednoznaczną regułę, że w każdym przypadku stwierdzenia zaistnienia obowiązku z zakresu administracji publicznej (np. okazania zawartości bagażu na przejściu granicznym lub w międzynarodowym porcie lotniczym) organ właściwy będzie musiał wydać decyzję administracyjną, bez względu na użytą w przepisie prawnym formę załatwienia sprawy.

Takie podejście grozi paraliżem administracji. Mam wrażenie, że konstruujący powyższe przepisy nie zauważyli, że dla różnorodnych sytuacji zaistnienia zagrożeń dla porządku i bezpieczeństwa publicznego (nie tylko „nagłych”, w stosunku do których obowiązywanie powyższej zasady wyłączono w art. 31 ust. 1 projektu) przepisy upea zawierają upoważnienie do podejmowania środków przymusu bezpośredniego w celu wymuszenia się podporządkowania się obowiązkom powstającym z mocy samego prawa, bez konieczności uprzedniego podejmowania jakichkolwiek aktów czy wystawiania tytułu wykonawczego (art. 150 § 3 i 4). Nie ograniczają się one do sytuacji nagłych³⁵. Zastosowanie

³⁴ Por. np.: wyrok NSA z 28.11.1986 r. IV SA 751/86 ONSA 1986/2/65, wyroku NSA z 29.03.1999 r. II SA 146/99 LEX 46252, wyrok NSA OZ we Wrocławiu z 28.09.1999 r., I SA/Wr 926/98, OSP 2000/5/83, wyrok SN z dnia 29.08.2001 III RN 131/00, OSNAPIUS 2002/2/33.

³⁵ Obejmują także sytuacje, w których zwłoka mogłaby uniemożliwić lub utrudnić dochodzenie wykonania obowiązku przez zobowiązanego, a także przypadki przewidziane w przepisach odrębnych.

takich środków musi poprzedzać „stwierdzenie zaistnienia obowiązku z zakresu administracji publicznej” następujące wyłącznie w sferze mentalnej podejmującego działanie funkcjonariusza odpowiedniej służby. Równocześnie przepisy obowiązujące w postępowaniu egzekucyjnym dają odpowiednie środki ochrony przed bezprawnymi (bezasadnymi, nadmiernymi itp.) działaniami upoważnionych do działania służb. Podtrzymanie propozycji zawartej w art. 30 ust. 1 i 3 warto zatem poważnie przemyśleć.

W projekcie z 1996 r. zachowano zasadę rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej każdej sprawy, której pozytywne załatwienie miałyby nastąpić w innej formie niż decyzja lub postanowienie, a organ administracji zamierza załatwić ją – w całości lub w części – odmownie. Dodatkowo przewidziano natomiast, że również w drodze decyzji dokonuje się – w takich sprawach – korekty lub uchylenia błędnego, istotnie sprzecznego z prawem sposobu jej załatwienia (art. 30 ust. 2). Propozycja ta zmierza w kierunku zgodnym zarówno z dominującym orzecznictwem sądowym, jak i tendencjami zauważalnymi w innych państwach europejskich oraz we Wspólnocie Europejskiej. Jest to też lepsze rozwiązanie, niż proponowane w pierwszym projekcie „stwierdzenie nieważności” takich działań.

Odmienne nieco ukształtowano w drugim projekcie dyrektywę mającą mieć zastosowanie w sprawach uznaniowych – rezygnując w niej z przyznawania bezwzględnej wyższości interesowi społecznemu na rzecz szczególnej ochrony „ważnych interesów społecznych”. Mając na uwadze proponowaną i omówioną wyższą zasadę wyważania interesów optowałbym za jeszcze dalej idącą wersją – by przeszkodą spełnienia oczekiwań wnioskodawcy był w takich sytuacjach przeważający interes jednostki interes społeczny.

Art. 33 drugiego projektu jest niemal dosłownym powtórzeniem omówionego w poprzedniej części art. 21 pierwszego projektu. Konstruując dyrektywy mające ułatwić organom administracji publicznej podjęcie decyzji w sytuacji, gdy nie może uwzględnić żądań wszystkich zainteresowanych w sprawie podmiotów, poprzednio zastosowane odesłanie do zasady wyważania interesów uzupełniono wskazówką nakazującą kierowanie się zasadą sprawiedliwości. Wszak do obudowywania takich pojęć jak demokracja, sprawiedliwość czy równość wszelkiego typu przymiotnikami czuję osobiście głęboką podejrzliwość, mając na uwadze brzmienie Konstytucji RP należałoby chyba dodać – „społecznej”.

Kolejne dwa artykuły wprowadzają natomiast całkowicie oryginalne rozwiązania. Pierwszy z nich (art. 34) przenosi do prawa pozytywne-

go formułę zakazu wypowiedaną w wielu wyrokach NSA, dotyczących głównie przypadków stwierdzenia przez organy administracji publicznej nieważności własnych, mylnych rozstrzygnięć. Przewidziano w nim, że organ administracji nie może wywodzić ujemnych skutków prawnych dla adresatów swych działań prawnych, jeśli byłyby następstwem niewykonania obowiązków ciążyących na organach administracji publicznej. Natomiast w art. 35 przewidziano, że wszelkie niejasności lub wątpliwości, co do stanu prawnego i faktycznego nie mogą być rozstrzygane na niekorzyść strony. Jedynie wobec użycia w tym przepisie zwrotu „strona” (podobnie, jak w przypadku wprowadzania go każdego innego przepisu projektu) miałbym zastrzeżenia. Skoro bowiem ustawa ma mieć zastosowanie do wszelkich działań administracji publicznej i nie zawiera definicji tego pojęcia, nie należy używać go w niej, bo ma ono swoją, bardzo „restrykcyjnie” określoną treść, zawartą w art. 28 k.p.a., odnoszącą się wprost wyłącznie do spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych lub postanowień. Zaadaptowaniu na gruncie prawa administracyjnego podstawowej reguły procesu karnego, uniemożliwiającej wydanie decyzji niekorzystnej dla strony bez jednoznacznego wykazania przez organ administracji publicznej, że zaistniały przesłanki do podjęcia takiej decyzji, należałoby tylko przyklasnąć.

Podobnie jak w prezentacji projektu pierwszego, także w tym miejscu pomijam przepisy projektu drugiego odnoszące się do problematyki udzielania informacji o działalności organu administracji publicznej, przechodząc od razu do kolejnej, moim zdaniem bardzo istotnej, kwestii opatrywania aktów administracji warunkami. Zaproponowano tu całkowicie odmienne podejście, w myśl którego organ administracji publicznej może podjąć działanie z zastrzeżeniem warunku, jeżeli nie sprzeciwia się temu przepis powszechnie obowiązujący lub właściwość tego działania, albo zasada pogłębiania zaufania do organów administracji publicznej (art. 38 ust. 1). Takie „odwrócenie” dotąd praktykowanej zasady sprzyja zapewnieniu współmierności ingerencji administracyjnych, zapobiegając wydawaniu decyzji odmownych wówczas, gdy ograniczenie decyzji pozytywnej klauzulą nawiązującą lub rozwiązującą stosunek prawny w przypadku zaistnienia określonej wydawanym aktem sytuacji faktycznej, wystarczałoby do stwierdzenia, że spełnione są wszelkie przesłanki do podjęcia pozytywnego rozstrzygnięcia. Negatywnie oceniam natomiast rezygnację w nowej wersji z podjęcia próby zdefiniowania warunku zawieszającego i rozwiązującego. Wieloletnia praktyka w administracji publicznej pozwala mi stwierdzić, że

pojęć tych urzędnicy z zasady nie rozumieją wcale. Taka ustawowa instrukcja byłaby bardzo pomocna.

Istotnej modyfikacji uległa w projekcie drugą regulacją dotyczącą posługiwania się przez organy administracji publicznej instytucją prawną terminu. Bezwzględna zasada legalizmu uzupełniono o formułę ułatwiającą opatrzenie aktu administracji terminem wówczas, gdy „wynika to z istoty sprawy”. Ponadto zastąpiono upoważnienie do wykorzystania instytucji terminu w przypadkach braku do tego wyraźnego upoważnienia ustawowego, o ile wymaga tego istniejące zagrożenie przedawnienia możliwości wyegzekwowania obowiązku ze szkodą dla interesu społecznego, zobowiązaniem organu do ustanowienia terminu. Wydaje się, że jest to dobry kierunek, ale ze swojej strony sugerowałbym pójście dalej – wzorem regulacji dotyczącej opatrywania aktów administracyjnych warunkami. Ponadto zwrot „wynika to z istoty sprawy” jest chyba zbyt ogólny, a przez to trudny do stosowania przez niewystarczająco prawniczo wykształcony personel polskich urzędów.

Ostatnią, nową regułą, określającą sposób załatwiania spraw administracyjnych, zamieszczono w art. 40. Przewiduje on, że, jeżeli „decyzje lub inne czynności prawne organu administracji publicznej dotyczą wielkich grup osób i może być prawdopodobne, że imienne zawiadomienia o tych czynnościach mogą nie dotrzeć we właściwym czasie do niektórych stron, organ ten powinien ponadto wezwać wszystkie strony za pomocą publicznego obwieszczenia lub w inny przyjęty zwyczajowo w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania”. W projekcie E. Smoktunowicza uzupełniono ten przepis następującym zdaniem: „Wykonanie obowiązku, o którym mowa jest równoznaczne z wykonaniem obowiązku doręczenia decyzji.” Cały ten zabieg zmierza do słusznego celu (realizacji zadań publicznych w sytuacjach, w których zapewnienie ustalenia wyczerpującej listy stron mogłoby uczynić sprawę bezprzedmiotową), jednak sposób jego realizacji nie wydaje się być właściwy. Przecież samo zawiadomienie o podjęciu postępowania i czynnościach nie wystarczy, aby uchronić się przed zarzutem pominięcia strony postępowania. Domniemania doręczenia decyzji nie można też łączyć z publicznym ogłoszeniem o prowadzeniu postępowania – należy albo zwolnić z obowiązku doręczenia decyzji osobom, które nie zgłoszą swego udziału, albo ogłosić publicznie o podjęciu decyzji. Umieszczenie powyższej reguły poza Kpa ma także swój sens – byłaby ona stosowana we wszystkich działaniach administracji, a nie tylko w tych, do których kodeks ten ma zastosowanie.

W rozdziale 5, poświęconym porozumieniom administracyjnym, nie wprowadzono, poza zmianami terminologicznymi, wielu korekt. Określono jedynie organ właściwy do stwierdzenia nieważności porozumienia zawartego między organem administracji rządowej i samorządowej, wskazując jako taki właściwy organ zwierzchni administracji rządowej. Jest to rozwiązanie trafne, ale nie do końca korespondujące z określeniem organów sprawujących nadzór nad samorządem terytorialnym w Konstytucji RP. Do jego sprawowania upoważnia ona bowiem wyłącznie organy wymienione w art. 171. Zatem w aktualnej wersji należałoby zastąpić ogólne wskazanie właściwego organu zwierzchniego nad organem administracji rządowej, jako organu upoważnianego do stwierdzania nieważności porozumień z organami samorządowymi, wskazaniem organu sprawującego nadzór nad organem samorządowym (ew. na wniosek nadrzędnego organu administracji rządowej).

W ostatnim rozdziale drugiego projektu, dotyczącym zasad odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez wany administracji publicznej i ich funkcjonariuszy, znajdujemy również niewiele nowości. Po pierwsze, rozszerzono zastosowanie zasad określonych ustawą również na zaniechania organów administracji publicznej (art. 46 i 47 ust. 1). Po drugie objęto tymi zasadami szkody wyrządzane bezprawnym zachowaniem organów samorządowych realizujących zadania własne (a nie wyłącznie zleczone). Po trzecie, wyróżniono jednoznacznie występowanie w imieniu organu administracji publicznej osób powołanych i pochodzących z wyboru, za których odpowiedzialność ponosić ma dany organ (art. 47 ust. 1 i 2).

Z uwagi na przywrócenie w RP samorządu terytorialnego koniecznym stało się określenie w POPA zasad odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie organów lub osób z wyboru, powołania lub pracowników organów samorządu terytorialnego oraz innych samorządów w sprawach własnych. Przyjęto, że odpowiedzialność tę ponoszą jednostki tych samorządów posiadające osobowość prawną.

4. Podsumowanie

Zaprezentowany dorobek polskiej doktryny i orzecznictwa w zakresie kreowania zasad ogólnych prawa administracyjnego wskazuje, że zaplanowany zabieg opracowania w pełni aktualnej wersji POPA wymagał będzie rozwiązania kilkunastu poważnych problemów natury teoretycznej i praktycznej. Jedno jest jednak pewne – ogrom pracy został już wykonany i już dziś można byłoby zaprezentować projekt stosownej

ustawy, zawierającej rozwiązania w zasadzie bezdyskusyjne. To, czego w powyżej omówionych projektach brakuje, to przede wszystkim szeregu rozwiązań niezbędnych do zakotwiczenia w polskim prawie instytucji umowy administracyjnej oraz kompleksu przepisów mających zastosowanie do wymierzania sankcji administracyjnych. Wzorcem w tej ostatniej kwestii mogą być reguły zawarte w odpowiedniej rekomendacji Rady Europy³⁶. Kierując się podobnymi ideami, które przyświecały zabiegom Profesora E. Smoktunowicza w pracach nad udoskonaleniem wersji POPA opracowanej pod auspicjami Rady Legislacyjnej, można byłoby również przemyśleć wprowadzenie do projektowanej ustawy niektórych rozwiązań z tzw. Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji³⁷. Mam tu na myśli szersze (niż w zaprezentowanych projektach) ujęcie zakazu dyskryminacji (art. 5), zakaz nadużywania uprawnień (art. 7), szersze ujęcie zasady bezstronności (art. 8), zasadę obiektywności (art. 9), zapewnienie obliczalności i przewidywalności działań administracji i ochronę zaufania do jej działań (art. 10), zasadę zapewnienia jawności danych personalnych urzędnika załatwiającego sprawę jednostki (art. 14), a przede wszystkim – prawo do wysłuchania (art. 16), którego brak w POPA trudno byłoby wytłumaczyć w środowisku europejskich administratywistów.

³⁶ Myślę o rekomendacji R (91)1 z 13 II 1991 r. o sankcjach administracyjnych.

³⁷ W swoim projekcie E. Smoktunowicz umieścił w POPA przepisy art. 22a (prezentowany wyżej i wyrażający definicję zasady współmierności) oraz art. 22b, zawierający zakaz nadużywania uprawnień, w następującym brzmieniu: „Organ administracji publicznej może korzystać z uprawnień wyłącznie dla osiągnięcia celów, dla których uprawnienia te zostały mu powierzone mocą odnośnych przepisów”.

Przepisy ogólne prawa administracyjnego
Projekt ustawy

Ustawa
z dnia 20.. r.
Przepisy ogólne prawa administracyjnego

Rozdział 1
Przepisy ogólne

Art. 1.1. Przepisy ustawy stosuje się w sprawach z zakresu administracji publicznej w kwestiach nie unormowanych w odrębnych ustawach.

2. Za sprawę, o której mowa w ust. 1, uważa się również dopuszczenie do korzystania z zakładów i urzędzeń publicznych, zmianę zakresu praw lub obowiązków ich użytkowników oraz pozbawienie ich tych praw.

Art. 2.1. Przepisy ustawy stosuje się do organów władzy publicznej działających w sprawach, o których mowa w art. 1, w szczególności do:

- 1) administracji publicznej, w tym organów administracji rządowej i organów jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego,
- 2) organów państwowych i państwowych jednostek organizacyjnych, a w tym agencji państwowych, utworzonych na podstawie ustawy i wykonujących zadania w niej określone.

2. Przepisy ustawy stosuje się również do organów innych samorządów, organizacji spółdzielczych, organizacji społecznych, innych jednostek organizacyjnych i osób powołanych ustawowo do działania w sprawach, o których mowa w art. 1.

Art. 3. Podstawę prawną działań władczych organów administracji publicznej stanowią wyłącznie przepisy powszechnie obowiązującego prawa w rozumieniu przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wraz z prawem Unii Europejskiej. Organy te mogą podejmować działania władcze w granicach swojej kompetencji i właściwości na podstawie przepisów prawa materialnego oraz z zachowaniem trybu postępowania przewidzianego przepisami powszechnie obowiązującego prawa.

Art. 4.1. Podstawę prawną działań niewładczych organów administracji publicznej mogą stanowić przepisy prawa określające ich zadania i kompetencje.

2. Działania organów administracji publicznej skierowane do podporządkowanych im organów i innych jednostek organizacyjnych, jeżeli ich podstawę stanowią przepisy wymienione w ust. 1, nie mogą naruszać prawnie chronionej samodzielności ich adresatów.

Art. 5.1. Określenia, używane bez bliższego wyjaśnienia w niniejszej ustawie i w odrębnych przepisach prawa, oznaczają:

- 1) decyzja administracyjna – jednostronny, władczy akt organu administracji publicznej rozstrzygający konkretną sprawę indywidualnego podmiotu nie wynikającą z organizacyjnego lub służbowego podporządkowania organowi, który go wydał, niezależnie od nazwy nadanej w przepisach temu aktowi;
- 2) organ administracji publicznej – wyodrębnioną państwową lub samorządową jednostkę organizacyjną albo inny podmiot, któremu na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego lub porozumienia administracyjnego powierzono wykonywanie, w formach władczych lub niewładczych, działań należących do administracji publicznej;
- 3) postanowienie – jednostronny, władczy akt organu administracji publicznej podjęty na podstawie przepisów prawa procesowego lub prawa materialnego, dotyczący kwestii wynikających w toku postępowania, nierozstrzygający sprawy;
- 4) prawomocna decyzja administracyjna – ostateczną decyzję administracyjną, na którą skarga do sądu została prawomocnie oddalona, albo co do której bezskutecznie upłynął termin do jej zaskarżenia do sądu;
- 5) prawomocne postanowienie – postanowienie, na które skarga do sądu została prawomocnie oddalona, albo co do którego bezskutecznie upłynął termin do jego zaskarżenia do sądu;
- 6) sankcja administracyjna – dolegliwość o charakterze pieniężnym lub innym, stosowaną przez organ administracji publicznej z powodu naruszenia prawa;
- 7) urząd – zorganizowany zespół osób, środków rzeczowych i finansowych, przy pomocy których organ administracji publicznej wykonuje zadania;
- 8) urządzenie publiczne – przedmiot lub zespół przedmiotów, przeznaczony do powszechnego użytku, będący własnością państwa lub innego podmiotu administracji publicznej albo wytworzony z wykorzystaniem środków publicznych;
- 9) uznanie administracyjne – kompetencję organu administracji publicznej do kształtowania rozstrzygnięcia sprawy według oceny celo-

wości, dokonywaną na podstawie i w granicach przepisów prawa powszechnie obowiązującego;

- 10) zakład publiczny – jednostkę organizacyjną stanowiącą zespół osób, rzeczy i praw majątkowych, utworzoną na podstawie ustawy, wyodrębnioną z aparatu administracji państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, wykonującą samodzielnie, ale pod nadzorem właściwego organu administracji publicznej, zadania publiczne z zastosowaniem form właściwych władzy publicznej, uprawnioną do podejmowania działań władczych wobec osób będących jej użytkownikami albo znajdujących się na jej terenie z innych powodów;
- 11) zaświadczenie – urzędowe potwierdzenie określonych faktów lub stanu prawnego bez względu na nazwę nadaną mu w przepisach odrębnych.

2. Określenia, używane bez bliższego wyjaśnienia w niniejszej ustawie i w odrębnych przepisach prawa, o ile odnoszą się do relacji między organami administracji publicznej, oznaczają:

- 1) kierownictwo – ustawowe upoważnienie do podejmowania wiążących czynności i aktów zawierających w szczególności określenie zadań, wytyczne lub polecenia oraz – do stosowania środków nadzoru w stosunku do podmiotu podporządkowanego organizacyjnie;
- 2) kontrola – czynności polegające na ustaleniu zgodności działań podmiotu kontrolowanego z wzorcami i standardami, formułowaniu wniosków i ocen w celu usunięcia stwierdzonych uchybień oraz wprowadzenia usprawnień;
- 3) nadzór – ustawowe upoważnienie do stosowania aktów lub czynności wiążących podmiot nadzorowany, w tym również wzruszania jego aktów lub czynności; przy braku podstaw prawnych do stosowania aktów lub czynności nadzorczych określenie „nadzór” należy rozumieć wyłącznie jako kontrolę w rozumieniu pkt. 2;

3. Definicje określeń zawarte w ust. 1 stosuje się odpowiednio do użytych w ustawie lub ustawach odrębnych określeń pokrewnych.

Art. 6. Organy administracji publicznej mogą uwzględniać utrwalony zwyczaj, jeżeli nie będzie to sprzeczne z prawem i nie spowoduje ograniczenia interesów lub praw jednostki ani nie obciąży jej obowiązkiem.

Art. 7. Przepisy prawa, które mają stosować organy administracji publicznej nie mogą mieć mocy wstecznej, z wyjątkiem przypadku, w którym wynikają z nich wyłącznie uprawnienia.

Art. 8. Jeżeli akt prawa powszechnie obowiązującego nie zawiera przepisów przejściowych (przechodnich) lub są one niewystarczające,

sprawy zawisłe do ich zakończenia prowadzi się według przepisów dotychczasowych, gdy nie narusza to celu nowego unormowania, chyba że nowe przepisy są korzystniejsze dla uczestników sprawy.

Rozdział 2

Organy administracji publicznej

Art. 9.1. Organy administracji publicznej tworzy się wyłącznie na podstawie przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

2. Strukturę organizacyjną organu i jego urzędu oraz zasady i tryb udzielania i cofania upoważnienia osobom do działania w imieniu organu określa statut.

3. Jeżeli przepisy powszechnie obowiązującego prawa nie określają organu właściwego do nadania statutu, to nadaje go organ nadzoru.

4. Domniemywa się, że osoba zatrudniona w organie administracji publicznej, która wydaje akt lub podejmuje czynność urzędową w imieniu organu korzysta z upoważnienia, o którym mowa w ust. 2, chyba że z przepisów odrębnych wynika obowiązek posiadania szczególnego upoważnienia lub okoliczności sprawy wprost wykluczają posiadanie przez daną osobę upoważnienia do działania w imieniu organu.

5. Prawa lub interesy adresatów aktów lub czynności urzędowych, podjętych z przekroczeniem zakresu upoważnienia przez osoby zatrudnione w organie, podlegają ochronie, chyba że wykaże się, iż adresaci aktów lub czynności działali w zмовie lub w złej wierze.

6. Akty wydawane przez organ kolegialny podpisuje jego przewodniczący, chyba że statut lub regulamin organu albo regulamin organizacyjny urzędu obsługującego ten organ upoważnia do podpisywania takich aktów wiceprzewodniczącego.

Art. 10.1. Jeżeli przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie określają organu administracji publicznej przejmującego kompetencje i właściwość organu zniesionego, przyjmuje się, że przejął je organ, którego zadaniem jest załatwianie spraw danego rodzaju.

2. Jeżeli w aktualnym stanie prawnym sprawy załatwiane przez organ zniesiony nie są objęte regulacją administracyjno-prawną, a przepisy prawa nie przewidują organu właściwego do tych spraw, o stwierdzeniu nieważności, wznowienia postępowania, zmianie lub uchyleniu aktów wydanych w tych sprawach orzeka, w ramach obowiązujących procedur, organ odpowiedniego stopnia, właściwy w sprawach o zbliżonym charakterze.

Art. 11. Jeżeli w sprawach, o których mowa w art. 1, nie można ustalić właściwego organu administracji publicznej, minister właściwy

w sprawach administracji publicznej wskazuje taki organ w drodze postanowienia. Na postanowienie ministra służy skarga do sądu administracyjnego.

Art. 12. 1. Organy administracji publicznej w zakresie swojej kompetencji i właściwości powinny współdziałać – w tym wykorzystując wymianę informacji w formie elektronicznej – ze sobą, z innymi organami państwowymi, a także z organizacjami samorządowymi i społecznymi, których zadania statutowe są zbieżne lub pokrewne z zadaniami tych organów, jeżeli wymaga tego interes publiczny.

2. Informacje, o których mowa w ust. 1, w toku załatwiania spraw są udostępniane ich uczestnikom w zakresie koniecznym do ochrony ich praw lub interesów.

Rozdział 3

Prawa i obowiązki administracyjno-prawne

Art. 13. Organ administracji publicznej może przyznawać prawa, nakładać obowiązki, znosić je, zmieniać ich zakres lub rodzaj, stwierdzać ich istnienie wyłącznie na podstawie przepisów powszechnie obowiązującego prawa i z powołaniem się na te przepisy.

Art. 14. 1. Prawa i obowiązki administracyjne mają charakter osobisty, gdy przepisy odrębne nie stanowią inaczej.

2. W razie wątpliwości uznaje się, że charakter osobisty mają te prawa lub obowiązki administracyjne, które są związane z posiadaniem przez podmiot cech szczególnych, w tym – szczególnych kwalifikacji lub umiejętności.

3. Prawa lub obowiązki osobiste wygasają z chwilą śmierci osoby fizycznej lub ustania bytu prawnego innego podmiotu.

Art. 15. 1. Prawa lub obowiązki o charakterze nieosobistym przechodzą na następców prawnych na zasadach określonych w przepisach odrębnych, a w przypadku ich braku lub niepełnej regulacji prawnej zasady i tryb ich przejścia ocenia się na podstawie przepisów prawa cywilnego.

2. Organ administracji publicznej wydaje na wniosek podmiotu mającego w tym interes prawny decyzję administracyjną stwierdzającą wygaśnięcie praw lub obowiązków osobistych albo rozstrzygającą wątpliwości dotyczące przejścia praw lub obowiązków nieosobistych na następców prawnych. Organ może wydać z urzędu decyzję administracyjną w tych sprawach, jeżeli ustalą, że są podmioty, które mają w tym interes prawny lub leży to w interesie osób trzecich.

3. Sąd administracyjny w sprawie ze skargi na decyzję, o których mowa w ust. 2 orzeka co do istoty sprawy.

Art. 16.1. W sprawach, o których mowa w art. 1, nie można nałożyć obowiązku ani ustalić jego istnienia po upływie lat pięciu od dnia zaistnienia do tego podstawy prawnej i faktycznej.

2. Obowiązek o charakterze indywidualnym nałożony lub ustalony nie może być poddany egzekucji po upływie lat pięciu od dnia, w którym stał się wymagalny. Bieg przedawnienia egzekucji ulega przerwaniu wskutek podjętej w postępowaniu sądowym lub administracyjnym każdej czynności zmierzającej do wzruszenia tytułu egzekucyjnego, a po każdym przerwaniu przedawnienie biegnie od nowa.

3. W przypadku, gdy na przeszkodzie w nałożeniu lub ustaleniu albo wykonaniu obowiązku stało zachowanie zobowiązanego niezgodne z prawem, przedawnienie następuje po upływie lat dziesięciu.

4. Obowiązki o charakterze ciągłym lub powtarzalnym nie ulegają przedawnieniu, o którym mowa w ust. 1-3.

5. Organ administracji publicznej stwierdza przedawnienie, o którym mowa w ust. 1-3, odpowiednio – w drodze decyzji administracyjnej lub postanowienia administracyjnego na wniosek albo z urzędu.

Art. 17. 1. Organ administracji publicznej lub organ wyższego stopnia stwierdza w drodze postanowienia administracyjnego z urzędu lub na wniosek podmiotu mającego w tym interes prawny bezskuteczność czynności władczej niezgodnej z prawem.

2. Stwierdzenie, o którym mowa w ust. 1, wiąże organ i adresata tej czynności.

3. Jeżeli czynność, o której mowa w ust. 1, stanowi podstawę aktu lub innej czynności organu administracji publicznej lub wywiera skutek prawny poza zakresem kompetencji lub właściwości organów administracji publicznej, stwierdzenie jej bezskuteczności nie powoduje z mocy samego prawa ustania skutku prawnego lub obalenia aktu lub czynności, lecz jest podstawą do oceny ich ważności i skuteczności według odpowiednich do tego przepisów prawa.

Rozdział 4

Podstawowe zasady załatwiania spraw

Art. 18. 1. Organ administracji publicznej ma obowiązek:

- 1) równego traktowania wszystkich podmiotów będących w takiej samej sytuacji prawnej i faktycznej w jednej sprawie, a w wyborze rozstrzygnięcia, które nie uwzględnia jednakowo wszystkich żądań – kierować się przepisami art. 23 i art. 24;
- 2) równego traktowania wszystkich podmiotów biorących udział w odrębnych sprawach, jeżeli są podobne pod względem stanu prawnego i faktycznego;

- 3) odstępowania od utrwalonych w praktyce zasad załatwiania spraw wyłącznie wtedy, gdy jest to konieczne ze względu na zaistnienie szczególnych okoliczności;
- 4) uwzględniać uzasadnione i słuszne oczekiwania jednostki kierując się potrzebą ochrony zaufania do państwa i prawa jako podstawy systemu prawnego;
- 5) dbałości o społeczną akceptację zamierzonych rozwiązań.

2. Jeżeli z przepisów prawa wynika, że organ administracji publicznej korzysta przy rozstrzyganiu sprawy z uznania administracyjnego, to powinien ją załatwić zgodnie z żądaniem jednostki, mając na względzie potrzebę wyważania ujawnionych w sprawie racji interesu jednostkowego, grupowego i publicznego oraz cel regulacji prawnej, jak też możliwości faktycznego wykonania żadanego uprawnienia.

3. Wszelkie działania organów administracji publicznej powinny być współmierne do obranego celu. W szczególności, ograniczenie praw jednostki lub nakładanie na nią obowiązków jest dopuszczalne tylko wtedy i tylko w takim zakresie, w jakim ograniczenia te lub obowiązki służyć będą do osiągnięcia wynikającego z ustawy celu prowadzonych działań, gdy będą do tego niezbędne, i gdy będą stanowiły dla ich adresata uciążliwość proporcjonalną względem doniosłości społecznej tego celu.

Art. 19.1. Organ administracji publicznej, który złożył w formie pisemnej przyrzeczenie załatwienia w określony sposób sprawy jakiegokolwiek podmiotu, jest nim związany, chyba że było ono sprzeczne z prawem, niewykonalne, wyłudzone przez podanie faktów lub okoliczności niezgodnych z prawdą albo gdy nastąpiła zmiana stanu faktycznego, której nie można było przewidzieć wcześniej lub uległ zmianie stan prawny uniemożliwiający wykonanie przyrzeczenia.

2. W przypadku niedotrzymania przez organ przyrzeczenia podmiot, który je otrzymał jest uprawniony do żądania jego wykonania w określonym terminie, a jeżeli poniósł szkodę, służy mu roszczenie o odszkodowanie na zasadach określonych w prawie cywilnym.

Art. 20. 1. Jeżeli jakikolwiek podmiot podjął działania lub czynności wymagające uprzedniej decyzji organu administracji publicznej przed jej wydaniem, a po doręczeniu decyzji dostosował swoją działalność do jej treści, organ może zaniechać określenia negatywnych skutków prawnych takiego zachowania.

2. Podjęcie działań lub czynności wymagających uprzedniej decyzji organu administracji publicznej nie stanowi przeszkody w jej wydaniu. Organ administracji publicznej wszczynając postępowanie w takiej

sprawie może nakazać wstrzymanie podjętych działań lub czynności w drodze postanowienia.

Art. 21. Organy administracji publicznej i pracownicy ich urzędów są obowiązani kierować się we wszystkich swych działaniach bezstronnością i zasadami etyki.

Art. 22. Organ administracji publicznej nie może wywodzić negatywnych skutków prawnych dla adresatów swoich działań prawnych z następstw spowodowanych niewykonaniem obowiązków ciężących na organach administracji publicznej.

Art. 23. Przepisy prawa nie mogą być przez organy administracji publicznej interpretowane i stosowane w sposób powodujący ograniczenie praw jednostki lub zwiększający jej obowiązki niezgodnie z celem regulacji prawnej oraz bez wyważenia ujawnionych w sprawie racji interesu publicznego i jednostkowego.

Art. 24. Jeżeli przepisy prawa wiążą z określonym zachowaniem adresata korzystne dla niego skutki prawne, ciężar udowodnienia zaistnienia okoliczności, od których przepisy prawa uzależniają zaistnienie tych skutków, obciąża tego, kto ma uzyskać korzyść w danej sprawie. Jeżeli pozwala na to charakter sprawy, organ administracji publicznej może miarkować te skutki wobec adresata, który częściowo spełnia wymagania przewidziane prawem.

Art. 25. 1. W sprawach załatwianych przez organy administracji publicznej stwierdzenie skutków powstałych z mocy samego prawa następuje na podstawie przepisów, które obowiązywały w dniu powstania tych skutków, chociażby w dniu ich stwierdzenia przez organ administracji publicznej przepisy te już nie obowiązywały.

2. Przepis ust. 1 stosuje się również do praw lub obowiązków wynikających z mocy samego prawa na podstawie przepisów stosowanych w związku z nagłym zagrożeniem życia lub zdrowia ludzkiego, bezpieczeństwa lub porządku publicznego lub też dóbr majątkowych, jeżeli podmioty tych praw lub obowiązków wykażą swój interes prawny w ich stwierdzeniu.

Art. 26. Jeżeli w sprawie rozstrzyganej przez organ administracji publicznej pozostają niejasności i wątpliwości co do jej stanu prawnego lub faktycznego, to nie mogą być one traktowane jako okoliczności niekorzystne dla uczestników sprawy.

Art. 27. Organ administracji publicznej, którego akt lub czynność zostały pozbawione mocy prawnej przez organ administracji publicznej lub sąd z ustanowieniem obowiązku ponownego rozpatrzenia sprawy, nie może przed wykonaniem tego obowiązku wyłączyć ze sprawy jakie-

gokolwiek jej przedmiotu, jeżeli powodowałyby to bezprzedmiotowość postępowania lub zmieniało zakres załatwienia sprawy co do istoty. Zakaz ten nie obejmuje przypadku zaistnienia przed ponownym rozpatrzeniem sprawy takiej zmiany stanu prawnego, z której wynika wprost konieczność ustalenia nowego zakresu jej rozstrzygania.

Art. 28. Jeżeli organ administracji publicznej wydał akt lub podjął czynność z zastrzeżeniem warunku, do jego skutków prawnych, w kwestiach nie uregulowanych w przepisach odrębnych, stosuje się przepisy prawa cywilnego dotyczące warunku.

Art. 29. 1. Organ administracji publicznej może ustanowić termin wykonania praw lub obowiązków, jeżeli przepis prawa powszechnie obowiązującego tak stanowi lub gdy wynika to wprost z natury tych praw lub obowiązków, a brak określenia terminu spowodowałby przedawnienie obowiązku lub bezprzedmiotowość uprawnień.

2. Organ administracji publicznej określa termin z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących wykonaniu praw lub obowiązków, a w szczególności czas niezbędny do ich wykonania, sytuację osobistą lub zawodową wykonawcy, konieczne zasoby środków rzeczowych i finansowych, wymagania interesu publicznego.

3. Do obliczania terminów ustalonych przez organ administracji publicznej oraz wynikających z przepisów odrębnych stosuje się przepisy o terminach zawarte w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm¹).

Art. 30. Jeżeli działania, akty lub czynności organu administracji publicznej dotyczą podmiotów w ilości większej niż 30, a ich imienne zawiadomienie natrafiałoby na poważne przeszkody, dopuszczalne jest zawiadamianie o tych działaniach, aktach lub czynnościach w drodze publicznego obwieszczenia lub w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danym miejscu.

Art. 31. 1. Organ administracji ma obowiązek załatwienia sprawy w formie przewidzianej ustawą.

2. Jeżeli przepisy prawa w sprawie indywidualnej ustanawiają formę działania organu administracji publicznej inną, niż decyzja lub postanowienie, odmowa jej załatwienia w całości lub części następuje przez wydanie decyzji.

¹ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2001 r. Nr 49, poz. 509, z 2002 r. Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 169, poz. 1387, z 2003 r. Nr 130, poz. 1188 i Nr 170, poz. 1660, z 2004 r. Nr 162, poz. 1692 oraz z 2005 r. Nr 64, poz. 565).

Rozdział 5

Sankcje administracyjne

Art. 32.1. Organ administracji publicznej nie może zastosować sankcji administracyjnej wobec jakiegokolwiek podmiotu, jeżeli nie była ona przewidziana w prawie powszechnie obowiązującym w czasie, w którym miało miejsce naruszenie prawa przez ten podmiot.

2. Jeżeli pomiędzy naruszeniem prawa a zastosowaniem sankcji administracyjnej uległy zmianie przepisy prawa, stosuje się te przepisy, które dają podstawę do złagodzenia sankcji.

Art. 33. Organ administracji publicznej nie może stosować kilkakrotnie sankcji administracyjnej za to samo naruszenie prawa. Zakaz ten nie wyłącza odpowiedzialności w odrębnej co do przedmiotu sprawy z związku z czynem będącym powodem zastosowania sankcji administracyjnej.

Art. 34. Odmowa podporządkowania się sankcji wymierzonej w innej formie niż decyzja administracyjna uzasadnia wymierzenie jej przez wydanie z urzędu decyzji administracyjnej.

Art. 35. 1. Jeżeli ustawa przewiduje możliwość wyboru rodzaju sankcji i jej rozmiaru, wymiaru sankcji dokonuje się uwzględniając cele sankcji oraz wszystkie istotne, przesądzające o odpowiedzialności sprawcy naruszenia prawa, okoliczności sprawy.

2. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, można zawiesić wykonanie sankcji wymierzonej w postaci kary pieniężnej na okres do dwóch lat. Powtórne dopuszczenie się w okresie zawieszenia wykonania kary czynu odpowiadającego znamionom zachowania, które przesądziło o wymierzeniu uprzednio kary, uzasadnia wymierzenie kary łącznej, nie wyższej niż dwukrotna wysokość przewidzianej przez ustawę kary. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio.

Art. 36. 1. Nie można wymierzyć kary pieniężnej po upływie jednego roku od popełnienia czynu objętego karą.

2. Wszczęcie postępowania w sprawie wymierzenia kary w czasie, o którym mowa w ust. 1, wstrzymuje bieg terminu przedawnienia. Karalność czynu uzasadniającego wymierzenie kary ustaje w takim przypadku po upływie jednego roku od dnia wszczęcia postępowania.

Art. 37. Przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się w sprawach kar wymierzanych w sprawach wykroczeń, jak również w sprawach dyscyplinarnych oraz kar porządkowych nakładanych na mocy przepisów innych ustaw regulujących postępowanie przed organami administracji publicznej.

Rozdział 6

Porozumienia i umowy administracyjne

Art. 38.1. Organy administracji publicznej mogą zawierać między sobą, z innymi organami, jednostkami organizacyjnymi państwowymi, samorządowymi, społecznymi lub innymi podmiotami porozumienia administracyjne w celu realizacji zadań w sprawach, o których mowa w art. 1. Porozumienia mogą dotyczyć podejmowania uzgodnionych działań władczych, jeżeli nie ogranicza to praw ani nie nakłada obowiązków na osoby fizyczne, osoby prawne oraz inne podmioty nie podporządkowane organizacyjnie uczestnikom porozumienia i jest zgodne z interesem publicznym.

2. Jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej, porozumienie jest sporządzane w formie protokołu podpisanego przez jego uczestników, w którym zamieszcza się treść postanowień uzgodnionych pomiędzy nimi. Jako porozumienie może być potraktowana umowa zawarta na podstawie przepisów prawa cywilnego, jeżeli służy realizacji takich samych celów jak porozumienie.

3. Zawarcie porozumienia, na podstawie którego organ administracji publicznej przekazuje do wykonania swoje zadania innemu organowi, dopuszczalne jest w przypadkach i w zakresie określonych w przepisach szczególnych.

Art. 39. Jeżeli porozumienie zawiera postanowienia sprzeczne z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, organ nadzoru nad uczestnikiem porozumienia wzywa do wypowiedzenia porozumienia w trybie natychmiastowym, w razie zwłoki stosuje środki nadzoru w celu pozbawienia porozumienia skuteczności wobec organu nadzorowanego.

Art. 40. Jeżeli uczestnik porozumienia nie wykonuje określonych w nim obowiązków, organ nadzoru administracji publicznej, o którym mowa w art. 39, po uprzednim wezwaniu opieszalego uczestnika do przestrzegania porozumienia, stosuje środki nadzoru wobec nadzorowanych organów administracji publicznej oraz występuje z żądaniem do właściwych organów nadzoru innych uczestników porozumienia o zastosowanie takich środków.

Art. 41.1. Organ administracji publicznej, właściwy do załatwienia sprawy, o której mowa w art. 1, w drodze decyzji administracyjnej albo poprzez podjęcie innego aktu lub czynności władczej, uprawniony jest do zawarcia umowy z osobami, których interesów prawnych lub obowiązków sprawa dotyczy, o ile nie stoją temu na przeszkodzie przepisy szczególne (umowa administracyjna).

2. Zawarta, w granicach właściwości organu i zgodnie z zasadami ogólnymi postępowania w danego typu sprawach, umowa określa treść oraz sposób wykonania uprawnień i obowiązków, jakie miały zostać ustalone w wyniku podjęcia decyzji administracyjnej lub innej czynności władczej, przewidzianych w przepisach odrębnych i zastępuje te akty lub czynności, o ile jej strony tak postanowią.

3. Umową, o której mowa w ust. 1, służyć może także do ustalenia stanu faktycznego lub stanu prawnego w sprawie, jeżeli ustalenie ich na podstawie środków dowodowych w postępowaniu wyjaśniającym, prowadzonym na podstawie mających zastosowanie przepisów o postępowaniu administracyjnym, okazało się niemożliwe albo wymagało poniesienia kosztów niewspółmiernych wobec celu postępowania (układ).

4. Umowa administracyjna, w której strona umowy zobowiązuje się do świadczenia na rzecz organu administracji publicznej, może zostać zawarta, o ile świadczenie to służyć będzie ustalonemu przez strony celowi takiej umowy, mieszczącemu się w granicach zadań publicznych realizowanych przez ten organ na podstawie przepisów prawa. Świadczenie musi pozostawać w rzeczowym, uwzględniającym całokształt okoliczności zawierania umowy, związku z zachowaniami, do jakich zobowiązuje się organ.

5. Jeżeli z przepisów prawa wynika obowiązek podjęcia przez organ administracji publicznej określonego aktu lub czynności w określonych okolicznościach faktycznych, przewidziane umową świadczenie partnera tego organu polegać może wyłącznie na zachowaniu, do którego mógłby zostać zobowiązany w takim akcie, albo od którego podjęcia organ mógłby uzależnić podjęcie danej czynności władczej.

6. Umowa administracyjna wymaga zachowania formy pisemnej przy jej zawieraniu, zmianach oraz wypowiedzaniu.

7. Jeżeli przepisy szczególne uzależniają podjęcie aktu lub czynności od zajęcia stanowiska przez inny organ, zawarcie umowy nastąpić powinno po wyrażeniu stanowiska przez ten organ. Przepisy art. 106 Kpa stosuje się odpowiednio.

Art. 42. 1. 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.

2. Do orzekania o bezskuteczności umowy, zawartej w sprawie podlegającej załatwieniu w trybie unormowanym Kodeksem postępowania

administracyjnego lub Ordynacją podatkową, upoważniony jest organ wyższego stopnia w stosunku do organu administracji publicznej będącego stroną umowy. W innych sprawach o bezskuteczności orzeka organ nadrzędny nad organem administracji publicznej będącym stroną umowy, a w przypadku jego braku – organ uprawniony do sprawowania nadzoru nad danym organem administracji publicznej.

Art. 43. W przypadku niewykonania umowy przez organ administracji publicznej, drugiej stronie – oprócz roszczeń odszkodowawczych – przysługuje prawo do wniesienia skargi na bezczynność organu administracji do sądu administracyjnego.

Art. 44. W kwestiach zawierania, wykonywania i wypowiedzania umów i porozumień administracyjnych, nie uregulowanych przepisami niniejszego rozdziału, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego.

Rozdział 7

Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe

Art. 45. W sprawach indywidualnych zawisłych przed organami administracji publicznej przed dniem wejścia w życie ustawy, postępowanie prowadzi się według przepisów dotychczasowych do zakończenia ich ostatecznym rozstrzygnięciem, z zastosowaniem tylko tych przepisów niniejszej ustawy, które są korzystniejsze dla uczestników postępowania.

Art. 46. Określenia zamieszczone w art. 5 mają zastosowanie w sprawach, których podstawę prawną stanowią przepisy wydane po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 47. Jeżeli przepisy prawa powołują się bez bliższego określenia na przepisy ogólne prawa administracyjnego, rozumie się przez to przepisy niniejszej ustawy.

Art. 48. W ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.)

1) w art. 57 dodaje się § 3a w brzmieniu:

„§ 3a. Terminy określone w latach kończą się z upływem tego dnia, który odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim roku nie było – w dniu, który poprzedzałby bezpośrednio ten dzień.”;

2) art. 104 § 1 otrzymuje brzmienie:

„**Art. 104.** § 1. Organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy ustaw stanowią inaczej.”

Art. 49. W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, z późn. zm.²), w art. 207 § 1 otrzymuje brzmienie:

„**Art. 207.** § 1. Organ podatkowy orzeka w sprawie w drodze decyzji, chyba że przepisy ustaw stanowią inaczej.”

Art. 50. W ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954, z późn. zm.³) w art. 3 § 1 otrzymuje brzmienie:

„**Art. 3.** § 1. Egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków określonych w art. 2, gdy wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów, umów administracyjnych albo – w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego – bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególny zastrzeżę dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej.”

Art. 51. Ustawa wchodzi w życie po upływie sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia.

² Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2005 r. Nr 85, poz. 727, Nr 86, poz. 732 i Nr 143, poz. 1199 oraz z 2006 r. Nr 66, poz. 470, Nr 104, poz. 708, Nr 143, poz. 1031, Nr 217, poz. 1590 i Nr 225, poz. 1635.

³ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711, Nr 133, poz. 935, Nr 157, poz. 1119 i Nr 187, poz. 1381 oraz z 2007 r. Nr 89, poz. 589.

Przepisy ogólne prawa administracyjnego – uzasadnienie projektu ustawy

1. Projekt ustawy pod nazwą: „Przepisy ogólne prawa administracyjnego” (dalej: POPA) w podstawowym zamyśle ma posiadać znaczenie praktyczne, jako podstawa porządkowania zamierzeń prawodawcy przy tworzeniu kolejnych aktów prawnych dotyczących działania administracji publicznej, ma także służyć wzmocnieniu założeń jednolitości orzecznictwa administracyjnego i działań administracji publicznej, przyczyniać się do doskonalenia kryteriów kontroli podejmowanej przez sądy administracyjne w sprawach sądownoadministracyjnych, co razem wzięte powinno zapewnić dalsze kształtowanie podstaw działania państwa przyjaznego, gwarantującego w ramach prawa racjonalne wyważanie racji interesu publicznego oraz interesów, praw i obowiązków jednostki. Projektowane regulacje nie naruszają istniejących unormowań kwalifikowanych jako przynależnych do prawa administracyjnego, zmierzając do rozszerzenia zakresu stosowania rozwiązań prawnych wypróbowanych już w odniesieniu do jednych form prawnych na pozostałe formy lub na obszary działalności administracji publicznej unormowane fragmentarycznie, czasem tylko przepisami epizodycznymi.

2. 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 ujednoclenie rozumienia tego prawa oraz usuwanie luk, jakie na tym obszarze występują, bądź pojawiają 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 byłyby to kodeks niestabilny. Przy tym tworzenie kodeksu nie zmniejszyłoby, lecz powiększyło 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.

3. 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 jakość administrowania.

4. 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 zapełnia luki w prawie administracyjnym oraz sprzyja ujednoczeniu regulacji rozbieżnej, jeżeli rozbieżność ta nie wynika ze swoistych cech regulowanej problematyki.

5. Projekt nie zawiera wszystkich, oczekiwanych przez praktykę rozwiązań pojawiających się w niej problemów i luk w regulacji prawnej. Brakuje w nim uregulowania takich zagadnień, jak skutki prawne bezczynności administracji, zasady rozstrzygania sporów kompetencyjnych, reguł zlecenia wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej, zdefiniowania pojęcia „publicznych praw podmiotowych”. Jest to efektem przyjęcia kolejnego założenia wstępnego, że w projektowanej ustawie zawarte będą jedynie takie rozwiązania, co do których uzyskano w doktrynie względną jednolitość poglądów, bądź też proponowane wypełnienia luk posiadać będą wystarczającą podbudowę w doktrynie. prawie i orzecznictwie innych państw europejskich

6. POPA stanowiąc mają zbiór reguł mających zastosowanie we wszystkich obszarach regulacji szeroko pojmowanego prawa administracyjnego (czyli przepisami prawa regulującymi organizację i działalność administracji publicznej, z wyłączeniem przepisów prawa prywatnego i karnego): w sferze ustrojowej, materialno-prawnej i procesowej, nie wyłączając prawa finansowego i tych części prawa pracy, które łączą się ze stosowaniem administracyjno-prawnych instrumentów i form działania. Każda z nich znajduje swoje odzwierciedlenie w odpowiednich rozdziałach projektu ustawy.

7. Ustawa dzieli się na 7 rozdziałów: 1. Przepisy ogólne, 2. Organy administracji publicznej, 3. Prawa i obowiązki administracyjno-prawne, 4. Podstawowe zasady załatwiania spraw, 5. Sankcje administracyjne, 6. Porozumienia i umowy administracyjne, 7. Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe. Cały akt liczy 51 artykułów.

8. Zawarte w projekcie przepisy nie wchodzą w kolizję z przepisami Konstytucji RP z 1997 r. 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.

9. Oceniając skutki ekonomiczne i społeczne projektowanej 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 sądowo-administracyjnych, a tym samym – do relatywnego zmniejszenia wydatków na administrację publiczną i sądownictwo administracyjne.



Rozdział 1

Przepisy ogólne

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 rozdziale 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 (rozdział 4); kwestie związane z sankcjami administracyjnymi (rozdział 5); regulacja zawierania porozumień i umów administracyjnych (rozdział 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 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.) (dalej: 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 urządzeń publicznych (np. obiekty sportowe, wodociągi).

Konstytucja RP z 1997 r. statuując w art. 10 ust. 1 zasadę trójpodziału władz stanowi 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. Art. 1 ust. 1, odwołujący się do pojęcia „sprawa z zakresu administracji publicznej”, powinien być – w przekonaniu projektodawców – rozumiany jako odnoszący się do wszelkich „spraw” należących do przedmiotowo rozumianej administracji publicznej, a zatem obejmujących także sprawy o charakterze ogólnym, w których podejmowane są akty generalne stanowienia i stosowania prawa. Stanowienie normy prawnej przez administrację publiczną jest także przejawem stosowania prawa – normy wyższego rzędu (konstytucyjnej, ustawowej).

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 zróżnicowanym 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 dozorcze 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 dozorcze 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 rozdziału 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. Brzmienie art. 3 i 4, w zakresie, w jakim obliguje do działania w granicach swych kompetencji i właściwości, wyraża doktrynalną zasadę kompetencyjności, dodatkowo wzmocnioną zastrzeżeniem konieczności posiadania ustawowej podstawy do przekazania (powierzenia) kompetencji innemu organowi (art. 38 ust. 3).

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 prawodaw-

cę. 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. Definiowanie „decyzji administracyjnej” jest z praktycznego punktu widzenia konieczne, co potwierdzają dane Biura Orzecznictwa NSA o zakresie wątpliwości, jakie budzi to pojęcie w orzecznictwie administracyjnym. Definiując natomiast „postanowienie” celowo dodano zastrzeżenie o niemerytorycznym i akcydentalnym charakterze tej formy działania administracji publicznej. W ten sposób – uwzględniając posługiwanie się przez ustawodawcę tą formą w ustawach odrębnych – zabezpieczone zostaną prawa jednostki do sądu, gdyż takie postanowienia staną się „innymi aktami” w rozumieniu przepisów o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: ppsa) i prawo do ich zaskarżenia nie będzie zależne od tego, czy ustawa szczególna będzie je przewidywać, czy nie (postanowieniami w rozumieniu art. 3 ppsa będą tylko postanowienia wydawane w toku innych postępowań administracyjnych).

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 lipca.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 9 projektu ustawy, przyjmując za podstawową jego cechę 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 przyznanych danemu podmiotowi zadań i kompetencji. Wbrew poglądom wyrażanym w doktrynie, nie są to wyłącznie terminy teoretyczne. Posługuje się nimi zarówno polski, jak i unijny prawodawca, nigdy jednak nie wyjaśniając co ukrywa się pod tymi zwrotami. Ponieważ pojawiają się one w różnorodnych postaciach – zarówno w stosunkach wewnętrznych w administracji publicznej, jak i w jej relacjach z osobami prywatnymi i nie podporządkowanymi „kontrolującemu”, czy „nadzorującemu”, zdecydowano się ograniczyć zakres ich definicji do sfery wewnętrznej administracji publicznej, w której każde z nich oznacza w zasadzie to samo (w sferze zewnętrznej zdarza się, że pod pojęciem „kontrola” występują działania wykraczające poza to, co uważane jest za kontrolę w administracji publicznej, polegające na podejmowaniu wiążących kontrolowa-

nego rozstrzygnięć). Definicja „nadzoru”, przewidująca podejmowanie w jego ramach aktów wiążących organ nadzorowany, obejmuje swym zakresem także te przypadki, w których nadzór wyraża się uprawnieniem do podejmowania aktów o charakterze personalnym.

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. Uregulowania przewidziane w art. 7 i art. 8 (a także w art. 25 i art. 27) stanowią wyraz konkretyzacji w przepisach prawa administracyjnego zasady ochrony praw dobrze nabytych.

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*.

Czasami ustawy zawierają przepisy przejściowe odnoszące się jedynie do niektórych spraw – można więc powiedzieć, że ustawa je zawiera, ale nie ma ich w pozostałym zakresie – co uzasadnia przyjęcie, że są one „niewystarczające” (tak było w przypadku wprowadzania ustawy o świadczeniach rodzinnych z 2003 r. i ustawy o pomocy społecznej z 2004 r., które zawierały dyspozycje stosowania do niektórych spraw przepisów dotychczasowych, do innych – rozwiązań nowych, a w sto-

sunku do pozostałych nie zawierały żadnej dyspozycji). Wówczas zastosowanie miałyby przepis art. 8 POPA, dający wyraźne upoważnienie do rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach odnoszących się do stanów faktycznych zaistniałych przed wejściem w życie owego prawa, na podstawie korzystniejszych dla zainteresowanych przepisów dotychczasowych.

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).

Proponowana w art. 9 ust. 6 zasada podpisywania aktów organów kolegialnych przez ich przewodniczących lub wskazanych w odpowiednich dokumentach regulujących organizację pracy takich organów wiceprzewodniczących, znacznie uprości i zdynamizuje funkcjonowanie takich organów i przyspieszy załatwianie przez nie spraw obywateli. Posiłkowy charakter ustawy powoduje, że rozwiązanie takie nie będzie przeszkodą wprowadzenia – tam, gdzie to konieczne – zasady podpisywania aktów organów kolegialnych przez wszystkich ich członków.

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.

Zasada władztwa organizacyjnego administracji publicznej, właściwa w demokratycznych państwach prawnych, nie wymaga tworzenia struktur organizacyjnych wyłącznie w drodze ustawy. Znajduje to wyraz w Konstytucji, która nie tylko nie zastrzega formy ustawy dla aktu tworzącego organ administracji publicznej, lecz nawet sama przewiduje, że to Rada Ministrów organizuje na podstawie ustaw swoją pracę, Prezydent – na wniosek premiera – powołuje takich członków Rady Ministrów, o jakich zawnioskuje Prezes Rady Ministrów, a nie na takie stanowiska, jakie przewidują ustawy. Takie podejście usuwa też nadmierne usztywnienie struktur administracji utrudniające ich modernizację. Uznanie, że tworzenie organów administracji i określanie ich struktury to materia ustawowa, jest przyczyną politycznego blokowania decyzji zmierzających do redukcji organów i instytucji zbędnych z punktu widzenia interesu publicznego, mnożenia nowelizacji ustaw (np. o zmniejszeniu liczby wiceprezesów urzędu bądź agencji z 5 do 2).

Przepis art. 9 ust. 5, przewidujący ochronę praw i interesów adresatów aktów i czynności podjętych z przekroczeniem zakresu posiadanego upoważnienia, wprawdzie nie wskazuje instrumentów tej ochrony, ale mimo to powinien być wystarczającą gwarancją ich nienaruszalności, gdy przyjmiemy, że ma stanowić zasadę ogólną dla organów oceniających prawidłowość wadliwie podpisanego aktu czy dokonanej czynności urzędowej i przeszkodą do pozbawienia ich skutków prawnych (stwierdzenia nieważności lub bezskuteczności).

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 administracyjnoprawnej, 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).

Projekt konsekwentnie rozróżnia zadania, kompetencje i właściwość organu administracji publicznej. W znacznym stopniu pokrywa się to z terminologią stosowaną w prawie europejskim, w którym także nie utożsamia się kompetencji i właściwości organu administracji i wielokrotnie odwołuje się do kategorii pojęciowej „zadania” władzy publicznej. Również w polskich ustawach podejmowanych w ramach procesu harmonizacji naszego prawa z prawem europejskim, pojęcia te występują obok siebie, oznaczając każde co innego. Należy spodziewać się, że także polskie orzecznictwo i doktryna odpowiednio zdefiniują te kategorie pojęciowe. Właściwość traktuje się tu w kategoriach procesowych, jako przymiot organu powołanego do zastosowania przewidzianej ustawą (innym przepisem) kompetencji w celu zrealizowana określonego prawem zadania (osiągnięcia określonego w niej stanu).

Gdyby nie było możliwe ustalenie organu właściwego zgodnie z powyższymi regułami, 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 prezydium 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.).

POPA nie powinny natomiast zawierać przepisu upoważniającego generalnie jakikolwiek organ administracji publicznej do rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych, gdyż byłoby to sprzeczne z Konstytucją zastrzegającą tę kompetencję – w przypadku, gdy jednym z pozostających w sporze organów jest organ jednostki samorządu terytorialnego – na rzecz sądu administracyjnego (art. 166 ust. 3).

W art. 10 ust. 2 nie bez przyczyny wzmiankuje się o potrzebie ustalenia organu właściwego do wznowienia postępowania. Konieczność wskazania wznowienia postępowania w sytuacjach, o jakich mowa w art. 10 wynika stąd, że i w dniu dzisiejszym muszą być rozpoznawane żądania wznowienia dotyczące dawnych decyzji, a organem podejmującym rozstrzygnięcie o wznowieniu będzie inny organ, niż mający przeprowadzić takie postępowanie i ewentualnie uchylić ostateczną decyzję oraz orzec co do istoty sprawy.

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 ukróciło 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, 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. Wyjaśnienie, że o osobistym bądź nieosobistym charakterze praw i obowiązków administracyjnych przesądzają przepisy prawa, oparte jest na założeniu, że to właśnie w przepisach prawa następuje określenie okoliczności lub stanów faktycznych, od których zaistnienia uzależnione jest powstanie oraz treść tych praw i obowiązków.

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 zwi-

zane 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. Konkludując, jeżeli określone przepisami materialnego prawa administracyjnego prawa i obowiązki jednostki są oparte na cechach (przymiotach) osoby uprawnionej lub zobowiązanej – mają charakter osobisty. Natomiast, gdy odnoszą się do jakiejś rzeczy (zabytek, nieruchomości rolne, działka budowlana) albo do prawa do rzeczy (przedsiębiorstwa, gospodarstwa rolnego), mają charakter nieosobisty (w doktrynie i orzecznictwie bywają też nazywane „rzeczowymi”).

Ustę 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 rozstrzygania 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 administracyjnosądowy, 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 równoważnia się władz publicznych, lecz jest wręcz przejawem jej pełnej realizacji. To rolą sądów jest bowiem rozstrzyganie 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 długa 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 odmienność. 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 reguluje stwierdzanie bezskuteczności działań władczych podjętych w innych formach, niż decyzja lub postanowienie. Nie objęto tym przepisem działań niewładczych uznając, że działania takie z zasady nie wywołują skutków prawnych, a te, które je wywołują, posiadają (przepisy prawa cywilnego) lub uzyskają przez przyjęcie POPA stosowną regulację prawną pozwalającą na usuwanie tych skutków w przypadku, gdy podjęto je z naruszeniem prawa (zob. przepisy o porozumieniach i umowach administracyjnych).

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

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

Ustęp trzeci określa konsekwencje stwierdzenia bezskuteczności czynności władczej w stosunku do aktów lub czynności, dla których stanowiło ono podstawę. Dotyczy to również następstw ubezskutecznienia czynności, które wywiera skutek prawny poza zakresem kompetencji lub właściwości organów administracji publicznej. W obu tych sytuacjach bezskuteczność czynności władczej 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 czynności władczych. Nie miały bowiem do nich zastosowania tryby nadzwyczajne, zawarte w k.p.a., 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 „czynności władczej”. 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 tej czynności”) 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

Podstawowe zasady załatwiania 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 ułatwiłoby 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 rozstrzygnięcia 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 rozstrzygnięcie 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 ważniejsze, 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 POPA. 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 obydwu 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, art. 21, art. 22, art. 23 i art. 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 POPA, 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 POPA zawierającymi zbliżone treści normatywne.

Projekt nie próbuje wyrazić wśród zasad ogólnych załatwiania spraw administracyjnych zasady pomocniczości oraz zasady prawa do sądu, czy zakazu dyskryminacji. Uczyniono tak uznając, że należą one do materii konstytucyjnej i próba wyrażenia ich w ustawie zwykłej mogłaby być przedmiotem zarzutu zawężania konstytucyjnej treści tych zasad. Uwzględniono równocześnie, że obie te zasady nie są zasadami załatwiania spraw, lecz ogólnymi zasadami prawa, w tym także prawa administracyjnego i tym samym nie mieszczą się w regulowanej tym rozdziałem tematyce.

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 aurytetytu 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. Sposób ujęcia w art. 18 ust. 3 zasady proporcjonalności (sensu largo) pozwala przyjąć, że wyraża ona równocześnie zasadę efektywności i racjonalności działania administracji publicznej.

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 lub innego typu aktu administracyjnego 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 decyzji, 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) regułę dopuszczającą wydanie decyzji *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 kolegialnego). 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.

Przepis **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 kontradyktoryjnych, 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.¹, a innych sprawach stwierdza, że z przepisu tego nie da się wyprowadzić

¹ 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.

wniosku, że określa on uczestnika postępowania, na którym spoczywa ciężar dowodowy.² 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 wprawdzie 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

² 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.

w chwili rozstrzygnięcia sprawy, o ile nic przeciwnego nie wynika z przepisów przejściowych ustawy szczegółowej.

Użyty w art. 25 ust. 1 (a także w art. 31 ust. 2) zwrot „sprawa indywidualna”, znany z k.p.a., nie powinien sugerować, że przepisy POPA wchodzi tu w kolizję z unormowaniami kodeksu. Zasady wyrażone w tych przepisach nie są sprzeczne z k.p.a. W pierwszym z tych przepisów sformułowano zasadę prawa materialnego – związaną z zasadą ochrony praw dobrze nabytych – obejmującą wszelkie formy prawne działania administracji podejmowane zarówno w postępowaniach regulowanych przepisami proceduralnymi (k.p.a. i *Ordynacji podatkowej*), jak i pozbawione takich regulacji. Ponieważ obowiązujące procedury nie regulują tych kwestii, zastosowanie będą miały przepisy POPA.

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 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 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.

W ust. 3 art. 29 wskazano, iż do obliczania terminów ustalonych przez organ administracji publicznej oraz wynikających z przepisów odrębnych należy stosować odpowiednie przepisy k.p.a. Ponieważ w praktyce właściwe organy władzy publicznej mają często do czynienia z przepisami szczegółowymi określającymi terminy, od których upływu ustawodawca uzależnia określone skutki prawne, a równocześnie nie wskazuje sposobu ich obliczania, koniecznym jest wprowadzenie do porządku prawnego

przepisu wypełniającego tak powstałe luki. Regulacje prawne dotyczące tej materii znajdują się w k.p.a., *Ordynacji podatkowej* i ppsa. Nie mają one jednak zastosowania we wszystkich sprawach z zakresu administracji publicznej. Aby zachować jednolitość systemu prawa w kwestiach związanych z terminami, proponuje się przepis odsyłający do odpowiedniej regulacji w k.p.a. – jako sprawdzonej i znanej.

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.

Zawarta w art. 31 ust. 2 reguła domniemania formy decyzji lub postanowienia dla każdego przypadku odmownego załatwienia sprawy to także swoisty wentyl bezpieczeństwa dla jednostki w przypadkach uciekania przez ustawodawcę w przepisach szczegółowych w „sferę prawa cywilnego” (niem. *Flucht in Privatrecht*) oraz innego typu zabiegi omijania kompleksowo chroniących prawa jednostki procedur administracyjnych (k.p.a. i *Ordynacja podatkowa*). Takie rozwiązanie stanowić będzie uzupełnienie regulacji szczegółowych prawa materialnego, w których nie przewidziano załatwiania spraw w drodze decyzji (stąd k.p.a. nie ma w nich co do zasady zastosowania).

Rozdział 5

Sankcje administracyjne

Włączenie do projektu ustawy rozdziału poświęconego *sankcjom* 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 rządowi 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 sankcjach administracyjnych mają stanowić swego rodzaju część ogólną regulacji tworzących podstawę do nakładania przez organy administracji publicznej różnych typów kar i innego typu dolegliwości stanowiących sankcje za naruszenie przepisów prawa administracyjnego. 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 sankcjach 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 sankcji, chyba że wcześniejsze przepisy przewidywały łagodniejszą odpowiedzialność. Wynika z nich, iż podstawą zastosowania sankcji administracyjnej może być wyłącznie przepis ustawy. Pojęcie sankcji administracyjnej zdefiniowano w słowniczku pojęć (art. 5 ust. 1 pkt 6) 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 sankcji) 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 sankcji, np. wówczas, gdy kolejna sankcja uwzględnia fakt wcześniejszego dopuszczenia się czynu podlegającego sankcji 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 euro-

pejskim *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 sankcji 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 sankcji (jej cel oraz istotne okoliczności sprawy, w której sankcja jest stosowana) w sytuacji, gdy przepisy ustawy przewidują możliwość wyboru tak rodzaju, jak i wysokości kary. Działanie organów administracji zostałoby 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 uprawnień).

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 uprawnień) 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). Zastosowanie tego przepisu ograniczono do kar pieniężnych wychodząc z założenia, że nie mogą na tych samych zasadach ulegać przedawnieniu obowiązki poddania się innym sankcjom administracyjnym z uwagi na funkcje, jakie spełniają. Sankcje nie mające charakteru kary pieniężnej, lecz np. zakazu kontynuowania naruszającej prawo działalności, nie mogą podlegać przedawnieniu z uwagi na upływ tak krótkiego okresu czasu, bo wynikiem ich zastosowania jest przywrócenie naruszonego stanu zachowania jednostki zgodnego z prawem przedmiotowym, często będącego równocześnie naruszeniem praw osoby trzeciej (np. wybudowanie obiektu budowlanego na nieruchomości, do której inwestor nie miał i nie ma żadnego tytułu prawnego).

Przepisy ustawy o sankcjach administracyjnych nie będą miały zastosowania w sytuacjach objętych 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. Z oczywistych względów nie wspomniano w tym przepisie o przepisach ustawy *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* wychodząc z założenia, że przewidziane w nich grzywny nie mają charakteru sankcji administracyjnej, lecz charakter przymuszający.

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 administracyjnymi. 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 odzworowanie 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 uwzględni 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. 40** 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 na zasadzie zaufania – nie należy pozbawiać ufnych

partnerów niejako „na łaskę losu” w przypadkach, gdy ich partner nadużyje pokładanego w nim zaufania.

Projektodawcy wychodzili z założenia, że niewładczy (dla podmiotów je zwierających) charakter porozumień administracyjnych nie może oznaczać, że będą one traktowane jako prawnie niewiążące. Tym bardziej, że ich skutki mogą mieć istotny wpływ na funkcjonowanie urzędów i służb użyteczności publicznej, a w związku z tym – na wypełnienie przez podmioty współdziałające w tej formie ich ustawowych obowiązków wobec społeczności. W sytuacji uchylania się od realizacji postanowień porozumienia, a także wówczas, gdy zawarte porozumienie narusza prawo, ustawodawca powinien zagwarantować każdej z porozumiewających się stron odpowiednie środki prawne. Rozwiązania zawarte w art. 39 i art. 40 będą służyły temu celowi. Warto zauważyć, że ani niewładczy charakter umów cywilnoprawnych, ani dobrowolność ich zawierania nie stały się nigdzie przeszkodą zapewnienia zawierającym je stronom drogi sądowej w przypadku dostrzeżenia w treści kontraktu wad prawnych lub niewywiązywania się z zawartych umów. Propozycja poddania podobnym zabezpieczeniom porozumień administracyjnych nie stoi zatem w sprzeczności z ich dobrowolnością i niewładczością.

Projekt zawiera całkowicie nowe na gruncie polskiego prawa administracyjnego uregulowanie 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 przesadzona w zaistniałych, ustalonych okolicznościach faktycznych przez przepisy obowiązującego prawa, a równocześnie wykluczy naruszanie 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 publicznej, 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, ust. 6 i ust. 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 byłby 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 „nieważ-

ności 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 sądowo-administracyjnym 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 wypowiedzania 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

Zmiany w przepisach obowiązujących, 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 POPA, 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 POPA, odpowiadających pojęciom zamieszczonym w art. 5 ustawy. Przyjęcie odmien-

nego założenia prowadziłyby 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”, dodane w art. 104 § 1 k.p.a. oraz w art. 207 § 1 *Ordynacji podatkowej* (art. 48 i art. 49), 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.

**Zespół ekspercki
przy Rzeczniku Praw Obywatelskich
ds. opracowania przepisów ogólnych
prawa administracyjnego
(powołany w dniu 14 czerwca 2006 r.)**

prof. dr hab. Dariusz R. Kijowski – Przewodniczący

prof. dr hab. Janusz Borkowski

prof. dr hab. Wojciech Chróścielewski

Bogusław Gruszczyński

prof. dr hab. Zbigniew Kmiecik

dr hab. Jerzy Świątkiewicz

Magdalena Kuruś – Sekretarz Zespołu, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Dariusz Ryszard Kijowski

Studia administracyjne ukończył na Wydziale Administracyjno-Ekonomicznym UW Filii w Białymstoku w 1978 r., zatrudniony w UW 1.07.1978, od 1997 r. na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, od 2001 r. – na stanowisku profesora nadzwyczajnego. Badacz polskiego, austriackiego, niemieckiego i szwajcarskiego prawa administracyjnego. Profesor Wyższej Szkoły Administracji Publicznej im. S. Staszica w Białymstoku.

Stopień doktora nauk prawnych nadany uchwałą Rady Naukowej Instytutu Nauk Administracyjno-Prawnych Wydziału Prawa UW w 1985 r.; doktora habilitowanego nauk prawnych – uchwałą Rady Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku z dnia 2.06. 2000 r. Stypendysta na Uniwersytecie Wiedeń 1988-1989, od 1990 r. uczestnik szeregu prac legislacyjnych (kierownik lub członek zespołów redakcyjnych), dotyczących ustroju samorządu terytorialnego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, prawa energetycznego, postępowania administracyjnego, postępowania egzekucyjnego w administracji i sądownictwa administracyjnego. W latach 1994-1999 ekspert Kancelarii Sejmu, w latach 1992-1998 ekspert Biura Reformy Administracji Publicznej URM

i KPRM. Autor i współautor ponad 100 publikacji, a w tym: „Zasada adekwatności w prawie administracyjnym”, PiP 1990, z. 4, ss. 59-68; „Zasada proporcjonalności (adekwatności) jako miernik dopuszczalności ingerencji państwa w prawa i wolności obywateli”, Biuletyn RPO-Mat. 1990 nr 6 s. 63-89; „Postanowienia dodatkowe i dopuszczalność opatrywania nimi decyzji administracyjnych” w: „Prawo, administracja, obywatele” Białystok 1997, s. 143-167; „Konstytucja RP a prawo administracyjne” (współautorzy: J. Świątkiewicz, A. Jaroszyński, Przegląd Legislacyjny 1997 nr 3 s. 25-49; „Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego” Białystok, 2000; „Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP” Red. M. Stec. (współautorzy: Z. Gilowska, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski) Samorząd Terytorialny 2002 nr 1/2 s. 19-220; „Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia” Red. Mirosław Stec. (współautorzy: S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski) Samorząd Terytorialny 2005 nr 1/2 ss. 158; „Diagnoza stanu terytorialnego administracji publicznej w Polsce” (współautorzy: M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski) Samorząd Terytorialny 2004 nr 1/2 s. 5-183, Austria (w:) Postępowanie administracyjne w Europie. Red. Z. Kmiecik. Kraków 2005.

W latach 1993-1997 członek Rady Legislacyjnej przy Prezesie RM, w latach 1996-1999 członek Rady Służby Cywilnej. Organizator i wieloletni prezes (również aktualnie) SKO w Białymstoku. Członek Trybunału Stanu V i VI kadencji

Janusz Borkowski

Studia prawnicze ukończył na Wydziale Prawa Uniwersytetu Łódzkiego w 1956 r. Zatrudniony w Uniwersytecie Łódzkim 1 września 1956 r. przeszedł wszystkie stanowiska od asystenta do profesora zwyczajnego. Stopień doktora nauk prawnych nadany uchwałą Rady Wydziału Prawa UŁ w 1964 r.; doktora habilitowanego nauk prawnych uchwałą Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego z 1970 r.; tytuł prof. nadzw. nadany w 1976 r. i prof. zw. w 1983 r. Absolwent studiów podyplomowych (1966/67) Centre Europeen Universitaire w Nancy, stypendysta Rządu Francuskiego w 1973 r., prof. wizytujący w Uniwersytecie Aix-Marseille III w 1993 r. oraz w Uniwersytecie Pierre Mendes France w Grenoble w 2001 r. Uczestnik szeregu prac legislacyjnych dotyczących postępowania administracyjnego i sądownictwa administracyjnego. Autor ponad 250 publikacji, w tym

komentarzy i podręczników (wielokrotnie wydawanych). Sędzia Sądu Najwyższego w latach 1990-1993 i sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w latach 1993-2000. Długoletni członek Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej do Spraw Stopni i Tytułu oraz członek w wielu kadencjach Komitetu Nauk Prawnych PAN (również w obecnej kadencji). Sędzia NSA w stanie spoczynku, emerytowany prof. zw. UŁ, zatrudniony nadal w Uczelni w częściowym wymiarze czasu pracy.

Wojciech Chróścielewski

Studia prawnicze ukończył na Wydziale Prawa Uniwersytetu Łódzkiego w 1975 roku, gdzie następnie podjął pracę – obecnie jest Kierownikiem Zakładu Polskiego Postępowania Administracyjnego. W 1984 r. uzyskał stopień doktora nauk prawnych za rozprawę doktorską: *Podziały terytorialne specjalne*, za którą otrzymał III nagrodę na konkursie „Państwa i Prawa”. W 1994 r. na podstawie rozprawy habilitacyjnej: *Akt administracyjny generalny*, uzyskał stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych. W 2002 r. otrzymał tytuł naukowy profesora nauk prawnych. Od 2005 r. profesor zwyczajny UŁ.

Jego zainteresowania naukowe skupiają się wokół czterech grup zagadnień: problematyki podziału terytorialnego państwa; prawnych form działania administracji; podstawowych zagadnień z zakresu teorii i praktyki postępowania administracyjnego ogólnego i podatkowego oraz problematyki postępowania sądownoadministracyjnego.

Autor ponad 120 publikacji naukowych – monografii, podręczników, studiów, rozdziałów w pracach zbiorowych, artykułów, glos i recenzji. Najważniejsze z nich to: *Podziały terytorialne specjalne*, Warszawa 1987; *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994; *Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną* (współautor Z. Kmiecik), Warszawa 1995; *Postępowanie podatkowe w świetle Ordynacji podatkowej* (współautor W. Nykiel), Warszawa 2000; *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002; oraz podręcznik *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi* (współautor J. P. Tarno), Warszawa 2004, 2006. Jest także autorem wielu prac na rzecz praktyki legislacyjnej i administracyjnej.

Dwukrotnie otrzymał nagrodę Ministra Edukacji Narodowej, czterokrotnie nagrodę Rektora UŁ. Odznaczony m.in. Złotym Krzyżem Zasługi, Medalem Komisji Edukacji Narodowej, Medalem Uniwersytetu Łódzkiego w Służbie Społeczeństwu i Nauce.

Od 2001 r. sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Bogusław Gruszczyński

Studia prawnicze ukończył na Wydziale Prawa Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu w 1971 r. Od 1973r. orzekał w sprawach cywilnych w Sądzie Powiatowym w Poznaniu, początkowo jako asesor, a następnie sędzia Sądu Rejonowego. Od 1982 r. sędzia Sądu Wojewódzkiego, orzekający w Wydziale Cywilno-Rewizyjnym w Sądzie Wojewódzkim w Warszawie. Od 1991 r. sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, orzekający w sprawach podatkowych. Od 2001 r. zastępca Dyrektora Biura Orzecznictwa tego Sądu. W latach 1989-1990 Dyrektor Gabinetu Ministra w Ministerstwie Sprawiedliwości, a w latach 1995-1998 Dyrektor Departamentu Organizacji i Informatyki w tym Ministerstwie.

Współautor komentarzy: Podatek dochodowy od osób prawnych (Unimex-Wrocław), Ordynacja podatkowa (LexisNexis), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Zakamycze).

Członek Kolegium Redakcyjnego miesięcznika „Prawo i Podatki” oraz dwumiesięcznika „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, autor głoś i artykułów, w tym przede wszystkim dotyczących skargi kasacyjnej do NSA.

Zbigniew Kmiecik

Studia prawnicze ukończył w 1980 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Stopień naukowy doktora nauk prawnych uzyskał w 1986 r. W 1994 r. na podstawie oceny ogółu dorobku naukowego oraz rozprawy „Skuteczność regulacji administracyjno-prawnej” nadano mu stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych w zakresie prawa i postępowania administracyjnego, a dnia 14 grudnia 1999 r. – tytuł profesora w dziedzinie nauk prawnych. Od 1996 r. jest sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Jest autorem ok. 150 publikacji naukowych, w tym kilku podręczników i monografii, ponad 40 głoś do orzeczeń sądowych, a także redaktorem wielu cennych opracowań zbiorowych. Najważniejsze z publikacji to „Postępowanie administracyjne oraz postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (w świetle orzecznictwa NSA)”, Warszawa 1988 – współautor J. P. Tarno; „Skuteczność regulacji administracyjnej”, Łódź 1994; „Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną”, Warszawa 1995 – współautor W. Chróścielewski; „Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich” Warszawa 1997; „Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego”

Warszawa 2000; „Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym” Kraków 2004; „Postępowanie administracyjne w Europie” (red.), Kraków 2005; „Polskie sądownictwo administracyjne”, Warszawa 2006.

Jerzy Świątkiewicz

Doktor habilitowany praw, specjalista prawa administracyjnego.

Absolwent Wydziału Prawa Uniwersytetu Łódzkiego. Pracował w terenowych organach administracji państwowej, a od 1958 r. w organach Prokuratury – w pionie prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa. Zajmował kolejno stanowiska: podprokuratora, wiceprokuratora Prokuratury Wojewódzkiej w Gdańsku, wiceprokuratora i prokuratora Prokuratury Generalnej – doradcy Prokuratora Generalnego. W 1968 r. uzyskał stopień doktora nauk prawnych, a w 2002 r. – doktora habilitowanego. Uczestniczył w pracach legislacyjnych m.in. zespołu dla opracowania projektu reformy kodeksu postępowania administracyjnego i przywrócenia sądownictwa administracyjnego. W latach 1981 – 1997 był członkiem Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, w tym w jednej z kadencji wiceprzewodniczącym. W dniu 1 września 1980 r. został mianowany sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego. Od 1982 r. był wiceprezesem NSA. W lipcu 1995 r. przeszedł w stan spoczynku.

15 września 1995 r. został powołany przez Marszałka Sejmu na stanowisko Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich.

Autor wielu publikacji z zakresu prawa administracyjnego w tym sądownictwa administracyjnego oraz książki omawiającej kompleksowo regulacje prawne, praktykę i wieloletni dorobek instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich. Autor komentarza do Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji.

Zakończył pracę na stanowisku Zastępcy Rzecznika 30 września 2006 r.

Od 2007 roku jest profesorem Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej na Wydziale Administracji we Włocławku.

Wybrane piśmiennictwo polskie na temat przepisów ogólnych prawa administracyjnego

1. **Bojanowski Eugeniusz**, Legislacja administracyjna. Red. i wstęp Eugeniusz Bojanowski. Referaty. Komunikaty. Dyskusja. Projekt ustawy „Przepisy ogólne prawa administracyjnego”. Gdańsk 1993 UG ss. 257 (z opracowaniami J. Borkowskiego na ss. 7-18, Z. Leońskiego, na ss. 19-32, J. Świątkiewicza na ss. 51-72).
2. **Borkowski Janusz**, Dlaczego ustawa - przepisy ogólne prawa administracyjnego. RN Gosp.-Admin. 1986 nr 4.
3. **Borkowski Janusz**, Przepisy ogólne prawa administracyjnego a sprawność administracji państwowej. Administracja 1988 nr 2, s. 5-13.
4. **Kmieciak Zbigniew**, Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego, Warszawa 2000.
5. **Knapik Marian**, Ustrój i funkcjonowanie administracji państwowej a postanowienia Konstytucji i przepisów ogólnych prawa administracyjnego. Administracja 1989 [1990] nr 2, s. 7-21.
6. **Knapik Marian**, Ustrój i zadania administracji państwowej a przepisy ogólne prawa administracyjnego. Administracja 1990 nr 1, s. 45-57.
7. **Kudrycka Barbara**, W sprawie projektu ustawy o przepisach ogólnych prawa administracyjnego. W: Prawo, administracja, obywatel, Temida 2, Białystok 1997, s. 197-205.
8. **Leoński Zbigniew**, Projekt ustawy o przepisach ogólnych prawa administracyjnego. OMT 1988 nr 2, s. 2-4.
9. **Ochendowski Eugeniusz**, Zagadnienie części ogólnej prawa administracyjnego - problem ustawy - przepisy ogólne prawa administracyjnego. W: Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej, Przemyśl 2000, s. 422-429.
10. **Ochendowski Eugeniusz**, Przepisy ogólne prawa administracyjnego. [Dot. projektu ustawy o prawie administracyjnym]. „Rzeczpospolita” 1987 nr 262.

11. **Szypliński Mieczysław**, Uwagi dyskusyjne do projektu ustawy – przepisy ogólne prawa administracyjnego. OMT 1987 nr 3 s. 40-41.
12. **Świątkiewicz Jerzy**, Tezy do projektu ustawy - Przepisy ogólne prawa administracyjnego. RN Gosp.-Admin. 1986 nr 5.
13. **Świątkiewicz Jerzy**, Koncepcja projektu ustawy przepisy ogólne prawa administracyjnego. PiP 1988 nr 8 s. 18-27.
14. **Wasilewski Andrzej**, Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość, PWN Warszawa 1988, ss. 180.
15. (***) Kilka uwag o projekcie ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego. Projekt Rady Legislacyjnej. Prz.Legisl. 1997 nr 1 s. 121-154.

CZEŚĆ II.

**Realizacja obywatelskiego prawa do dobrej
administracji przez organy samorządu
terytorialnego – sprawozdanie z badań
przeprowadzonych przez Biuro
Rzecznika Praw Obywatelskich
(lipiec 2006 r. – kwiecień 2007 r.)**

Wprowadzenie

1. Administracja a problemy praworządności

Organy administracji publicznej zajmują w stosunku do obywateli i innych podmiotów pozycję nadrzędną. Łączą bowiem w swojej osobie cechy strony oraz arbitra. Decydują jednostronnie o prawach i obowiązkach podmiotów administrowanych. Nawet uprawnienia obywateli są tylko konsekwencją wprowadzonej uprzednio reglamentacji, czyli ograniczenia swobody w zachowaniach podmiotów, a w następstwie do „dozowania” tych uprawnień. Pracownik aparatu administracyjnego jest więc z konieczności „sędzią we własnej sprawie”¹ (*judex in causa sua*). W następstwie tego, z istoty stosunku administracyjnoprawnego wynika niebezpieczeństwo „strukturalnego subiektywizmu” każdej administracji publicznej. Partykularyzm resortowy i lokalny, błędy w obsadzie kadrowej oraz inne czynniki natury subiektywnej, wpływają bowiem na praktykę stosowania prawa. W konsekwencji, praktyka ta nie zawsze jest zgodna z literą prawa i jego poprawną wykładnią. Niezależność organów samorządowych podnosi ryzyko popełniania naruszeń obowiązujących standardów.²

Państwa nowoczesne uznają samorząd za najskuteczniejszą formę zarządzania sprawami lokalnymi. Prawo społeczności lokalnych do samorządu, budowane było w Polsce od połowy 1990 r. na mocy przepisów ustawowych, reformujących organizację życia politycznego w kraju. W 1997 r. zyskało ono ochronę konstytucyjną. Rozwinięcie tego prawa dokonało się w kolejnym etapie reformy, wprowadzającej trzy płaszczyzny organów samorządowych. W wyniku decentralizacji władzy publicznej, skala zadań publicznych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego jest ogromna. Samorządy załatwiają coraz więcej spraw obywateli. Stąd społeczne oceny działania administracji publicznej, kształtowane są przede wszystkim przez pryzmat funkcjonowania administracji samorządowej.

¹ Nie mamy tu na myśli sytuacji, gdy organ administracji działa w sferze prawa cywilnego, tak jak każdy inny podmiot, np. zawierając umowy, chyba, że i tu przepisy szczególne przewidują wyjątki, np. poprzedzenie umowy aktem administracyjnym.

² Vide – recenzja niniejszego sprawozdania, sporządzona przez dr hab. Dariusza R. Kijowskiego, prof. nadzw. Uniwersytetu w Białymstoku.

2. Podstawy prawa do dobrej administracji

Konstytucja polska z 1997 r. nie zawiera wyraźnego przepisu stanowiącego o prawie obywatela do dobrej administracji. Prawo takie daje się jednak wyprowadzić w sposób oczywisty z szeregu jej postanowień będących konsekwencją i rozwinięciem naczelnej, ustrojowej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2). Odnosi się ona do wszystkich organów władzy publicznej, a więc i do organów administracji. Zawiera takie ustalenia jak np.:

- ochrona godności ludzkiej (art. 30), która doznaje ewidentnego uszczerbku w każdym przypadku działania administracji publicznej, niezgodnego z wymaganiami prawa³;
- działanie na podstawie prawa (art. 7), a przez stworzenie zamkniętego systemu źródeł prawa (art. 87-94 i inne) poddanie tego działania nie tylko bezpośredniemu stosowaniu samej Konstytucji, jak wynika to z art. 8 ust. 2 ustawy, ale także prawa międzynarodowego;
- zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie bezstronnego wykonywania zadań publicznych (wyprowadzane pośrednio z art. 153)
- akty normatywne wewnętrzne nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywatela, osób prawnych oraz innych podmiotów, nie podporządkowanych organizacyjnie organowi wydającemu taki akt (art. 93 ust. 2)⁴;
- działania organów administracji pod kontrolą instancyjną w ramach postępowania przed jej organami (art. 78), jak i sprawowaną przez organy kontrolą zewnętrzną, w tym przez sądy administracyjne (art. 184) oraz Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 80, 208);
- prawo do odszkodowania za szkody wyrządzone działaniem administracji (art. 77 ust. 1);
- prawo żądania informacji o działaniu służb publicznych (art. 61);
- zakaz pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania przez władze publiczne innych informacji o obywatelach, niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2);
- prawo dostępu każdego do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych, ograniczenie którego może określić jedynie ustawa, a także prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust. 3 i 4).

³ Tamże.

⁴ Przez to pojęcie konstytucyjne należy rozumieć wszelkie akty władcze; trudno byłoby uznać np., że już postanowienia egzekucyjne nie podlegają tym rygorom, nie mówiąc już o aktach miejscowego prawa.

Z przepisami konstytucyjnymi harmonizują odpowiednio przepisy ustaw takich jak np.: Kodeks postępowania administracyjnego, czy ustawa o dostępie do informacji publicznej, przepisy materialnego prawa administracyjnego, uszczegółowiające ochronę praw obywatela w stosunkach z administracją publiczną.

Podobnie, z art. 41 Karty Podstawowych Praw Unii Europejskiej prawo do dobrej administracji wynika m.in. z nakazów bezstronnego, rzetelnego rozpatrywania spraw w rozsądnym terminie oraz zapewnienia możliwości przedstawienia przez strony swego stanowiska organowi przed rozstrzygnięciem, zapewnienia dostępu do dotyczących jej praw dokumentów o raz uzasadniania przez organ wydanych decyzji. Zabezpieczeniu tego prawa służy prawo skargi do Sądu Pierwszej Instancji i Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu. Sprawują one funkcję sądów administracyjnych – niezależnie od sprawowania przez nie kompetencji sądów konstytucyjnego i międzynarodowego. Art. 43 Karty stwarza także uprawnionym możliwość przedstawienia Europejskiemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich przypadków „złej administracji” w działalności instytucji lub organów Wspólnoty, z wyjątkiem wspomnianych Trybunału i Sądu – przy czym wyłączenie to odnosi się tylko do zakresu w jakim sprawują funkcję wymiaru sprawiedliwości. Kolejnym krokiem było uchwalenie 6 września 2001 r. przez Parlament Europejski Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej, w skrócie EKDA. Nie ma on wprawdzie mocy powszechnie obowiązującej i formalnie nie obowiązuje organów administracji państw członkowskich, jednakże zgodnie z zaleceniami Rzecznika Europejskiego oraz stanowiskiem polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, nic nie stoi na przeszkodzie, aby organy administracji państw unijnych stosowały subsydiarnie jego postanowienia. Rzecznik IV Kadencji dokonał przetłumaczenia Kodeksu na język polski i zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o zalecenie jego pomocniczego stosowania przez organy administracji rządowej i samorządowej⁵. Jak wynika z odpowiedzi Prezesa Rady Ministrów wydał on ministrom zalecenie odpowiedniego wykorzystywania Kodeksu a także zaznajamiania z jego postanowieniami korpusu służby cywilnej. Niektóre organy samorządu terytorialnego zorganizowały szkolenia pracowników w celu ich zapoznania z możliwościami praktycznego wykorzystania EKDA.

⁵ por. wystąpienie z dnia 21 października 2002 r. nr RPO 421791/V/02, odpowiedź szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 marca 2003 r. (RCL.1603-6/02).

Rzecznik Praw Obywatelskich V kadencji wydał kolejną edycję EKDA ze zaktualizowanym komentarzem prof. Jerzego Świątkiewicza.⁶

3. Cel badań

Nie dysponujemy – jak dotąd – pełniejszymi opracowaniami obrazującymi, jak w praktyce jest realizowane w naszym państwie prawo obywateli (innych podmiotów) do dobrej administracji. Rozpowszechniane informacje w środkach masowego przekazu o poszczególnych wypadkach naruszeń prawa i innych uchybień ze strony administracji publicznej nie pozwalają na obiektywną ocenę rozmiarów tych zjawisk na tle ogólnych rozmiarów jej działania. Na pełną ocenę nie pozwala także dokonywanie uogólnień poprzez pryzmat działalności sądów administracyjnych, do których trafia od 75 do 90 tysięcy skarg rocznie, z których jedna trzecia jest odrzucanych na posiedzeniach niejawnych w związku z uchybieniami formalnymi. Ponadto, sądy nie działają z urzędu, a także nie wszystkie formy działania, czy zaniechania administracji podlegają ich kognicji. Należy również zważyć, iż wiele osób, z rozmaitych powodów nie bierze pod uwagę możliwości skorzystania z ochrony sądowej.

Zakres działania Rzecznika Praw Obywatelskich jest wprawdzie szerszy niż zakres działania sądów administracyjnych, zarówno pod względem przedmiotowym, jak nawet podmiotowym. Jednakże i w tym przypadku, wyprowadzanie uogólnionych ocen na podstawie ok. 50-ciu tysięcy badanych rocznie skarg⁷, obarczone jest ryzykiem jednostronności. Oceny te Rzecznik stara się obiektywizować poprzez podejmowanie spraw z urzędu (*ex officio*), w ramach planowych badań konkretnej materii i problemów.

Mając to na względzie, Rzecznik Praw Obywatelskich V kadencji dr Janusz Kochanowski zdecydował o podjęciu badań, których celem było ustalenie, w jakim stopniu organy administracji *samorządu terytorialnego* realizują prawo obywateli (i innych podmiotów) do dobrej administracji. Przyjęte zostało założenie, że informacje uzyskane w wyniku tych badań, wzbogacą naszą ogólną wiedzę, co przyczynić się może do lepszej ochrony praw obywateli i innych podmiotów oraz do usprawnienia działania samej administracji publicznej. Wyniki te, dostarczo-

⁶ Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych), wydanie VI, Biuro RPO Warszawa marzec 2007 r.

⁷ Do RPO wpłynęło w roku 2005 – 51 634 spraw, w roku 2006 – 49 387 spraw, w roku 2007 – 57 507.

ne organom administracji państwowej i samorządowej, instytucjom naukowym oraz instytucjom i osobom zainteresowanym problematyką administracji publicznej i ochroną praw obywateli, mogą być pomocne w:

- wypracowaniu ogólnej oceny przestrzegania zasad dobrej administracji w organach stopnia podstawowego oraz powiatowego;
- dokonywaniu ocen adekwatności centralnie stanowionych regulacji prawnych – w konfrontacji z praktyką;
- podejmowaniu działań usprawniających realizację prawa do dobrej administracji, w tym ograniczaniu naruszeń prawa.

4. Zakres podmiotowy badań

Zakresem podmiotowym badań objęto organy samorządu terytorialnego stopnia podstawowego i powiatowego. Wychodzono bowiem z założenia, że w obecnym systemie prawnym ogólna administracja rządowa kończy się na szczeblu wojewódzkim (województwie). Na szczeblu lokalnym zaś działają jedynie niektóre organy administracji resortowej, np. organy podatkowe. O prawach i obowiązkach obywateli decydują zatem w pierwszym rzędzie organy samorządu terytorialnego województwa gminy i powiatu – niezależnie od tego, czy w danej kategorii spraw realizują tzw. zadania własne czy zlecone przez administrację rządową.

W załatwianiu podstawowych życiowych spraw, wymagających rozstrzygnięć administracyjnych, mieszkańcy najczęściej spotykają się z organami samorządowymi powiatu i gminy oraz obsługującymi je urzędami. Organy te rejestrują narodziny i zgony, zawieranie związków małżeńskich, wydają dowody tożsamości i dokumenty potwierdzające uprawnienia do kierowania pojazdami, rozstrzygają sprawy najmu mieszkań komunalnych i komunalnych lokali użytkowych, rejestrują działalność gospodarczą, decydują o przeznaczeniu gruntów, o możliwości ich zagospodarowania, o organizacji oświaty, o sposobie udzielania środków na pomoc osobom i rodzinom w niedostatku, wykonują dziesiątki tysięcy czynności o charakterze decyzyjnym, informacyjnym i materialno – technicznym. Stanowią też przepisy prawa miejscowego.

Do badań wytypowano ok. 10% jednostek samorządu powiatowego oraz ok. 3% jednostek samorządu gminnego. Wyboru dokonano metodą losową, spośród jednostek znajdujących się na obszarze wszystkich 16 województw. Starano się w miarę możliwości zachować odpowiednio zbliżone proporcje pomiędzy liczbą jednostek podziału terenowego w da-

nym województwie a liczbą jednostek poddanych badaniom. Łącznie, badania przeprowadzono w 112 jednostkach samorządu terytorialnego, w tym w 6 miastach na prawach powiatu (zwanymi dalej powiatami miejskimi) i 32 powiatach ziemskich (razem – w 38 powiatach) oraz w 8 miastach, 24 gminach miejsko – wiejskich i 42 gminach pozostałych (razem w 74 jednostkach stopnia podstawowego). Obrazuje to załącznik nr 1 do opracowania.

5. Zakres przedmiotowy badań

Zgodnie z założeniami, zdecydowano się na objęcie zakresem przedmiotowym badań tych zagadnień, które w największym stopniu wpływają na prawa i obowiązki mieszkańców, a także przesadzają o ocenie swej sytuacji prawnej i faktycznej przez mieszkańców oraz inne podmioty funkcjonujące na terenie jednostek samorządowych. Założono również potrzebę uwzględnienia tych obszarów aktywności władz samorządowych, które kształtują społeczną ocenę relacji „urząd – obywatel”. Za istotne kryterium przy ustalaniu przedmiotu badań przyjęto także kwestię respektowania i poszanowania podmiotowości mieszkańców w kontaktach z urzędem.

Typologię materii badawczej, uwzględniającej powyższe założenia, ustalono w toku badań sondażowych, przeprowadzonych w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego na terenie województw dolnośląskiego oraz pomorskiego. Wyniki wstępnego sondażu wskazały, że w ocenie standardów działania organów jednostek samorządu terytorialnego, należy uwzględnić:

- wydawanie przez organy samorządu terytorialnego aktów prawa miejscowego oraz innych aktów o charakterze ogólnym;
- wydawanie aktów i podejmowanie czynności w sprawach indywidualnych, w tym decyzji, określonych postanowień, czynności technicznych rodzących skutki prawne np. rejestracji, zaświadczeń;
- załatwianie skarg, wniosków i petycji;
- sprawność i szybkość działania,
- rozwiązania organizacyjne umożliwiające obywatelom uzyskiwanie informacji i ułatwiających załatwianie ich spraw oraz dostęp do informacji publicznej,
- współdziałanie z organizacjami pozarządowymi w sprawach załatwiania spraw obywateli.

6. Organizacja i metoda badań

Badania terenowe rozpoczęto w II połowie 2006 r. Do analizy statystycznej przyjęto więc dane za miniony pełny rok 2005. Dane te wykorzystano do ogólnej oceny zakresu i skali działań władczych administracji samorządowej w powiatach i gminach.

Jednakże okres, jaki minął od rozpoczęcia badań do ich zakończenia, spowodował powstanie pewnego dystansu czasowego, między przyjętym do analizy statystycznej stanem w 2005 r., a stanem w maju 2007 r., przewidywanym jako termin zakończenia badań. Aby zmniejszyć ten dystans, w badaniach dotyczących praktyki tworzenia prawa miejscowego oraz postępowania administracyjnego w sprawach indywidualnych, do analizy przyjmowano wybrane losowo sprawy (dokumentację dotyczącą uchwalania aktów prawa miejscowego oraz akt postępowania administracyjnego), również z okresu najbliższego dacie badania w konkretnej jednostce samorządu terytorialnego. Natomiast w odniesieniu do pozostałej problematyki będącej przedmiotem badań, brano pod uwagę przede wszystkim stan aktualny w czasie tego badania.

Badania prowadziło pięć trzy- lub czteroosobowych, powoływanych doraźnie roboczych grup pracowników, wytypowanych z poszczególnych zespołów merytorycznych Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z Warszawy⁸ oraz dwa zespoły ze składu Zespołów Terenowych Biura w Gdańsku i we Wrocławiu. Organizację badań, koordynację i opracowanie ich wyników powierzono Zespołowi Administracji Publicznej, Zdrowia i Ochrony Praw Cudzoziemców Biura RPO⁹ – właściwemu w sprawach administracji terenowej. Obciążenie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w przeprowadzeniu badań na miejscu w siedzibach organów objętych badaniami jednostek samorządu terytorialnego, wyniosło ponad 470 dni roboczych¹⁰.

Rozpoczęcie badań poprzedzono naradami szkoleniowymi uczestników. Szczegółowe instrukcje dotyczące zakresu i sposobu przeprowadzenia badań zostały zawarte w specjalnie opracowanych kwestiona-

⁸ Pracownicy zespołów istniejących w strukturze Biura RPO w czasie badań: Zabezpieczenia Społecznego; Prawa Cywilnego i Gospodarki Nieruchomościami; Prawa Administracyjnego i Spraw Mieszkaniowych; Prawa Gospodarczego, Danin Publicznych i Ochrony Praw Konsumenta; Prawa Pracy.

⁹ W grupach roboczych, z wyjątkiem grup organizowanych przez zespoły terenowe, pracownicy Zespołu Administracji Publicznej, Zdrowia i Ochrony Praw Cudzoziemców odpowiedzialni byli za przeprowadzenie badań zgodnie z założeniami oraz za przygotowanie sprawozdań z badań terenowych.

¹⁰ W liczbie tej uwzględniono pracowników merytorycznych prowadzących badania oraz kierowników zabezpieczających transport grup badawczych.

riuszach, stanowiących załącznik 7 do opracowania. W poszczególnych urzędach gminnych, miejskich i powiatowych kwestionariusze były opracowywane na podstawie akt postępowania administracyjnego, rejestrów, wykazów, a także bieżącej obserwacji i wyjaśnień pracowników urzędów.

Należy z uznaniem podkreślić wysoce pozytywny stosunek osób sprawujących funkcje organów oraz pracowników urzędów samorządu terytorialnego do zamierzenia podjętego przez Rzecznika Praw Obywatelskich i ułatwianie wykonywania zadań badawczych przez pracowników Biura RPO. Stosownie do założeń, pełna otwartość w stosunkach z objętymi badaniami organami administracji samorządowej oraz pracownikami starostw powiatowych i urzędów gmin, służyć miała uzyskaniu maksymalnie zobiektywizowanego obrazu rzeczywistości. Otwartości tej towarzyszyła zapowiedź, że dane badawcze, ustalone w konkretnej jednostce samorządowej, nie będą wykorzystane inaczej, niż tylko dla potrzeb badań. Dlatego w przypadku ujawnienia w konkretnej jednostce naruszeń prawa lub innych uchybień, prowadzący badania pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich przedstawiali na miejscu organom jednostek samorządu terytorialnego stosowne uwagi i wnioski, dotyczące potrzeby przywrócenia stanu zgodnego z prawem lub zmiany nieprawidłowej praktyki.

Działania władcze organów samorządowych

1. Stanowienie prawa miejscowego

Z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika uprawnienie organów samorządu terytorialnego do stanowienia aktów prawa miejscowego. Samorząd terytorialny nie jest więc wyłącznie adresatem prawa, ale także uczestniczy w jego stanowieniu na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Wydawane przez organy samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego, stosownie do art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, są źródłem prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania tych organów. W myśl art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich prawidłowe ogłoszenie. Każdy akt prawa miejscowego wydany być może „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”.¹¹ Mieści się w tym także szczególne upoważnienie do wydawania przepisów o charakterze porządkowym.

Ustawy samorządowe przewidują trzy rodzaje aktów prawa miejscowego, jakie mogą być wydawane przez organy samorządu terytorialnego stopnia podstawowego i powiatowego¹²:

- **akty wykonawcze** – na podstawie upoważnień zawartych w ogromnej liczbie ustaw szczegółowych;
- **akty ustrojowo – kompetencyjne** – na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym lub art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym;
- **przepisy porządkowe** – na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym lub art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, wypełniające luki w prawie („w zakresie nie uregulowanym w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących”), jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli, dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego oraz – w wypadku samorządów powiatowych – dla ochrony mienia i ochrony środowiska naturalnego.

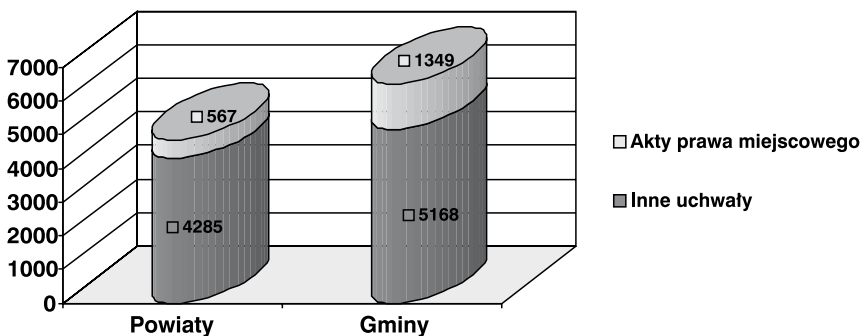
¹¹ Art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

¹² Art., 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.), art. 40 i art. 41 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142 po. 1592 ze zm.).

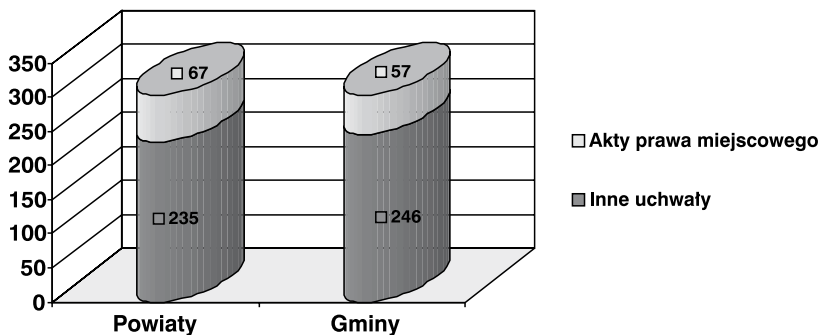
Zgodnie z założeniami badań, dla zobrazowania skali wydawania aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego, przyjęto dane statystyczne dotyczące 2005 r., ustalone na podstawie rejestrów wydanych aktów prawa miejscowego i innych aktów o charakterze ogólnym oraz wyjaśnień pracowników urzędu. Natomiast jakość stanowionego prawa miejscowego badano w każdej jednostce samorządu terytorialnego na podstawie 10 wybranych losowo aktów prawa miejscowego, ustanowionych w okresie od początku 2005 r. do daty przeprowadzenia badania w tej jednostce. Łącznie **poddano analizie 1120 aktów prawa miejscowego**, z czego 380 w powiatach (60 w powiatach miejskich i 320 w powiatach ziemskich) oraz 740 w gminach (80 w miastach, 240 w miastach – gminach i 420 w gminach pozostałych).

W badaniach uwzględniono ponadto kwestie ogłaszania aktów prawnych oraz ich dostępności dla osób zainteresowanych – w tej części oparto się przede wszystkim o informacje i wyjaśnienia udzielane przez osoby funkcyjne organów jednostek samorządu terytorialnego.

Organy objętych badaniami jednostek samorządu terytorialnego wydały w 2005 r. łącznie 11.369 uchwał, w tym 1916 uchwał o charakterze aktów prawa miejscowego. W poszczególnych typach jednostek, liczby wydanych uchwał, w tym aktów prawa miejscowego, kształtowały się następująco:

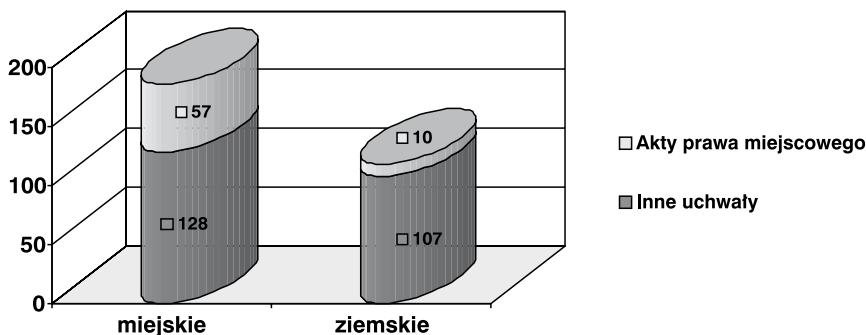


Średnia liczba wydanych uchwał, wyrażona według porównywalnego, uśrednionego wskaźnika liczby wydanych uchwał w przeliczeniu na jednostkę samorządu terytorialnego objętą badaniami wyniosła **102**, w tym **17** aktów prawa lokalnego. Skalę działalności uchwałodawczej w powiatach i gminach, wyrażoną w uśrednionej liczbie wydanych uchwał, zilustrowano na diagramie:

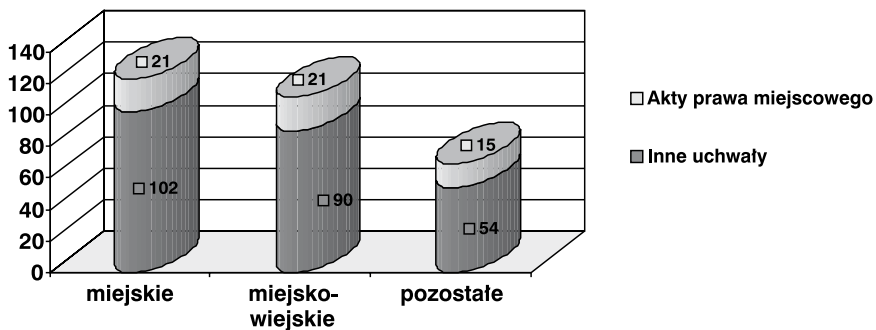


Przytoczone dane wskazują na różnice w dynamice działalności uchwałodawczej organów stanowiących samorządu powiatowego i samorządu gminnego. Różnice te rysują się jeszcze bardziej wyraziście przy porównaniu liczby wydanych aktów prawa miejscowego i innych uchwał w konkretnych typach jednostki samorządu:

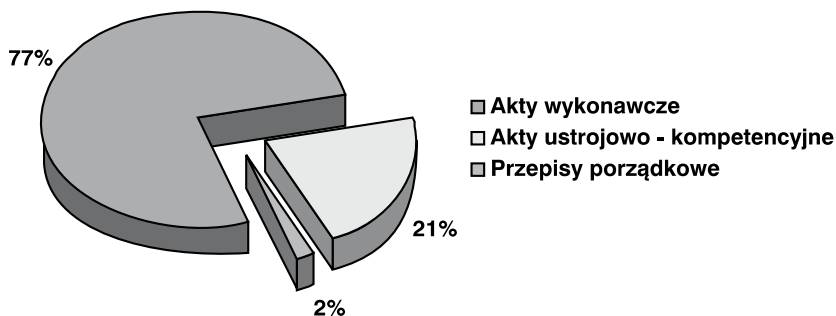
- *w powiatach*



- *w gminach*

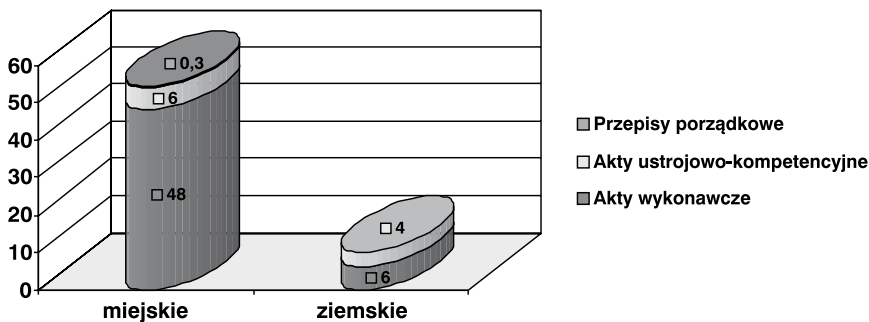


Wśród uchwalonych przez organy jednostek samorządu terytorialnego objęte badaniami aktów prawa miejscowego, zdecydowanie dominowały akty wykonawcze, wydane na podstawie upoważnień zawartych w ustawach szczegółowych (77%). Drugą pod względem liczebności grupę stanowiły akty o charakterze ustrojowo – kompetencyjnym, wydane na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym lub art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym (21%). Przepisy porządkowe wydane na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym lub art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, stanowiły 2% ogólnej liczby wydanych aktów prawa miejscowego.

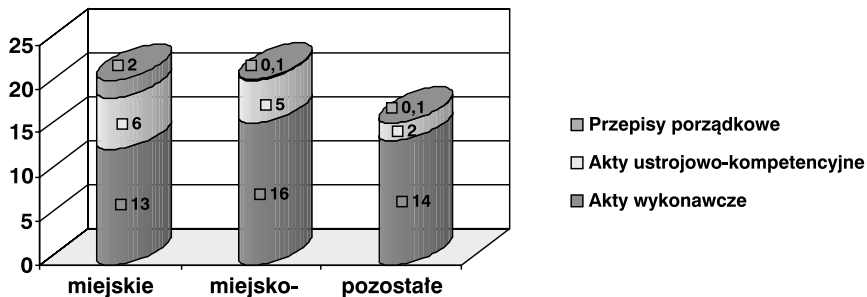


W powiatach akty wykonawcze stanowiły średnio 71% ogółu wydanych aktów prawa miejscowego, akty o charakterze ustrojowo – kompetencyjnym – odpowiednio 27%, zaś przepisy porządkowe 2%. Natomiast w gminach liczba wydanych aktów wykonawczych sięgała 79%, akty ustrojowo – kompetencyjne 19%, a przepisy porządkowe – 2%. Zróżnicowanie to jest bardziej wyraziste przy porównaniu liczb wydanych aktów prawa miejscowego w poszczególnych typach jednostek samorządu terytorialnego, w przeliczeniu na jedną jednostkę objętą badaniami. Zobrazowano to na poniższych diagramach:

- w powiatach



• w gminach



Spośród aktów prawa miejscowego wydanych w 2005 r. przez organy stanowiące objętych badaniami jednostek samorządu terytorialnego, w trybie nadzoru lub przez sądy administracyjne stwierdzono nieważność łącznie 99 aktów, co stanowi 5% ogólnej liczby wydanych aktów. Z tego – zdecydowaną większość usunięta została z obiegu prawnego przez organy nadzoru – 91 aktów, zaś przez sądy administracyjne – 8 aktów. Unieważnione akty stanowiły 6% liczby aktów prawa miejscowego wydanych przez organy samorządu powiatowego oraz 5% wydanych przez organy samorządu gminnego. Obrazowo ujmując, co dwudziesty akt prawa miejscowego uchwalony przez organ stanowiący objętych badaniami jednostek samorządu terytorialnego, obciążony był istotnymi wadami, skutkującymi stwierdzeniem jego nieważności.

Powyższe dane statystyczne nie stanowią jednakże pełnej ilustracji skali nieprawidłowości przy stanowieniu i stosowaniu prawa miejscowego. W toku analizy losowo wybranych aktów prawa miejscowego, w której pominięto akty unieważnione w trybie nadzoru i przez sąd administracyjny, stwierdzono uchybienia w przedmiocie stanowienia prawa miejscowego w 33 jednostkach samorządu terytorialnego (9 powiatach i 24 gminach), co stanowi 30% jednostek samorządu terytorialnego objętych badaniami (odpowiednio – 25% powiatów oraz 32% gmin). Do najczęściej występujących ułomności w zakresie stanowienia i stosowania prawa miejscowego, stwierdzonych w toku badań, zaliczyć należy:

- **stosowanie w praktyce organów administracji samorządowej jako aktów prawa miejscowego uchwał organów stanowiących, które nie zostały opublikowane w obowiązujący sposób** (stwierdzono w 15 jednostkach samorządu terytorialnego, w tym w 3 powiatach i 12 gminach). Mocą tych uchwał przyznawane są prawa i nakłada-

ne na obywateli obowiązki, lub też określane warunki nabywania praw i obciążania obowiązkami. Stwierdzono m. in. stosowanie nie opublikowanych uchwał dotyczących podatków i opłat lokalnych, szczegółowych warunków przyznawania dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego dla pracowników urzędów jednostek samorządu terytorialnego, wynagradzania oraz przyznawania dodatku mieszkaniowego dla nauczycieli, stypendiów, ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodku interwencji kryzysowej. Praktykę tę ocenić należy jako rażąco sprzeczną z konstytucyjną zasadą praworządności¹³ oraz konstytucyjną normą stanowiącą, że warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie¹⁴. Ogłaszanie aktów normatywnych służy ich upowszechnieniu, doprowadzeniu do wiadomości obywateli ich treści. Umożliwia obywatelom zapoznanie się z normami prawnymi, w tym także dotyczącymi ich interesu prawnego. Służy ponadto kontroli społecznej aktów prawa miejscowego poprzez możliwość ich zaskarżenia. Niezależnie od niekonstytucyjności takiej praktyki, dla porządku wskazać należałoby ponadto na jej kolizję z przepisami o ogłaszaniu aktów prawa miejscowego, nakładającymi obowiązek niezwłocznego ogłoszenia aktu prawa miejscowego w dzienniku urzędowym¹⁵. Oczywistą konsekwencją takiej praktyki jest fakt, że rozstrzygnięcia władcze organów w sprawach indywidualnych oparte o akty prawidłowo nie opublikowane, dotknięte są wadą nieważności, jako wydane bez podstawy prawnej. Rzutuje to niekorzystnie na stabilność sytuacji prawnej obywateli.

- **Uchwalanie przepisów prawa miejscowego, nakładających z mocą wsteczną obowiązki na obywateli** (stwierdzono w 8 gminach). Stwierdzone przypadki dotyczyły podatków oraz opłat miejscowych. Nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej nie jest bezwzględnie zakazane. Retroaktywność uchwalanych przepisów nie może jednakże kolidować z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Najogólniej ujmując, w tej mierze ugruntowany w doktrynie oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądów Administracyjnych jest pogląd, że w standardach demokratycznego państwa prawnego mieści się retroaktywne nadawanie obywatelom korzystnych dla nich praw, w kolizji natomiast z tymi standardami pozostaje wprowadzanie z mocą wsteczną przepisów pogarszających

¹³ Wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁴ Ustanowioną w art. 88 ust. 1 Konstytucji RP.

¹⁵ Art. 2 ust. 1 i art. 3 ustawy powołanej w przypisie poprzednim w związku z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym i art. 44 ustawy o samorządzie powiatowym.

sytuację faktyczną i prawną obywateli poprzez nakładanie na nich obowiązków albo pozbawianie uprawnień.

- **mało czytelną redakcję aktów prawa miejscowego** (stwierdzono w 29 jednostkach samorządu terytorialnego, w tym w 8 powiatach i 21 gminach)¹⁶. Nierzadko aktom nadawana jest skomplikowana struktura, w istotnym stopniu ograniczająca ich czytelność (np. uchwała wprowadzająca w życie regulamin stanowiący załącznik do tej uchwały, który zawiera kolejne załączniki, regulujące określone kwestie). Przepisy zamieszczone w aktach są nadmiernie rozbudowywane, ich materia jest przedstawiona w sposób rozwlekły, mało precyzyjny, bez uwzględnienia podstawowych elementów wypowiedzi normotwórczej. Brak jest jednolitości terminologicznej. Utrudnia to w istotnym stopniu zrozumienie istoty normy oraz intencji normodawcy przez adresatów tej normy oraz załamuje podstawową z punktu widzenia interesu odbiorcy normy prawną zasadę komunikatywności prawa, dezorientuje obywateli i ujemnie wpływa na ochronę ich praw.
- **powtarzanie w aktach wykonawczych regulacji zawartych w ustawach**, zawierających upoważnienie do wydania aktu wykonawczego (stwierdzono w 18 jednostkach samorządu terytorialnego, w tym w 4 powiatach i 14 gminach). Praktyka taka pozostaje w kolizji z obowiązującymi zasadami prawidłowej legislacji¹⁷.
- **wydawanie aktów prawa miejscowego bez wskazania podstawy materialnoprawnej** (stwierdzono w 16 jednostkach samorządu terytorialnego, w tym w 5 powiatach i 11 gminach). Praktyka taka świadczy o braku rzetelności, pozostaje też w sprzeczności z zasadami wydawania aktów prawa miejscowego określonymi w ustawach samorządowych¹⁸ oraz zasadą prawidłowej legislacji, w myśl której tekst aktu winien rozpoczynać się od przytoczenia przepisu ustawy zawierającego upoważnienie ustawowe, jako podstawy prawnej jego wydania¹⁹.
- **brakuzasadnień do projektów wydawanych aktów prawa miejscowego** (stwierdzono w 15 jednostkach samorządu terytorialnego, w tym w 4 powiatach i 11 gminach). Budzi to wątpliwości z punktu

¹⁶ Przytaczane liczby jednostek samorządu terytorialnego nie sumują się do 33, bowiem w niektórych jednostkach stwierdzono więcej niż jedną kategorię uchybień.

¹⁷ Vide: § 118 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100 poz. 908).

¹⁸ Art. 41 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

¹⁹ § 121 ust. 1 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

widzenia obowiązków wynikających z przepisów regulujących zasady techniki prawodawczej.²⁰ Uzasadnienie nie jest wprawdzie częścią aktu prawnego, lecz dodatkiem do projektu tego aktu. Jest jednakże pomocne w samym procesie prawotwórczym, wskazując na potrzeby społeczne przemawiające za przyjęciem danej regulacji, powinno przyczyniać się do upowszechniania wiedzy o tej regulacji oraz ułatwiać poprawną wykładnię przepisów zawartych w akcie prawnym, którego dotyczy.²¹

Jednym z wątków merytorycznych podjętych w toku badań, była kwestia respektowania zasad nadzoru nad działalnością uchwałodawczą organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do obowiązujących przepisów prawa²², nadzór nad tą działalnością sprawuje wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa. Obowiązkiem wójta jest przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy oraz regionalnej izbie obrachunkowej uchwały budżetowej, uchwały w sprawie absolutorium oraz innych uchwał rady gminy i zarządzeń wójta objętych zakresem nadzoru tej izby – w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Akty ustanawiające przepisy porządkowe wójt przekazuje w ciągu 2 dni od ich ustanowienia. Identyczne terminy przedstawiania aktów ustanowionych przez organ stanowiący i organ wykonawczy samorządu powiatowego – obowiązują starostę.

Niezależnie od wątpliwości doktryny co do zakresu obowiązku przedstawiania wojewodzie zarządzeń organów wykonawczych gminy i powiatu oraz charakteru prawnego terminów wykonania tego obowiązku²³, wójt i starosta winien przedstawiać wojewodzie wszystkie uchwały rady jednostki samorządu terytorialnego oraz – co najmniej – zarządzeń organu wykonawczego zawierających przepisy porządkowe. Ocena, czy konkretna uchwała lub zarządzenie organów jednostki samorządu gminnego lub powiatowego jest aktem prawa miejscowego, czy też nie – należy do kompetencji nadzorczych wojewody. Natomiast

²⁰ § 131 ust. 1 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

²¹ Por.: G. Wierczyński, Komentarz do §12 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w: *Zasady techniki prawodawczej*. Komentarz, Dom Wydawniczy ABC, 2003.

²² Art. 86 i art. 90 ustawy o samorządzie gminnym oraz art.76 ust. 1 i art. 78 ustawy o samorządzie powiatowym.

²³ Vide np.: B. Dolnicki, Komentarz do art. 78 ustawy o samorządzie powiatowym, w: *Zb. Ustawa o samorządzie powiatowym*. Komentarz, Zakamycze 2005; G. Jyż, Komentarz do art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, w: *Zb. Samorząd Gminny*. Komentarz, Dom Wydawniczy ABC, 2005, wyd. II.

stwierdzone w 21 jednostkach samorządu terytorialnego (2 powiatach i 19 gminach) dokonywanie przez organ samorządu gminy lub powiatu selekcji w tym względzie i przedstawianie organowi nadzoru jedynie uchwał i zarządzeń uznanych w wyniku tej selekcji za akty prawa miejscowego, pozostaje w kolizji z przedstawionymi wyżej zasadami nadzoru.

Na urzędy organów samorządu terytorialnego nałożony został obowiązek udostępniania aktów prawnych zainteresowanym obywatelom. Winny one prowadzić zbiory Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego oraz Monitora Polskiego B i udostępniać je nieodpłatnie do powszechnego wglądu w miejscach do tego przeznaczonych w siedzibach i w godzinach pracy²⁴. Nadto, starostwo powiatowe winno gromadzić i udostępniać zbiór aktów prawa miejscowego ustanowionych przez powiat a urząd gminy – prowadzić zbiór przepisów gminnych dostępny do powszechnego wglądu w jego siedzibie.²⁵

W toku badań podjęto sprawę sposobu wykonania tego obowiązku. Ustalenia w tej sprawie zostały przyjęte na podstawie rozmów i wyjaśnień osób funkcyjnych²⁶ oraz pracowników samorządowych poszczególnych jednostek. Każdorazowo zwracano się do przewodniczącego Rady jednostki samorządu terytorialnego, osoby pełniącej rolę organu wykonawczego lub członka zarządu, sekretarza jednostki oraz pracownika merytorycznego, zajmującego się w organie stanowiącym jednostki sprawami związanymi ze stanowieniem prawa miejscowego. W wypadku wskazań rozbieżnych, uwzględniano je w zestawieniach wyników.

Uzyskane wskazania zdają się świadczyć o bardzo zróżnicowanej praktyce w omawianym względzie. Ilustrują to poniższe tabele:

- a) wskazania osób funkcyjnych i pracowników urzędów jednostek samorządu terytorialnego, dotyczące udostępniania zainteresowanym mieszkańcom aktów prawnych publikowanych w Dzienniku Ustaw, Monitorze Polskim oraz Monitorze Polskim B:

²⁴ Art. 26 o ogłaszaniu aktów normatywnych.

²⁵ Art. 28 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

²⁶ W znaczeniu użytym tu oraz w dalszych częściach opracowania, osobami funkcyjnymi są wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, ich zastępcy, sekretarze, dyrektorzy i naczelnicy jednostek organizacyjnych.

Wyszczególnienie	Liczba wskazań		
	powiaty	gminy	ogółem
Zbiór prowadzony i udostępniany w biurze prawnym lub u radcy prawnego	9	5	14
Zbiór prowadzony i udostępniany w biurze obsługi mieszkańców lub punkcie informacyjnym	14	24	38
Zbiór prowadzony i udostępniany w biurze rady powiatu lub gminy	12	15	27
Zbiór prowadzony i udostępniany w kancelarii ogólnej urzędu	8	4	12
Zbiór prowadzony i udostępniany w wydziale (referacie) ogólnym lub administracyjnym urzędu	5	15	20
Treść aktów prawnych udostępniana przez pracownika urzędu na stanowisku pracy	6	17	23
Treść aktów prawnych udostępniana przez sekretariat wójta, burmistrza		5	5
Treść aktów prawnych udostępniana przez sekretarza jednostki samorządu terytorialnego	2	1	3

- b) wskazania osób funkcyjnych i pracowników urzędów jednostek samorządu terytorialnego dotyczące miejsca prowadzenia zbioru przepisów jednostki samorządu terytorialnego (poza przepisami porządkowymi) i ich udostępniania zainteresowanym mieszkańcom:

Wyszczególnienie	Liczba wskazań		
	powiaty	gminy	ogółem
Zbiór prowadzony i udostępniany w biurze rady powiatu lub gminy	17	38	55
Akty prawa miejscowego udostępniane w biurze obsługi mieszkańców lub punkcie informacyjnym	1	9	10
Akty prawa miejscowego udostępniane w wydziale ogólnym lub administracyjnym urzędu	3		3
Akty prawa miejscowego udostępniane w przez pracownika urzędu na stanowisku pracy	8	14	22
Treść aktów prawa miejscowego udostępniana przez sekretariat wójta, burmistrza		3	3
Treść aktów prawa miejscowego udostępniana przez sekretarza jednostki samorządu terytorialnego		1	1

Treść aktów prawa miejscowego udostępniana w Biuletynie Informacji Publicznej lub na stronach internetowych jednostki samorządu terytorialnego	20	27	47
Treść aktów prawa miejscowego udostępniana w prasie regionalnej i lokalnej		9	9
Treść aktów prawa miejscowego udostępniana na tablicach ogłoszeń w urzędzie lub w sołectwach	6	25	31

c) wskazania osób funkcyjnych i pracowników urzędów jednostek samorządu terytorialnego, dotyczące ogłaszania przepisów porządkowych:

Wyszczególnienie	Liczba wskazań		
	powiaty	gminy	ogółem
Obwieszczenia dotyczące przepisów porządkowych publikowane na tablicy ogłoszeń w urzędzie	12	19	31
Obwieszczenia dotyczące przepisów porządkowych publikowane na tablicy ogłoszeń w sołectwach		3	3
Obwieszczenia dotyczące przepisów porządkowych ogłaszane w lokalnych mediach	4	4	8
Przepisy porządkowe ogłaszane w wojewódzkim Dzienniku Urzędowym	9	8	17
Przepisy porządkowe publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej	11	16	27
Przepisy porządkowe publikowane na stronach internetowych urzędu	4	3	7
W okresie objętym badaniem nie uchwalono aktów zawierających przepisy porządkowe	9	46	55

d) wskazania osób funkcyjnych i pracowników urzędów jednostek samorządu terytorialnego, dotyczące obowiązku przysyłania przepisów porządkowych organom wykonawczym innych jednostek:

Wyszczególnienie	Liczba wskazań		
	powiaty	gminy	ogółem
Przesyłanie drogą pocztową organom wykonawczym gmin w powiecie i starostom sąsiednich powiatów	6	nie dotyczy	6
Przesyłanie drogą pocztową lub elektroniczną wójtom sąsiednich gmin i staroście powiatu	nie dotyczy	14	14

Przekazywanie do wiadomości za pośrednictwem publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej	1	2	3
Nie dotyczy ze względu na brak takiego obowiązku prawnego		4	4
Nie dotyczy – w okresie objętym badaniem nie uchwalono przepisów porządkowych	9	46	55
Brak wskazań ze względu na deklarowaną nieznaną przepisy dotyczące tego obowiązku	22	8	30

Przeprowadzone w toku badań rozmowy z członkami organów stanowiących i wykonawczych oraz pracownikami samorządowymi obsługującymi proces stanowienia prawa miejscowego zdają się wskazywać, że istotną przyczyną uchybień w stanowieniu prawa miejscowego, jest niewystarczająca znajomość obowiązujących norm w tym zakresie. W większości organów jednostek samorządowych, w których odnotowano uchybienia, trudno było uzyskać od osób funkcyjnych jednoznaczna i jasną wypowiedź na ten temat. Dobrą ilustracją w tym względzie zdaje się być pogląd wyrażony przez pracowników kilku organów administracji samorządowej, że aktem prawa miejscowego jest uchwała, która przekazana została przez organ jednostki samorządu terytorialnego do publikacji w wojewódzkim Dzienniku Urzędowym i opatrzona okrągłą pieczęcią tego organu. Natomiast uchwały nie przekazane do publikacji nie są aktami prawa miejscowego, jakkolwiek na ich podstawie można orzekać o prawach i obowiązkach. W kilku jednostkach samorządu gminnego, określenie „przepisy porządkowe” interpretowane było jako przepisy dotyczące bezpieczeństwa i porządku publicznego. Szczególnego zaakcentowania wymaga nieznaną obowiązkowi ogłaszania przepisów porządkowych w wojewódzkim dzienniku urzędowym, niezależnie od ich ogłoszenia w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu.²⁷ Wskazać też należy na niewystarczającą znajomość obowiązku przesyłania przepisów porządkowych przez starostę do wiadomości organom wykonawczym gmin położonych na obszarze powiatu i starostom sąsiednich powiatów²⁸ oraz przez wójta do wiadomości wójtów sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina²⁹ następnego dnia po ich ustanowieniu.

²⁷ Art. 14 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

²⁸ Art. 42 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym.

²⁹ Art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

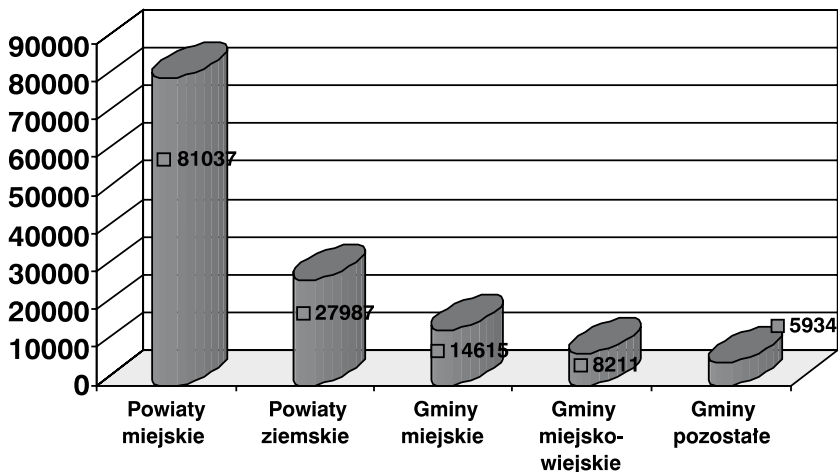
Należy podkreślić, że w wielu przypadkach (dotyczy ok. 1/3 objętych badaniami jednostek samorządu terytorialnego), osoby prowadzące badania dostrzegały zakłopotanie rozmówców przy udzielaniu odpowiedzi na konkretne pytania, dotyczące miejsca gromadzenia zbiorów aktów prawnych, sposobu udostępniania treści tych aktów zainteresowanym mieszkańcom oraz obowiązku przesyłania przepisów porządkowych do wiadomości innych jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto, wątpliwości co do sprawności systemu udostępniania aktów prawa miejscowego budziło prowadzenie w ok. 1/4 objętych badaniami jednostek samorządu terytorialnego, rejestru uchwał wydanych przez organ stanowiący w sposób utrudniający wyszukanie uchwał będących aktami prawa miejscowego. Utrudnienia te, to przede wszystkim nie wyodrębnianie takich aktów w zbiorach uchwał wydanych przez organ stanowiący oraz brak adnotacji dotyczących publikacji tych aktów w Dzienniku Urzędowym.

2. Wydawanie aktów w sprawach indywidualnych

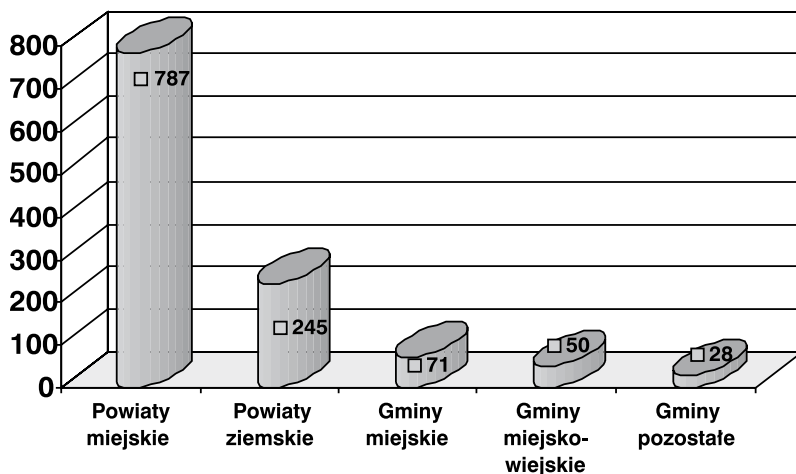
Podobnie, jak w wypadku badania problemu stanowienia prawa miejscowego, dla zobrazowania skali wydawania przez organy samorządu terytorialnego aktów administracyjnych w sprawach indywidualnych oraz stabilności orzecznictwa administracyjnego, przyjęto dane statystyczne dotyczące 2005 r., ustalone na podstawie rejestrów prowadzonych w urzędach oraz wyjaśnień pracowników.

Organy objętych badaniami jednostek samorządu terytorialnego wydały w 2005 r. łącznie 1944997 decyzji w sprawach indywidualnych. Średnio w przeliczeniu na jedną objętą badaniami jednostkę samorządu terytorialnego wydano 17366 decyzji. Organy te wydały ponadto 15533 postanowienia kończące postępowanie w sprawach, co w przeliczeniu na jedną jednostkę uczestniczącą w badaniach wynosi 139. Uśrednione liczby decyzji oraz postanowień kończących postępowanie, wydanych w poszczególnych rodzajach jednostek samorządu terytorialnego, zilustrowano na diagramach:

- Liczba wydanych decyzji administracyjnych, w przeliczeniu na jedną jednostkę samorządu terytorialnego uczestniczącą w badaniach:



- Liczba wydanych postanowień kończących postępowanie, w przeliczeniu na jedną jednostkę samorządu terytorialnego uczestniczącą w badaniach:



Przedstawione powyżej dane ilustrują wymownie skalę orzecznictwa administracyjnego, realizowanego przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Dane te wskazują na wyraźny i oczywisty związek liczby

wydawanych aktów administracyjnych z liczebnością populacji określonej jednostki samorządu terytorialnego, a w konsekwencji liczebnością podmiotów (osób fizycznych i prawnych), do których akty te są kierowane. Wyróżniająca na tle pozostałych jednostek skala orzecznictwa administracyjnego w powiatach miejskich wynika z faktu, że organy administracji samorządowej tych jednostek wykonują zadania łącznie z zakresu właściwości powiatów i gmin.

Przedmiotem badań była także stabilność orzecznictwa administracyjnego organów jednostek samorządu terytorialnego. Ustalono, że od decyzji administracyjnych wydanych w 2005 r. wniesiono odwołania do organów drugiej instancji w 7464 przypadkach, co stanowi 0,38% liczby wydanych decyzji. Wniesiono też 102 zażalenia od wydanych postanowień kończących postępowanie, co stanowi blisko 1% liczby wydanych postanowień. Liczby odwołań od wydanych decyzji administracyjnych i postanowień kończących postępowanie oraz wskaźniki procentowe liczby wniesionych odwołań i zażaleń, w stosunku do ogólnej liczby wydanych aktów, przedstawiono w tabeli (w liczniku – liczby ogółem, w mianowniku – liczby w przeliczeniu na jedną jednostkę uczestniczącą w badaniach):

Kategoria jednostki samorządu		Liczba odwołań (zażaleń) od		Wskaźnik procentowy dot.	
		decyzji	postanowień	decyzji	postanowień
Powiaty	grodzkie	2555 426	33 5	0,53%	0,70%
	ziemskie	3174 99	36 1	0,35%	0,46%
Gminy	miejskie	346 43	12 2	0,30%	2,1%
	miejsko-wiejskie	425 40	15 0,25	0,22%	1,2%
	pozostałe	964 10	6 0,36	0,39%	0,05%

Jak wynika z danych przedstawionych w tabeli, liczba wniesionych środków odwoławczych od decyzji i postanowień kończących postępowanie była w poszczególnych kategoriach jednostek samorządu terytorialnego zróżnicowana, co zdaje się wiązać przede wszystkim z liczbą wydanych decyzji, będącą konsekwencją wielkości i charakteru bada-

nej jednostki. Jednakże wskaźniki procentowe liczby wniesionych środków, w stosunku do wydanych decyzji w poszczególnych kategoriach jednostek, różnią się w stopniu statystycznie nieistotnym. Przy niewielkiej skali zjawiska uprawnione jest więc jedynie wskazanie na związek liczby wniesionych środków zaskarżenia z liczbą wydanych aktów administracyjnych. Skala ta nie pozwala natomiast na określanie innych prawidłowości i tendencji.

Otwarte pozostaje przede wszystkim pytanie, czy liczba odwołań od decyzji oraz zażaleń od postanowień kończących postępowanie, wniesionych do organów drugiej instancji, tożsama jest z liczbą adresatów tych aktów, niezadowolonych z przyjętych rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji. W ramach przeprowadzonych badań, ze względu na ograniczenia możliwości badawczych, nie było możliwe zebranie opinii adresatów wydanych aktów administracyjnych na ten temat. Na podstawie doświadczeń z pracy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich można jednakże założyć, iż liczba osób niezadowolonych ze sposobu załatwienia ich spraw jest wielokrotnie większa, niż liczba wniesionych odwołań i zażaleń, będących w istocie egzemplifikacją tegoż niezadowolenia.³⁰ Różnica ta wydaje się być konsekwencją splotu różnorodnych czynników, powodujących bierność adresatów decyzji i postanowień wydanych przez organy administracji samorządowej w pierwszej instancji, nawet gdy nie są oni zadowoleni z rozstrzygnięć w ich sprawach. Wśród tych czynników należałoby wskazać m. in. na irracjonalną obawę przed konsekwencjami „przeciwstawienia się władzy”, braku wiary w skuteczność odwołania, wynikającej z niskiego poziomu świadomości prawnej, mało wnikliwej lektury treści aktu w tym pouczeń co do możliwości wniesienia środków odwoławczych i zaskarżenia oraz obowiązujących w tym względzie terminów.

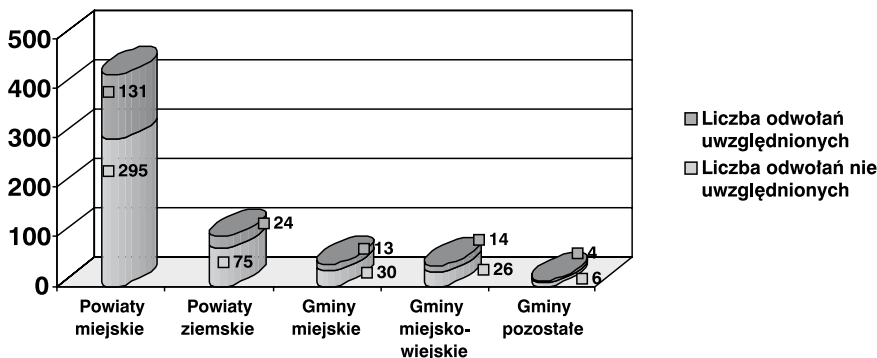
Jednym z wyznaczników oceny jakości orzecznictwa administracyjnego organów samorządu powiatowego i gminnego, zdaje się być liczba odwołań i zażaleń, uwzględnionych przez organy orzekające w drugiej instancji, w stosunku do ogólnej liczby złożonych środków odwoławczych. Na ogólną liczbę wniesionych 7464 odwołań od decyzji, uwzględnionych zostało 2209 odwołań, co stanowi 30%. Natomiast na 102 wniesione

³⁰ Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi na rozstrzygnięcie sprawy decyzjami organów administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego wydanymi w pierwszej instancji, od których osoby zainteresowane nie wносиły środków odwoławczych. Dokładna statystyczna ilustracja tego zjawiska nie jest możliwa, bowiem okoliczność taka nie jest uwzględniana w ewidencji spraw wpływających do Biura RPO.

zażalenia od postanowień kończących postępowanie, organy orzekające uwzględniły 32 zażalenia, co stanowi 31%. Tak więc co trzeci akt administracyjny zaskarżony do organu drugiej instancji, został uznany w postępowaniu przed tym organem za wadliwy. Zastrzec należy, że wskaźniki powyższe nie dają pełnej ilustracji problemu jakości orzecznictwa. Bardziej wyrazisty, ale jeszcze mniej korzystny obraz sytuacji, przyniosłoby odniesienie liczby odwołań (zażaleń) uwzględnionych, do rozpoznawanych merytorycznie przez organ odwoławczy, a więc po odjęciu liczby odwołań, zakończonych umorzeniem postępowania odwoławczego, czy stwierdzeniem niedopuszczalności lub spóźnionego zaskarżenia. Okazało się jednakże, iż w związku z mało czytelną ewidencją wydanych aktów administracyjnych oraz środków odwoławczych i zaskarżenia wniesionych od tych aktów, uzyskanie w toku badań precyzyjnych danych w tym względzie, wymagałoby nakładu pracy znacznie przekraczającego wartość poznawczą tych danych³¹.

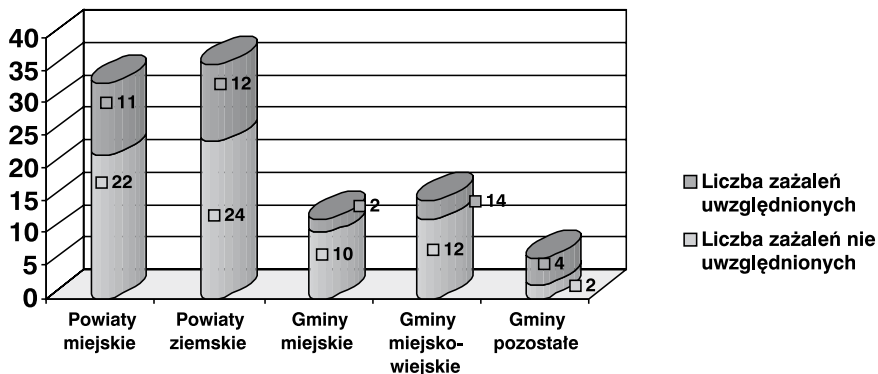
Relację między odwołaniami i zażaleniami wniesionymi a uwzględnionymi, w przeliczeniu na jedną jednostkę samorządu terytorialnego w poszczególnych kategoriach jednostek, zilustrowano na diagramach:

- *odwołania od decyzji administracyjnych:*

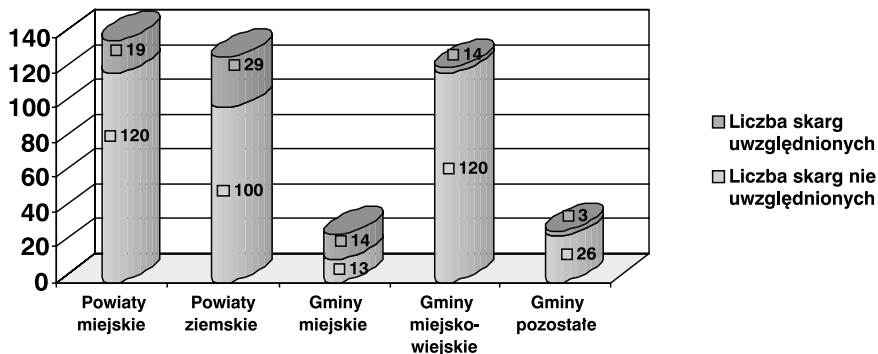


³¹ W większości organów JST, nie jest prowadzona odrębnie ewidencja aktów administracyjnych, wydanych przez te organy. Aktom tym nadawany jest numer ewidencyjny, tożsamy z numerem sprawy, nadawanym przy rejestracji wniosku (podania) strony, inicjującego wszczęcie postępowania administracyjnego. Wyodrębnienie spraw skierowanych do organu odwoławczego, zakończonych odrzuceniem lub umorzeniem postępowania odwoławczego, wymagałoby przejścia w toku badań wszystkich akt postępowania przed organem JST.

• *zażalenia od postanowień kończących postępowanie:*

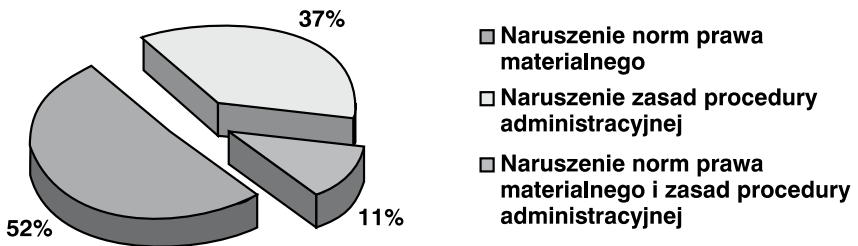


Do sądów administracyjnych zaskarżono 447 decyzji (6% ogólnej liczby decyzji, rozpoznawanych przez organ drugiej instancji) oraz 20 postanowień kończących postępowanie (odpowiednio – 20%). Wnie-siono do Naczelnego Sądu Administracyjnego 57 skarg kasacyjnych od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych (w tym jedną dotyczącą postanowienia kończącego postępowanie), z czego uwzględnio-nych zostało 10 skarg. Liczbę skarg wniesionych do wojewódzkich są-dów administracyjnych, dotyczących decyzji i postanowień wydanych w 2005 r. przez organy poszczególnych kategorii jednostek samorządu terytorialnego objętych badaniami, w relacji do liczby skarg uwzględnionych, zilustrowano na wykresie³²:

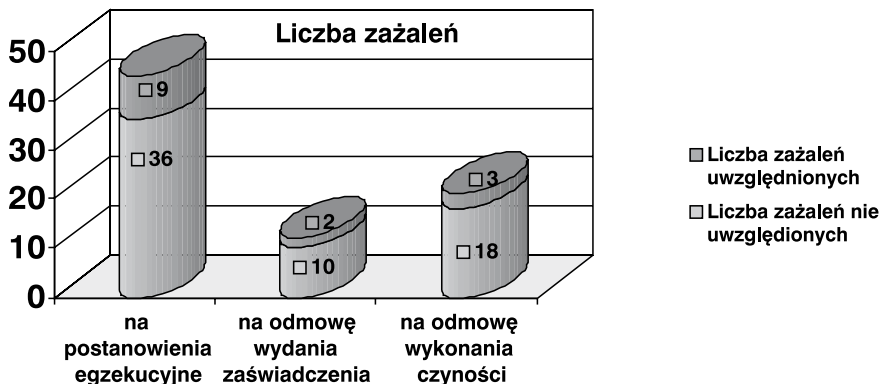


³² Spośród liczby skarg nie uwzględnionych przez sąd, nie wyodrębniono liczby skarg odrzuconych oraz liczby postępowań umorzonych. Pominięto też dane dotyczące aktów administracyjnych zaskarżonych do sądów administracyjnych w przeliczeniu na jedną jednostkę samorządu terytorialnego objętą badaniami. Różnice między ustalonymi w ten sposób liczbami są bowiem statystycznie nieistotne, zaś rozszew wyników przypadkowy, co nie uprawnia do racjonalnych wniosków i ocen.

Podstawową przyczyną uwzględnienia przez organy drugiej instancji i sądy administracyjne odwołań i skarg do sądów administracyjnych, dotyczących wydanych w 2005 r. decyzji administracyjnych, było naruszenie norm prawa materialnego (w 1190 przypadkach). Naruszenie zasad postępowania administracyjnego stanowiło drugą co do skali przyczynę uwzględnienia odwołań i skarg (w 839 przypadkach). Natomiast w 258 przypadkach, podstawą uznania zasadności odwołania lub skargi, było równoczesne naruszenie norm prawa materialnego i zasad postępowania administracyjnego. Proporcje między poszczególnymi grupami przyczyn uwzględnienia odwołania lub skargi do sądu administracyjnego, przedstawia poniższy wykres:



Dla pełniejszego obrazu stabilności rozstrzygnięć organów administracji samorządowej w objętych badaniami jednostkach należy wskazać, że w 2005 r. osoby zainteresowane wniosły 45 zażaleń na postanowienia egzekucyjne, 12 zażaleń na odmowę wydania zaświadczenia lub zaświadczenia o żądanej treści oraz 14 zażaleń na odmowę wykonania czynności rejestracyjnych lub odmowę wykonania innych czynności. Łącznie wniesiono więc 71 zażaleń, z czego organy odwoławcze uwzględniły 11 zażaleń, a sądy administracyjne – 1. Spośród 4 skarg kasacyjnych wniesionych do Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie została uwzględniona żadna. Proporcje między liczbą zażaleń uwzględnionych przez organy odwoławcze lub sądy administracyjne do zażaleń nie uwzględnionych, przedstawiono na diagramie:



W badaniach nie przewidziano ustalenia liczby wydanych w okresie sprawozdawczym postanowień egzekucyjnych, zaświadczeń oraz wykonania czynności rejestracyjnych i innych czynności o charakterze materialno – technicznym. Wynikało to z założenia, że nakład czasu poświęconego na takie ustalenia, zdecydowanie przekroczyły wartość poznawczą uzyskanych wyników. Dlatego ograniczono się jedynie do zobrazowania stopnia niezadowolenia osób zainteresowanych, w związku z wydawaniem powyższych postanowień oraz wykonywaniem czynności. Należy uznać, że przytoczone dane stanowią pewną ilustrację badanego zjawiska, jednakże ich skala jest statystycznie nieistotna. Dlatego nie mogą stanowić podstawy do uogólnień oraz wnioskowania co do ocen i tendencji.

W celu zbadania jakości działań władczych administracji samorządowej w sprawach indywidualnych, w każdej jednostce samorządu terytorialnego, poddano analizie 20 – 30 akt postępowania administracyjnego prowadzonego w wybranych losowo w 2 – 3 komórkach organizacyjnych (po 10 akt postępowania w każdej z nich), w okresie od początku 2005 r. do daty realizacji badań w tej jednostce. Uwagę skoncentrowano na zagadnieniach przestrzegania zasad postępowania administracyjnego. Łącznie zbadano 2590 akt postępowania zakończonego wydaniem decyzji lub postanowienia kończącego to postępowanie, z czego 830 w powiatach (140 w powiatach miejskich i 690 w powiatach ziemskich) oraz 1660 w gminach (210 w miastach, 530 w miastach – gminach i 920 w gminach pozostałych). Stosownie do założeń, w badaniach tych uwzględniono jedynie postępowania, zakończone ostatecznie w pierwszej instancji. Ustalenia dokonane w wyniku tych badań, przedstawiają się następująco:

1. W zakresie realizacji zasady praworządności

Zasada praworządności wyrażona jest w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego zasada ta sformułowana została jako obowiązek działania organów administracji publicznej na podstawie przepisów prawa. Oznacza to, że każde działanie, czynność, decyzja lub postanowienie, musi być przewidziane w ustawie. Gdy tego brakuje, brakuje podstawy prawnej do działania.³³ Natomiast nie wykonanie określonej dyspozycji przepisu ustawowego, pozostaje w kolizji z obowiązkiem działania w granicach prawa.

Uchybienia tak rozumianej zasadzie praworządności stwierdzono w przypadku 428 decyzji wydanych przez 9 organów administracji samorządowej powiatów (2 – miejskich i 7 – ziemskich) oraz 21 gmin (2 – miejskich, 19 – pozostałych), z naruszeniem art. 107 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. W tej liczbie zawiera się 19 decyzji wydanych bez wskazania podstawy prawnej lub z niewłaściwą podstawą prawną, zaś 38 decyzji wydano bez wskazania na podstawę materialną, powołując jedynie jako podstawę przepisy kompetencyjne. Brak uzasadnienia faktycznego i (lub) uzasadnienia prawnego³⁴, nie odniesienie przepisów prawa do ustalonego stanu faktycznego, ograniczenia uzasadnienia faktycznego i prawnego do zacytowania treści przepisu oraz ogólnej tezy, że spełnione zostały przesłanki warunkujące przyznanie prawa lub nałożenie obowiązku, stwierdzono w 371 decyzjach. Z tego uchybienia w 106 decyzjach dotyczyły uzasadnienia faktycznego, w 161 decyzjach – uzasadnienia prawnego, zaś w 104 decyzjach – uzasadnienia faktycznego i prawnego. Dodać należy, że uchybienia powyższe budzą wątpliwości także z punktu widzenia zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa oraz zasady informowania i czuwania nad interesem stron.,

W trzech jednostkach samorządu terytorialnego (powiat miejski i 2 gminy wiejskie) odnotowano w 37 wypadkach odstępstwa od obowiązującej procedury administracyjnej. W urzędzie powiatu oraz pobliskiej gminy wiejskiej, stwierdzono praktykę rejestrowania wniosku i nadawania prezentaty potwierdzającej jego wpływ jedynie wówczas, gdy wnioskodawca składa niezbędny zakres dokumentów wymaganych w sprawie. W innym przypadku wnioski były przyjmowane bez rejestracji (nieformalnie), zaś wnioskodawcę ustnie informowano o potrzebie

³³ Por. recenzja sprawozdania, sporządzona przez dr hab. Dariusza R. Kijowskiego.

³⁴ Nie dotyczy decyzji, w których odstąpiono od uzasadnienia na podstawie art. 107 §4 i § 5 Kpa.

uzupełnienia dokumentów – prezentatę nadawano oraz wnioski rejestrowano z datą uzupełnienia dokumentacji. Pozostaje to w oczywistej kolizji z art. 61 § 3 Kpa., ustalającym datę wszczęcia postępowania na dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej, a ponadto z art. 64 § 1 Kpa nakazującym wezwanie wnioskodawcy do usunięcia braków w terminie siedmiodniowym, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Praktykę tę tłumaczono „dobrem obywateli”. W innej gminie wiejskiej przyjęto praktykę, że w wypadku, gdy postępowanie administracyjne staje się bezprzedmiotowe (np. po uiszczeniu przez stronę zaległych podatków), akta postępowania są automatycznie archiwizowane bez decyzji o umorzeniu postępowania, wymaganej mocą art. 105§ 1 Kpa.

2. W zakresie realizacji zasady prawdy obiektywnej

Zasada prawdy obiektywnej wyrażona jest w art. 7 Kpa, zobowiązującym organy administracji publicznej do podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Rozwinięciem tej zasady są przepisy Działu II rozdziału 4 Kpa, poświęcone dowodom. W szczególności należałoby tu wskazać art. 75 § 1 zdanie pierwsze, nakazujący dopuszczenia jako dowodu wszystkiego, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy a nie jest sprzeczne z prawem, a także art. 77 § 1, zobowiązujący do zebrania w sposób wyczerpujący i rozpatrzenia całego materiału dowodowego.

Wątpliwości z punktu widzenia przestrzegania zasady prawdy obiektywnej, stwierdzono w 47 badanych postępowaniach administracyjnych, prowadzonych przed organami administracji 8 jednostek samorządu terytorialnego (1 powiatu miejskiego, 2 powiatów ziemskich i 5 gmin wiejskich).

Charakterystyczny przykład stanowić może, stwierdzony w 11 aktach prowadzonych w trzech gminach wiejskich postępowań z zakresu ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, brak analizy funkcji i cech zabudowy i zagospodarowania terenu, wymaganej przepisami § 3 rozporządzenia w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³⁵. Brak było także projektów decyzji przygotowanych przez osobę wpisaną na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów,

³⁵ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164 poz. 1588).

wymaganych przez art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁶. W dwóch gminach wiejskich stwierdzono bardzo pobieżne prowadzenie postępowań o zezwolenie na wycinkę drzew, w części akt brak było protokołów z oględzin drzew, opis stanu faktycznego był fragmentaryczny i ogólnikowy. W innej gminie wiejskiej decyzje kończące postępowanie w sprawach z zakresu pomocy społecznej, wydawane były na podstawie niepełnego materiału dowodowego (brak w dokumentacji wywiadu środowiskowego oraz innych udokumentowanych czynności, zmierzających do ustalenia stanu faktycznego).

W przypadku 11 postępowań (w 3 gminach wiejskich i jednej gminie miejsko – wiejskiej) nie uwzględniano wniosków dowodowych stron, bez śladu adnotacji w aktach postępowania o rozpatrzeniu i dokonaniu w toku postępowania oceny, czy przedmiotem zgłoszonego dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy.

3. W zakresie realizacji zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa

Z zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, zapisanej w art. 8 Kpa, wynika m. in. obowiązek zachowania zasady równości w traktowaniu wszystkich uczestników postępowania, poprawnego szacowania słuszności interesów jednostkowych³⁷. Zasadzie tej przeczy stwierdzone w trzech postępowaniach (powiat ziemski), arbitralne rozpatrzenie sprawy nie dopuszczenia do postępowania jako strony kilku podmiotów – bez oceny, czy posiadają interes prawny uzasadniający uczestnictwo w postępowaniu, stosownie do art. 28 Kpa.

4. W zakresie realizacji zasady informowania oraz czuwania nad interesem stron

Z zasady informowania oraz czuwania nad interesem stron wyrażonej w treści art. 9 Kpa, wynika m. in. obowiązek udzielania stronom postępowania należytych i wyczerpujących wskazówek, w celu uchronienia ich przed szkodą z powodu nieznamości prawa.

Obowiązek ten odnosi się bez wątpienia do precyzyjnego informowania o warunkach wniesienia odwołania w sytuacji, gdy warunki te określone są w przepisach stanowiących *lex specialis* odmiennie, niż w art. 128 Kpa. Za uchybienie tej zasadzie należy uznać praktykę stwierdzoną w jednej gminie wiejskiej, nie uwzględniania w pouczeniu – informacji

³⁶ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 50 poz. 717 ze zm.).

³⁷ Por. B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit s. 38.

o obowiązku wskazania w odwołaniu od decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji – zarzutów odnoszących się do decyzji, określenia istoty i zakresu żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazania dowodów uzasadniających to żądanie, stosownie do wymogów art. 53 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁸. W innej gminie wiejskiej, w postępowaniach z zakresu decyzji podatkowych, w sprawach rozkładania na raty oraz umarzania należności podatkowych, nie pouczano stron o wymogach odwołania określonych w art. 222 ordynacji podatkowej,³⁹ dotyczących określenia zarzutów przeciw decyzji, istoty i zakresu żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazania dowodów uzasadniających żądanie. Powyższe uchybienia stwierdzone zostały wprawdzie w każdym z dziesięciu postępowań z danego zakresu objętych badaniem, ale – według informacji uzyskanych od pracowników urzędów tych gmin, była to praktyka stosowana generalnie.

5. W zakresie realizacji zasady czynnego udziału strony w postępowaniu

Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu, wyrażona w części pierwszej art. 10 § 1 Kpa, realizowana była w objętych badaniami jednostkach samorządu terytorialnego w sposób zróżnicowany. Stronom postępowania administracyjnego na ogół zapewniano czynny udział w postępowaniu wyjaśniającym. Przypadki uchybień w tym względzie, polegające na nie zawiadamianiu stron postępowania o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin, bądź też zawiadamianiu o planowanych czynnościach dowodowych z uchybieniem siedmiodniowego terminu, stwierdzone zostały w 16 postępowaniach, toczących się przed organami wykonawczymi dwóch powiatów ziemskich, dwóch gmin wiejskich oraz jednej gminy miejskiej.

Nie stwierdzono przypadków odmowy lub utrudnień w zakresie dostępu stron do akt w toku postępowania wyjaśniającego.

Natomiast dość powszechnym uchybieniem zasadom postępowania administracyjnego, stwierdzonym w blisko 1600 badanych postępowaniach w 63 jednostkach samorządu terytorialnego wszystkich rodzajów, było nie respektowanie zasady ostatniego słowa strony (część druga art. 10 § 1 Kpa), zobowiązującego organ administracji publicznej do umożliwienia stronom wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materia-

³⁸ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80 poz. 717 ze zm.)

³⁹ Patrz przypis nr 36.

łów i zgłoszenia żądań przed wydaniem decyzji. Uchybienie to polegało na nie powiadamianiu stron o zakończeniu postępowania i możliwości zapoznania się z dokumentami zgromadzonymi w sprawie.

6. W zakresie realizacji zasady szybkości postępowania

Stan realizacji zasady szybkości postępowania, wyrażonej w art. 12 § 1 Kpa, badano przede wszystkim z punktu widzenia przestrzegania terminów określonych w art. 35 § 3 Kpa dla załatwiania spraw wymagających prowadzenia postępowania wyjaśniającego. W doborze akt postępowania do analizy w ramach badań, brano pod uwagę głównie te dziedziny działalności władczej organów administracji, gdzie wydanie aktu administracyjnego wymaga przeprowadzenia postępowania. Dlatego w sprawie wykonania dyspozycji art. 12 § 2 Kpa, dotyczącej niezwłocznego załatwiania spraw nie wymagających zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, nie zebrano dokładnych informacji statystycznych. Natomiast na podstawie wypowiedzi osób pełniących funkcję organów administracji oraz urzędników samorządowych można przyjąć, że dyspozycja ta jest wykonywana w większości badanych jednostek samorządu terytorialnego.

W odniesieniu do jednomiesięcznego terminu załatwienia sprawy w toku badań ustalono, że w 7 objętych badaniami jednostkach samorządu terytorialnego (2 powiatach miejskich, powiecie ziemskim i 4 gminach wiejskich), w 42 postępowaniach termin ten przekroczony został o okres do 15 dni, bez zawiadomienia stron o przedłużeniu postępowania, wskazania przyczyny zwłoki oraz określenia nowego terminu załatwienia sprawy, wymaganego mocą art. 36 Kpa. Znaczne przekroczenie miesięcznego terminu (od 16 dni – do 2 miesięcy), także bez zawiadomienia stron, stwierdzono w wypadku 62 postępowań przed organami 23 jednostek samorządu terytorialnego (2 powiatów miejskich, 2 powiatów ziemskich 3 gmin miejskich i 16 gmin wiejskich). Swoisty „rekord” zwłoki w załatwieniu sprawy bez zawiadomienia o przyczynach, sięgający 7 miesięcy, stwierdzono w dwu przypadkach w jednej gminie wiejskiej.

W 2 powiatach ziemskich stwierdzono praktykę zawieszania postępowania, mimo braku przesłanek określonych w art. 97 §1 Kpa, jedynie ze względu na możliwość nie dotrzymania miesięcznego terminu na zakończenie postępowania wydaniem aktu administracyjnego. W 2 gminach wiejskich praktykowano informowanie obywateli o dwumiesięcznym załatwieniu sprawy już w momencie składania wniosku. Natomiast w 4 gminach wiejskich nie potwierdzano daty złożenia wniosku.

sku, przez co nie sposób było ustalić datę wszczęcia postępowania, od której biegł termin.

Opóźnienia w załatwianiu spraw najczęściej tłumaczono dużym wpływem wniosków od obywateli w sprawach, wymagających uregulowania aktem administracyjnym. Można było jednakże dostrzec rezerwy, tkwiące w organizacji pracy urzędów. Np. w jednej z gmin, prowadzeniem postępowania wyjaśniającego oraz przygotowaniem projektów decyzji i postanowień kończących te postępowania zajmowała się jedna osoba, mimo znacznego wzrostu w okresie kilkudniowym liczby spraw przez nią załatwianych do kilkuset. W tym samym czasie, liczba postępowań administracyjnych prowadzonych w Urzędzie Gminy, a dotyczących innych dziedzin, była niewielka. W innej gminie, dwu- trzymiesięczne opóźnienia dotyczące wydania decyzji w sprawach stypendiów, starano się usprawiedliwić niedoborem środków finansowych. W jednej z gmin miejskich osoby prowadzące badania spotkały się z poglądem urzędników samorządowych, że uzyskanie przez urząd certyfikatu ISO uprawnia do załatwiania spraw w terminie 2 – 3 miesięcy.

7. W zakresie realizacji zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego

Generalnie zasada ta, wyrażona w art. 15 Kpa była respektowana przez organy administracji samorządowej orzekające w pierwszej instancji, poprzez zamieszczanie w decyzji lub postanowieniu kończącym postępowanie pouczenia o służących środkach odwoławczych.

W jednej gminie wiejskiej stwierdzono jednakże praktykę żądania od stron postępowania w sprawach o wycinkę drzew (w 4 postępowaniach) oświadczeń o zrzeczeniu się prawa do złożenia odwołania.

*

* *

Z przedstawionych powyżej danych wynika, że organy odwoławcze oraz sądy administracyjne wycofały z obiegu prawnego blisko co trzecią zaskarżoną decyzję oraz postanowienie kończące postępowanie w sprawie. Fakt ten należy uznać za poważny negatywny sygnał, dotyczący poziomu działalności władczej części organów administracji samorządowej objętych badaniami jednostek. Znamienne jest, że 2/3 skutecznie zaskarżonych decyzji administracyjnych zawierało błędy będące naruszeniem prawa materialnego, w co dziesiątej na błędy te nakładało się ponadto poważne naruszenie zasad postępowania administracyjnego,

zaś w co trzeciej sprawie dopatrzoneo się istotnego naruszenia zasad postępowania administracyjnego kończącego się zaskarżoną decyzją, rzutującego a rozstrzygnięcie w sprawie.

Ten niekorzystny obraz należałoby uzupełnić wnioskami z badań, dotyczących przestrzegania prawa w toku prowadzonych postępowań administracyjnych, zakończonych decyzjami lub postanowieniami, od których strony nie wnosiły środków odwoławczych. Jest niepokojące, że naruszenia zasad postępowania administracyjnego wystąpiły w więcej niż połowie jednostek samorządu terytorialnego uczestniczących w badaniach. Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia miały różną wagę, ale były wśród nich nawet naruszenia prawa, stanowiące przesłankę nieważności decyzji. Zważyć należy, że uchybienia te dotyczyły szczególnie wrażliwej materii załatwiania indywidualnych spraw obywateli i miały wpływ na nakładanie na nich obowiązków lub przyznawanie im praw.

Spostrzeżenia poczynione w toku badań nie pozwalają na sformułowanie ewentualnych wniosków o zły woli osób pełniących funkcje organów administracji oraz urzędników samorządowych prowadzących postępowanie administracyjne. Przeciwnie, spotykano się z postawami wręcz odwrotnymi, z deklarowaną wolą i chęcią szybkiego i dobrego działania. Przyczyn nieprawidłowości i uchybień dopatrywać się raczej należy w niewystarczającej wiedzy osób zaangażowanych w prowadzenie postępowania administracyjnego i wydawanie aktów administracyjnych, w zakresie prawa materialnego, dotyczącego rozstrzyganych spraw oraz znajomości obowiązujących zasad postępowania administracyjnego. Jako na jedną z przyczyn można też wskazać na niedomogi w zakresie organizacji pracy, w tym brak elastyczności w reagowaniu na okresowe spiętrzenie wniosków od obywateli, zahamowania w toczących się postępowaniach, a także na niewystarczający nadzór nad wykonywaniem zadań przez pracowników urzędów. W pewnej części przypadków należałoby dostrzec świadome zlekceważenie niektórych wymogów proceduralnych, rzutujących na czas postępowania, dla osiągnięcia efektu w postaci terminowego zakończenia postępowania.

Załatwianie skarg i wniosków

Kolejnym obszarem merytorycznym badań było przestrzeganie prawa do składania petycji, skarg i wniosków do władz samorządowych powiatów i gmin, gwarantowanego mocą art. 63 Konstytucji RP. Zakres badań obejmował problematykę przyjęć, ewidencji i załatwiania skarg i wniosków, a także nadzoru i kontroli nad sposobem i trybem załatwiania skarg i wniosków przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

Za wzorzec prawidłowego postępowania przyjęto przepisy działu VIII Kpa Skargi i wnioski, stanowiącego realizację powyższej normy konstytucyjnej na poziomie ustawowym, a także rozporządzenia w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁴⁰. W dokonywanych w czasie badań analizach, dotyczących kwalifikowania spraw jako skargi i wnioski brano pod uwagę, że wprawdzie przepisy tego rozdziału nie określają definicji skargi lub wniosku, ale zawierają wskazówkę⁴¹, że o zakwalifikowania pisma jako skargi lub wniosku przesądza jego treść a nie jego forma zewnętrzna. Uwzględniano też szeroko zakreślony w przepisach prawa przedmiot skargi i wniosku.⁴²

Ustalono, że organizacja systemu załatwiania skarg i wniosków przez organy samorządowe **powiatów miejskich**, była podobna we wszystkich 6 jednostkach tego typu objętych badaniami.

W okienkach podawczych Kancelarii Urzędu lub w Biurach Obsługi Obywatela przyjmowane były skargi i wnioski w formie pisemnej. Przyjmowane i rejestrowane były też skargi i wnioski, przekazywane listownie za pośrednictwem poczty, telegraficznie oraz za pomocą poczty elektronicznej. Prezydenci, wiceprezydenci i sekretarze miast przyjmowali interesantów w wyznaczonym czasie przyjęć. Informacje o termi-

⁴⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5 poz. 46).

⁴¹ Art. 222 Kpa.

⁴² Stosownie do art. 227 Kpa, przedmiotem skargi może być w szczególności zaniechanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Natomiast zgodnie z art. 241 Kpa, przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy lub zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności.

nach przyjęć udostępniane były przy wejściu do budynku urzędu lub na tablicy ogłoszeń wewnątrz budynku. Ponadto na każdym stanowisku pracy istniała możliwość złożenia skargi ustnej za pośrednictwem urzędnika, który sporządzał notatkę – protokół

Przyjęte skargi i wnioski kierowane były do wydziałów organizacyjnych, w których sprawami tymi zajmowały się wyodrębnione referaty. Prowadziły one rejestr oraz koordynowały załatwianie skarg i wniosków przez ogniwa organizacyjne urzędów miast oraz podporządkowanych radom miast. Zobowiązane były też do czuwania nad terminowością załatwiania skarg i wniosków, opracowywały też analizy zbiorcze i sprawozdania. Skargi i wnioski przekazywane były do załatwienia według właściwości poszczególnym jednostkom organizacyjnym.

Nadzór i kontrolę nad sposobem załatwiania indywidualnych skarg i wniosków, sprawowali prezydenci miast. W konkretnej skardze na działanie urzędnika lub określonego działu, wyjaśnienia na piśmie składał bezpośredni przełożony oraz dyrektor wydziału, po parafowaniu przez właściwego wiceprezydenta. Stanowisko ostateczne zajmował prezydent miasta, po zapoznaniu się z zebranymi materiałami. Na przestrzeni pięciu lat przed datą badań, kontrolę załatwiania skarg i wniosków przeprowadziły służby właściwego wojewody w jednej badanej jednostce.

W 2005 r. organy samorządowe objętych badaniami powiatów miejskich, przyjęły i załatwiły łącznie 295 skarg (średnio 49 skarg w jednej jednostce) oraz 191 wniosków (średnio 33 wnioski w jednej jednostce). W toku badań nie stwierdzono istotniejszych naruszeń obowiązujących zasad ich załatwiania. Jedynie w jednej badanej jednostce ustalono 2 przypadki przekroczenia miesięcznego terminu na załatwienie skargi, bez zawiadomienia osoby skarżącej o nie załatwieniu skargi w terminie. Pozostaje to w kolizji z obowiązkiem właściwego organu załatwienia skargi bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca, zaś w wypadku nie dotrzymania tego terminu – obowiązkiem zawiadomienia skarżącego o przyczynach zwłoki oraz przewidywanym terminie załatwienia sprawy⁴³.

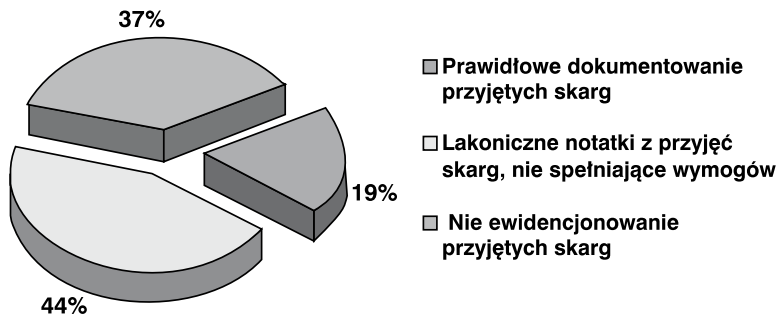
We wszystkich **32 starostwach powiatowych** objętych badaniami, przyjmowane były skargi i wnioski w formie pisemnej, składane do okienek podawczych, sekretariatów starostów lub w biurach obsługi mieszkańców, a także przekazywane listownie za pośrednictwem poczty. W 4 wypadkach – skargi do rady powiatu przyjmowane były osobno w sekretariatach przewodniczących. W 7 starostwach powiatowych stosowano też praktykę przyjmowania ustnych skarg i wniosków

⁴³ Art. 237 § 1 i § 4 w związku z art. 36 § 1 Kpa.

do protokołu, ewidencjonowanych następnie w rejestrach wraz ze skargami i wnioskami przyjmowanymi w formie pisemnej.

W rejestrach poddanych analizie w toku badań nie odnotowano natomiast wpływu skarg i wniosków, przekazywanych telegraficznie albo za pomocą poczty elektronicznej. Z odpowiedzi na pytania zadawane na ten temat urzędnikom przez osoby prowadzące badania można domniemywać, że w ok. 20% starostw powiatowych, problem ten nie został rozwiązany.

Starostowie (lub zastępcy starostów) oraz przewodniczący rad powiatów przyjmowali interesantów w sprawie skarg i wniosków w wyznaczonych dniach i godzinach, co najmniej raz w tygodniu, w tym częściowo w czasie poza godzinami zwykłego urzędowania. W jednym przypadku zasada ta nie była przestrzegana, czas wyznaczony na przyjęcia przez starostę interesantów w sprawach skarg i wniosków, mieścił się w czasie urzędowania starostwa. Pozostaje to w kolizji z przepisem⁴⁴, nakładającym obowiązek odbywania przyjęć interesantów co najmniej raz w tygodniu w ustalonych dniach po godzinach pracy. Informacje o terminach przyjęć udostępniane były na zewnątrz przy wejściu do budynków Starostw lub na tablicach ogłoszeń wewnątrz budynków. Skargi i wnioski przyjmowane były w formie ustnej. W 6 starostwach sporządzane były protokoły (notatki) z przyjęcia skargi przez starostę. W 14 starostwach – odnotowywane były lakonicznie w książkach przyjęć interesantów, z zasady bez adnotacji o sposobie załatwienia sprawy. Natomiast w pozostałych 12 starostwach, przyjęcia interesantów w sprawie skarg i wniosków nie były ewidencjonowane. Stanowi to wyraźne odstępstwo od obowiązku⁴⁵ rejestrowania i przechowywania składanych skarg i wniosków oraz związanych z nimi pism i innych dokumentów w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwienia poszczególnych skarg i wniosków. Skalę powyższych uchybień w relacji do prawidłowego postępowania, zilustrowano na diagramie:



⁴⁴ Art. 253 § 3 Kpa

⁴⁵ Obowiązek ten wynika z art. 254 Kpa.

Niezależnie od powyższych uchybień, stwierdzono w 8 starostwach powiatowych (tzn. w co czwartym objętym badaniami) inne przypadki niedociągnięć w zakresie ewidencji skarg i wniosków. Niedociągnięcia te polegały na niechlujnym, mało czytelnym sposobie dokonywania wpisów do ewidencji, rejestrowaniu daty wpływu skargi (wniosku) odmiennej, niż uwidoczniona na prezentacie, bądź pomijaniu tej daty, braku adnotacji o sposobie i terminie załatwienia skargi (wniosku), wadliwych zapisach, dotyczących sposobu procedowania postępowania wyjaśniającego (np. wpis „przekazano według właściwości” był stosowany w przypadkach, gdy skargi przekazane zostały do określonej jednostki organizacyjnej w ramach starostwa). Ponadto w 1 przypadku, skargi przekazywane do poszczególnych wydziałów starostwa, nie były uwidoczniane w rejestrze centralnym. Natomiast w 2 starostwach nie wszystkie skargi pisemne były rejestrowane, co stwierdzono na podstawie rozbieżności zapisów w rejestrach ze skargami na bezczynność organu lub złe załatwienie skargi, wniesionymi w okresie sprawozdawczym przez osoby zainteresowane do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Według informacji uzyskanych od osób funkcyjnych oraz urzędników starostw powiatowych, nadzór nad organizacją i załatwianiem skarg i wniosków przez podległe ogniwa organizacyjne sprawują starostowie (w jednym wypadku – wicestarosta w imieniu starosty). Jednakże dostrzegalne przesłanki takiego nadzoru, w postaci dekretacji, adnotacji, parafowania przez starostę, stwierdzono w 9 starostwach powiatowych. W 2 starostwach corocznie prowadzona była wewnętrzna kontrola w zakresie załatwiania skarg i wniosków, także służby właściwego wojewody, kontrolę taką przeprowadziły na przestrzeni pięciu lat przed datą badań, w 2 objętych badaniami starostwach.

Wątpliwości co do bezstronności i rzetelności postępowania skargowego, budziły stwierdzone w 6 starostwach fakty lakonicznych i schematycznych uzasadnień w wypadku uznania bezzasadności skargi, „seryjnej” powtarzalności tych uzasadnień niezależnie od treści skargi, pomijania (ignorowania) w uzasadnieniach okoliczności wskazywanych przez skarżących, a nawet informowania osoby skarżącej jedynie o stwierdzeniu bezzasadności skargi, bez żadnego uzasadnienia. Taka praktyka jest niezgodna z przepisem⁴⁶, zobowiązującym m. in. do zamieszczenia w zawiadomieniu o odmownym załatwieniu skargi uzasadnienia prawnego i faktycznego. Ponadto w 1 wypadku skargę rozpatrzył i udzielił skarżącemu odpowiedzi urzędnik, którego skarga dotyczyła,

⁴⁶ Art. 238 § 1 Kpa

co rażąco narusza zasadę nie rozpatrywania skargi dotyczącej określonej osoby – przez tę osobę ani przez podwładnych tej osoby.⁴⁷

W okresie sprawozdawczym, starostwa powiatowe rozpatrzyły od 0 do 27 skarg oraz od 0 do 4 wniosków. Wskazane wyżej niedokładności w zakresie prowadzenia ewidencji skarg i wniosków uniemożliwiają jednakże rzetelne wskazanie uśrednionych danych statystycznych, uprawniających do wnioskowania i porównań. Uchybienia w zakresie terminowości załatwiania skarg i wniosków, polegające na przekroczeniu miesięcznego terminu i nie zawiadomieniu skarżącego o przyczynach zwłoki oraz przewidywanym terminie załatwienia skargi, stwierdzono w 10 starostwach powiatowych (31% starostw uczestniczących w badaniach).

We wszystkich 74 objętych badaniami **gminach** przyjmowano skargi i wnioski w formie pisemnej, składane do okienek podawczych, sekretariatów wójtów (burmistrzów) lub w punktach obsługi mieszkańców, przekazywane listownie za pośrednictwem poczty, a także wrzucone do specjalnych skrzynek, usytuowanych na terenie urzędu gminy. W rejestrach prowadzonych w urzędach gmin, nie było natomiast informacji, dotyczących wpływu skarg i wniosków przekazywanych telefaksem, zaś wnioski przekazywane za pomocą poczty elektronicznej odnotowane zostały w 1 gminie.

W 46 gminach (w tym 4 gminach miejskich, 11 miejsko – wiejskich oraz 31 pozostałych)⁴⁸ stosowano praktykę przyjmowania ustnych skarg i wniosków do protokołu przez urzędników samorządowych na stanowisku pracy, ewidencjonowanych następnie w rejestrach wraz ze skargami i wnioskami przyjmowanymi w formie pisemnej. W części z tych gmin, wszyscy urzędnicy wyposażeni zostali w specjalne formularze protokołów – notatek do zapisywania zgłaszanych ustnie skarg i wniosków.

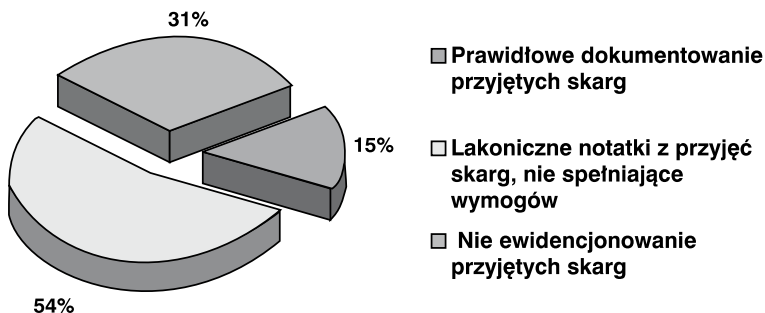
Wójtowie (burmistrzowie) oraz przewodniczący rad gmin przyjmowali interesantów w sprawie skarg i wniosków w wyznaczonych dniach i godzinach, co najmniej raz w tygodniu, w tym częściowo w czasie poza godzinami zwykłego urzędowania. Informacje o terminach przyjęć udostępniane były na zewnątrz budynków urzędów gmin lub na tablicach ogłoszeń wewnątrz budynków. W 4 przypadkach (1 gmina miejska, 3 gminy wiejskie) terminy przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków, mieściły się w normalnym czasie urzędowania. W 13 gminach (1 miejskiej, 1 miejsko – wiejskiej i 11 pozostałych), wójtowie (burmistrzo-

⁴⁷ § 11 rozporządzenia Rady Ministrów, powołanego w przypisie nr 44.

⁴⁸ Stanowi to 62% ogólnej liczby gmin objętych badaniami. W poszczególnych typach gmin odpowiednio – 50% gmin miejskich, 46% gmin miejsko – wiejskich i 74% gmin pozostałych.

wie) oraz sekretarze gmin, a także inne osoby upoważnione, przyjmowały interesantów w sprawie skarg i wniosków codziennie w godzinach urzędowania, niezależnie od ustalonych terminów stałych.

Skargi i wnioski przyjmowane były w tym trybie w formie ustnej. W 11 gminach (1 miejskiej, 1 miejsko wiejskiej oraz 9 pozostałych), sporządzały notatki z przyjęcia skargi przez wójta (burmistrza), rejestrowane następnie w prowadzonej ewidencji wpływających skarg i wniosków. W 54 gminach (7 miejskich, 23 miejsko – wiejskich i 24 pozostałych) – odnotowywane były lakonicznie w książkach przyjęć interesantów, najczęściej bez adnotacji o sposobie załatwienia sprawy. Natomiast w 9 gminach, przyjęcia interesantów w sprawie skarg i wniosków przez wójta nie były ewidencjonowane. Skalę tych uchybień zilustrowano na diagramie:



Podobnie, jak w wypadku powiatów ziemskich, w 22 gminach⁴⁹ (3 gminach miejsko – wiejskich i 19 pozostałych), stwierdzono przypadki niedociągnięć w zakresie prowadzenia ewidencji skarg i wniosków, polegające na niechlujnym, mało czytelnym sposobie dokonywania wpisów do ewidencji, rejestrowaniu daty wpływu skargi (wniosku) niezgodnej z datą jej wpływu, bądź pomijaniu tej daty, braku adnotacji o sposobie i terminie załatwienia skargi (wniosku). W gminach tych stwierdzono także przypadki lakonicznych i schematycznych uzasadnień w wypadku uznania bezzasadności skargi, świadczących o mało wnikliwym rozpatrywaniu skarg, pomijania w uzasadnieniach okoliczności wskaziwanych przez skarżących, a nawet – w pojedynczych wypadkach – informowania o stwierdzeniu bezzasadności skargi, bez żadnego uzasadnienia. Ponadto w 2 wypadkach (gminy pozostałe) skargi rozpatrzyli i udzielili skarżącemu odpowiedzi urzędnicy, których skarga dotyczyła. W 1 przypadku (gmina pozostała) skarga na wójta rozstrzygnięta została przez przewodniczącego rady gminy, zamiast przez radę w drodze uchwały.

⁴⁹ Stanowi to 33% gmin uczestniczących w badaniach.

Według informacji uzyskanych od osób funkcyjnych oraz urzędników samorządowych w urzędach gmin, bezpośredni nadzór nad organizacją i załatwianiem skarg i wniosków sprawują wójtowie (burmistrzowie), lub sekretarze gmin (miast). Służby właściwego wojewody, kontrolę funkcjonowania systemu przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków, przeprowadziły na przestrzeni pięciu lat przed datą badań, w 10 objętych badaniami gminach.

W okresie sprawozdawczym, w gminach (miastach) rozpatrzono od 0 do 28 skarg oraz od 0 do 24 wniosków. Uchybienia w zakresie terminowości załatwiania skarg i wniosków, polegające na przekroczeniu miesięcznego terminu i nie zawiadomieniu skarżącego o przyczynach zwłoki oraz przewidywanym terminie załatwienia skargi, stwierdzono w 11 gminach (1 miejskiej, 10 pozostałych).

*

* *

Przedstawione wyniki badań wykazują, iż instytucja skarg i wniosków wnoszonych w trybie KPA jest prawnie ułomna i nie w pełni realizuje cel, dla którego została stworzona. W sposób pośredni potwierdzają to kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich wystąpienia obywateli, w których skarżą się oni na brak reakcji ze strony organów administracji publicznej na kierowane do nich sygnały dotyczące nieprawidłowości i zaniedbań w sferach za które owe organy odpowiadają, przewlekłości postępowań, czy nienależytego wypełniania obowiązków przez pracowników, a także braku odpowiedzi w terminie ustawowym.

Wspomniana ułomność sprowadza się do braku skutecznego środka proceduralnego mającego służyć przymuszeniu organu, czy zdyscyplinowaniu pracownika urzędu do spełnienia ciążącego na nim ustawowego obowiązku udzielenia odpowiedzi na skargę, względnie podjęcia innych działań prawem przepisanych z odpowiednią informacją dla petenta.

Wprawdzie na nie załatwienie skargi w terminie służy skarżącemu zażalenie do organu administracji publicznej wyższego stopnia⁵⁰, ale w zasadzie na tym kończą się możliwości wyegzekwowania od organu obowiązku udzielenia odpowiedzi, ponieważ w przypadku tej instytucji stronie nie przysługuje prawo skargi do Sądu Administracyjnego na bezczynność organu. Nie przysługuje również prawo do zaskarżenia nie satysfakcjonującej odpowiedzi.⁵¹

⁵⁰ Na podstawie art. 37 § 1 w związku z art. 237 § 4 Kpa

⁵¹ Vide wyrok NSA z dnia 9 grudnia 1999 r., III SAB 7/99 ONSA 2001/1/27; wyrok z dnia 1 grudnia 1998 r., III SA 1636/97, LEX nr 37138; wyrok z dnia 18 lutego 1997 r., III SAB 1/9, LEX nr 29038.

Działania organizacyjne

Badania dotyczące działań organizacyjnych, podejmowanych przez organy administracji samorządowej w powiatach i gminach w ramach szeroko rozumianego załatwiania spraw mieszkańców oparto o założenie, że postrzeganie urzędu z perspektywy interesanta, wywiera istotny wpływ na jego oceny, dotyczące jakości pracy administracji. W zakresie tych badań uwzględniono problematykę organizacji i warunków załatwiania spraw w urzędzie, dostępu do informacji publicznej oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi w załatwianiu spraw obywateli.

1. Organizacja i warunki załatwiania spraw w urzędzie

Problemy organizacji i warunków załatwiania spraw oceniono według stanu, stwierdzonego w dniu wizyty w urzędzie, na podstawie informacji i wyjaśnień osób funkcyjnych i urzędników samorządowych oraz rozmów z interesantami, załatwiającyymi swą sprawę w urzędzie. Zwrócono uwagę na sposób informowania interesanta o urzędzie oraz sposobie załatwiania spraw, formy kontaktów z interesantami oraz ich traktowanie przez urzędników, warunki socjalne dostępne dla interesantów i pracowników.

W zdecydowanej większości jednostek samorządu terytorialnego uczestniczących w badaniach, udostępnione były informacje, ułatwiające interesantowi poruszanie się po urzędzie oraz orientację co do miejsca załatwienia swej sprawy. W niemal wszystkich urzędach (z wyjątkiem 1 starostwa powiatowego i 2 gmin miejsko – wiejskich), w pobliżu wejścia do urzędu umieszczone były tablice informacyjne, zawierające wskazania dotyczące położenia w gmachu urzędu poszczególnych ogniw organizacyjnych. Ponadto w części urzędów informacji w tym zakresie udzielali pracownicy recepcji lub przeszkoleni w tym zakresie portierzy oraz pracownicy ochrony. W 57 urzędach (w 5 powiatach miejskich, 18 powiatach ziemskich, 5 gminach miejskich, 14 gminach miejsko – wiejskich i 12 gminach pozostałych)⁵² dostępne były

⁵² Stanowi to 51% ogólnej liczby jednostek samorządu terytorialnego objętych badaniami. W poszczególnych typach jednostek odpowiednio – 83% powiatów miejskich, 56% powiatów ziemskich, 62% gmin miejskich, 58% gmin miejsko – wiejskich i 29% gmin pozostałych.

także terminale elektroniczne, umożliwiające wyszukanie żądanych informacji, dotyczących sposobu załatwiania spraw w urzędzie. W 11 urzędach, w terminalach tych można było uzyskać także informacje o stanie konkretnej sprawy (z zachowaniem rygorów ochrony danych osobowych).

Także w większości objętych badaniami urzędów, nie budził zastrzeżeń sposób oznakowania pomieszczeń. Z reguły, tabliczki dotyczące poszczególnych pomieszczeń biurowych zawierały nazwę komórki organizacyjnej, dane osób pracujących w tych pomieszczeniach. Często także (w ok. 70% urzędów) informowały o charakterze załatwianych spraw. W 5 jednostkach (1 starostwie powiatowym, po 1 urzędzie gminy miejskiej i miejsko – wiejskiej) oraz 2 gmin pozostałych) informacje te były ograniczone bądź do nazwy komórki organizacyjnej, bądź do personaliów urzędników pracujących w pomieszczeniu. Także w ok. 70% urzędów, pracownicy merytoryczni wyposażeni byli w stosowne identyfikatory.

Odnotować należy, że jedynie w jednym urzędzie gminy miejskiej stwierdzono brak udostępnionych do publicznej wiadomości planów ewakuacji na wypadek zagrożeń oraz nie oznakowanie dróg ewakuacyjnych. W urzędach pozostałych jednostek samorządu terytorialnego, informacja ta udostępniona była zgodnie z obowiązującymi wymogami.

W niemal wszystkich urzędach (z wyjątkiem 1 urzędu gminy miejskiej i 1 urzędu gminy miejsko – wiejskiej), najczęściej w pobliżu miejsca załatwiania spraw określonego charakteru, udostępniona była na tablicach informacyjnych informacja pisemna, dotycząca sposobu załatwiania tych spraw, zamieszczone były wzory wniosków oraz wykazy dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy. Informacji w tym względzie udzielali ponadto pracownicy biur i stanowisk przyjęć interesantów, a także urzędnicy załatwiający sprawę. Według deklaracji, potwierdzonych wypowiedziami interesantów, urzędnicy ci udzielają też pomocy w określeniu istoty i charakteru sprawy oraz sformułowaniu wniosku, wskazują również na przysługujące uprawnienia i możliwe skutki podjętego działania. We wszystkich urzędach, niezbędne płatności interesanci zrealizować mogą na miejscu lub w banku znajdującym się w bliskim sąsiedztwie (11 przypadków). Mogą także wykonać odpłatnie kserokopie dokumentów w punktach usługowych, działających na terenie urzędu lub w pobliżu.

W 29 badanych jednostkach samorządu terytorialnego (w tym wszystkich 6 powiatach miejskich, 6 powiatach ziemskich, 4 gminach miejskich, 7 gminach miejsko – wiejskich i 6 gminach pozostałych),

zorganizowane zostały biura (referaty, stanowiska) obsługi mieszkańców. Niezależnie od tego, we wszystkich objętych badaniami urzędach, miał możliwość kontaktu bezpośredniego lub telefonicznego z urzędnikiem załatwiającym jego sprawę. W 34 urzędach (30% liczby urzędów objętych badaniami) przewidziano środki, mające na celu podniesienie bezpieczeństwa pracowników w czasie przyjęć interesantów, w postaci ochrony fizycznej i urządzeń elektronicznych (bramki, czujniki itp.).

W odniesieniu do sprawy zarządzania kolejkami interesantów, we wszystkich urzędach deklarowano, że co do zasady, sprawy interesantów załatwiane są na bieżąco. W wypadku okresowych spiętrzeń liczby spraw, przewiduje się załatwianie interesantów oczekujących lub umawianych według kolejności zgłoszeń, wydawanie dla celów porządkowych numerków określających miejsce w kolejce, przy równoczesnym podejmowaniu działań organizacyjnych (np. wydłużanie czasu pracy na stanowiskach załatwiających sprawy z kolejki, delegowanie dodatkowych pracowników z innych komórek organizacyjnych).

Stanowiska pracy urzędników załatwiających sprawy mieszkańców, wyposażone były w komputery, niezbędne akty prawne i materiały informacyjne itp. Zastrzeżenia w tym względzie budziła sytuacja w dwóch małych urzędach gmin pozostałych. W większości urzędów, interesant rozmawiał z urzędnikiem załatwiającym jego sprawę, siedząc bezpośrednio przy biurku (stoliku), lub przy okienku. Natomiast w 22 urzędach interesant rozmawiał na stojąco przez okienko z urzędnikiem siedzącym po drugiej stronie, a w 41 urzędach rozmawiał z siedzącym urzędnikiem, stojąc przy jego biurku. Tak więc w 63 urzędach (w tym 2 powiatów miejskich, 22 powiatów ziemskich, 6 gminach miejskich 11 gminach miejsko – wiejskich i 22 gminach pozostałych)⁵³, praktykowana była forma bezpośredniego kontaktu urzędnika z interesantem, budząca wątpliwości z punktu widzenia zasad dobrego wychowania oraz poszanowania godności tego interesanta. Blisko połowie urzędów, głównie ze względu na ograniczone możliwości lokalowe, nie były wystarczająco spełnione warunki, zapewniające w czasie rozmowy interesanta z urzędnikiem, dyskrecję wobec osób trzecich.

Warunki socjalne dostępne dla interesantów i pracowników, były uzależnione od kondycji budynków urzędów. Większość z urzędów objętych badaniami, usytuowana była w obiektach, w których w ostatnich latach przeprowadzono prace remontowe lub modernizacyjne, albo

⁵³ Stanowi to 56% ogólnej liczby jednostek samorządu terytorialnego objętych badaniami. W poszczególnych typach jednostek odpowiednio – 33% powiatów miejskich, 69% powiatów ziemskich, 75% gmin miejskich, 46% gmin miejsko – wiejskich i 52% gmin pozostałych.

w budynkach nowych (w 3 przypadkach). Natomiast 33 urzędy (w tym 4 powiatów miejskich, 8 powiatów ziemskich, 4 gmin miejskich, 8 gmin miejsko – wiejskich oraz 11 gmin pozostałych)⁵⁴ funkcjonują w budynkach starych, o złej kondycji, w stanie utrudniającym czy wręcz uniemożliwiającym stworzenie godnych warunków pracy urzędników oraz przyjmowania interesantów. Poczekalnie dla interesantów organizowane są na miarę możliwości w konkretnym obiekcie (od pomieszczeń lub wydzielonych powierzchni korytarzy, wyposażonych w krzesła (fotele), stoliki, wieszaki na okrycia, dystrybutory wody do picia – po ławkę lub kilka krzeseł ustawionych w ciasnym korytarzu. Toalety dostępne są dla interesantów we wszystkich urzędach uczestniczących w badaniach.

W budynkach nowych i po remoncie (modernizacji), ciągi komunikacyjne przystosowane są z zasady do poruszania się osób niepełnosprawnych z dysfunkcją ruchu, poruszających się na wózkach inwalidzkich. W obiektach tych znajdują się toalety dla osób niepełnosprawnych, spełniające niezbędne warunki techniczne. Natomiast w budynkach starych, nie modernizowanych od lat, generalnie występują różne bariery architektoniczne, utrudniające lub uniemożliwiające poruszanie się po urzędzie. Brak jest też toalet spełniających warunki, umożliwiające korzystanie z nich przez osoby niepełnosprawne. Należy podkreślić, że we wszystkich urzędach, gdzie osoby niepełnosprawne miały utrudnione warunki dostępu, informowano o podejmowaniu różnorodnych działań organizacyjnych, umożliwiających załatwienie spraw tych osób.

W rejonie urzędów zapewnione są parkingi dla interesantów, jakkolwiek nie zawsze pojemność tych parkingów odpowiada potrzebom. Część parkingów lub miejsc parkingowych ma charakter płatny. W każdym przypadku, na parkingach tych wydzielono do kilku miejsc dla osób niepełnosprawnych.

2. Dostęp do informacji publicznej

W badaniach dotyczących dostępu do informacji publicznej brano pod uwagę wykonywanie obowiązku prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej oraz udzielanie informacji publicznej poza BIP.

Spośród jednostek samorządu terytorialnego objętych badaniami, w 1 powiecie ziemskim i w 1 gminie, obowiązek prowadzenia Biuletynu

⁵⁴ Stanowi to 29% ogólnej liczby jednostek samorządu terytorialnego objętych badaniami. W poszczególnych typach jednostek odpowiednio – 67% powiatów miejskich, 25% powiatów ziemskich, 50% gmin miejskich, 33% gmin miejsko – wiejskich i 26% gmin pozostałych.

Informacji Publicznej nie był wykonywany. Natomiast w blisko połowie jednostek, wykonywanie tego obowiązku mogło budzić wątpliwości. W biuletynach prowadzonych przez 31 jednostek (28% ogólnej liczby jednostek, w podstawowej większości gmin), stwierdzono informacje zdezaktualizowane, w tym w części o więcej niż rok. Stosunkowo liczne były też uchybienia, dotyczące zakresu informacji, jakie powinny być zamieszczone w BIP⁵⁵. Przedstawiono je w poniższej tabeli, według typów jednostek samorządu terytorialnego⁵⁶:

Brak w BIP danych dotyczących:	Powiaty miejskie	Powiaty ziemskie	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy pozostałe
zamierzeń organów samorządu	1	11	2	9	21
realizacji zadań publicznych	1	13	3	12	24
organizacji oraz przedmiotu działalności i kompetencji organów org.	-	5	-	3	11
organów i osób sprawujących w nich funkcje i ich kompetencji	-	5	-	1	7
sposobu przyjmowania i załatwiania spraw	-	8	2	6	24
stanu przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania	3	20	4	12	33
zasad udostępniania danych z rejestrów, ewidencji i archiwów	2	16	5	16	32
wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej	2	21	3	35	32
majątku jednostki samorządu terytorialnego	2	15	35	16	25
długu publicznego, pomocy publicznej, ciężarów publicznych	-	15	3	13	23

⁵⁵ Vide art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112 poz. 1198 ze zm.).

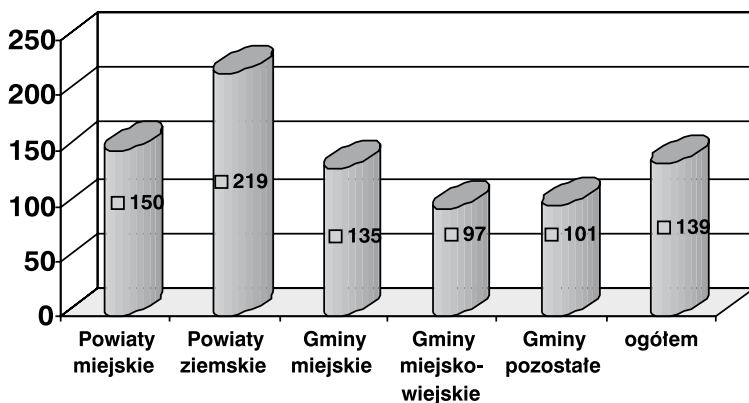
⁵⁶ Dane w poszczególnych kolumnach nie sumują się, w części jednostek samorządu terytorialnego stwierdzono więcej niż jedno uchybienie.

Niezależnie od powyższych nieprawidłowości, dotyczących merytorycznej zawartości informacji zamieszczanych w Biuletynie, odnotowano także uchybienia w zakresie zamieszczania informacji o tworzeniu Biuletynu. Przedstawiono je w poniższej tabeli:

Brak w BIP danych dotyczących:	Powiaty miejskie	Powiaty ziemskie	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejs.	Gminy pozostałe
tożsamości osoby odpowiadającej za treść informacji	-	12	4	6	19
tożsamości osoby, która wprowadziła informację do BIP	-	9	4	7	12
czasu wytworzenia i udostępnienia informacji	-	4	1	7	7

Poza informacją publikowaną w biuletynach Informacji Publicznej, organy administracji samorządowej objętych badaniami jednostek samorządu terytorialnego, udzielały także informacji publicznych poza BIP w przewidzianych prawem formach, poprzez wyłożenie lub wywieszenie informacji w miejscach ogólnie dostępnych, urządzenia umożliwiające zapoznanie się z informacją, a także w formie ustnej oraz poprzez udział zainteresowanych w posiedzeniach Rady.

Niezależnie od tego, w 2005r udzielono łącznie 15599 informacji publicznych na wnioski osób zainteresowanych, z czego organy powiatów miejskich – 902 informacje, powiatów ziemskich – 7038 informacji, gmin miejskich – 1085 informacji, gmin miejsko – wiejskich – 2335 informacji oraz gmin pozostałych – 4239 informacji. Uśrednioną liczbę informacji publicznych udzielonych przez organy poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego, w przeliczeniu na jedną jednostkę, przedstawiono na diagramie:



Z przedstawionych danych wynika, że stosunkowo więcej informacji udzielano w powiatach, zaś spośród gmin – w gminach miejskich. Rozsiew danych wydaje się jednak na tyle przypadkowy, że nie uprawnia do uogólnień i ocen. Zwraca też uwagę stosunkowo niska liczba 32 decyzji o odmowie udostępnienia informacji oraz 1 decyzji o umorzeniu postępowania sprawie o udostępnienie informacji, wydanych w badanym okresie przez organy samorządowe, co łącznie w przeliczeniu na jedną jednostkę wynosi 0,3%. Od decyzji tych wniesiono 14 odwołań do organu drugiej instancji, z czego 4 odwołania zostały uwzględnione. Do sądów administracyjnych zaskarżono 6 decyzji, z tego 1 skarga została uwzględniona.

*

* *

Badania wykazały bardzo zróżnicowany poziom wykonywania przez organy jednostek samorządów powiatowych i gminnych obowiązku udzielania informacji w formie Biuletynu Informacji Publicznej. Znaczna liczba stwierdzonych zaniechań i uchybień, wskazuje na potrzebę zwrócenia większej uwagi na tę kwestię. Należy przy tym dostrzec, że źródłem nieprawidłowości i zaniechań zdają się być przede wszystkim niewystarczające umiejętności osób zarządzających zawartością merytoryczną oraz prowadzeniem Biuletynu w formie elektronicznej. Na powyższe mogą też mieć wpływ przepisy prawa regulujące sferę informacji publicznej, a przede wszystkim zawarte w tych przepisach definicje zasadniczych pojęć związanych z tą materią, stwarzające trudności interpretacyjne.

Przypadków świadomej dezinformacji lub świadomego ukrywania przed opinią publiczną w toku badań – wprost nie stwierdzono. Trzeba jednakże dostrzec, iż najczęściej uchybień dotyczących treści Biuletynu, dotyczyło kwestii realizacji zadań publicznych, stanu i kolejności załatwiania spraw, sposobu dostępu do rejestrów, ewidencji i archiwów oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego.

Lepiej natomiast funkcjonuje instytucja udzielania informacji publicznej poza Biuletynem. Statystycznie nieistotna w stosunku do liczby udzielonych informacji, skala decyzji odmownych oraz skutecznych odwołań i zaskarżeń tych decyzji, uprawnia do w miarę pozytywnej oceny działań organów administracji samorządowej w tej dziedzinie.

3. Współpraca z organizacjami pozarządowymi

W badaniu zagadnienia współpracy z organizacjami pozarządowymi, oparto się o informacje i deklaracje osób funkcyjnych oraz urzędników samorządowych, odpowiedzialnych za tę dziedzinę. Założono bowiem, że dla potrzeb badań najważniejsze będą obserwacje, dotyczące

stosunku kierownictw i pracowników urzędów jednostek samorządu terytorialnego do problemu tej współpracy, co w istotnym stopniu rzuca na jej efektywność.

Obserwacje te zdają się wskazywać, że najwyższą aprobatą władz i urzędników samorządowych cieszy się współpraca z organizacjami pożytku publicznego, w szczególności zajmującymi się pomocą dla ubogich i potrzebujących. Najczęstszą formą współpracy jest wsparcie finansowe tych organizacji, głównie w formie dotacji przyznawanych w konkursach ofert na wykonanie zadań pożytku publicznego. Wsparcie finansowe w mniejszym stopniu przybiera formę dofinansowania (np. w postaci pożyczek długoterminowych), refundacji szkoleń itp. W następnej kolejności na skali aprobaty, plasują się organizacje zajmujące się lokalną działalnością sportową i kulturalną. Szczególne miejsce wśród tych organizacji, zwłaszcza na terenach wiejskich, zajmują ogniwa organizacyjne Związku Ochotniczych Straży Pożarnych. Organizacje prowadzące działalność na rzecz ochrony praw człowieka i praw obywatelskich, edukacji obywatelskiej, poradnictwa prawnego itp., wskazywane były jako partnerzy współpracy przede wszystkim przez przedstawicieli samorządów dużych miast. Generalnie, najmniejsze zaangażowanie we współpracę z organizacjami pozarządowymi zaobserwowano w powiatach ziemskich, co zdaje się być pochodną specyfiki kompetencji i zadań tego typu jednostek samorządowych. Natomiast stosunkowo niewielkie zainteresowanie taką współpracą zaobserwowane w bardzo małych miejscowościach, zdaje się wiązać z nikłą skalą działalności społecznej w takim terenie.

Stosunkowo częstą formą współdziałania i pomocy organizacjom pozarządowym ze strony władz samorządowych, było umożliwianie korzystania z obiektów i urządzeń należących do samorządu (głównie lokalni użyteczności publicznej, ale także obiektów i urządzeń biurowych). Sporadycznie deklarowano inne rodzaje pozafinansowej pomocy materialnej. Niektóre organy samorządowe pomagają organizacjom pozarządowym w zdobywaniu funduszy unijnych na prowadzenie określonych projektów, udzielając rekomendacji, prowadząc odpowiednie szkolenia, współpracując przy przygotowywaniu wniosków.

Podkreślić należy, że przedstawiciele władz samorządowych i urzędnicy odpowiedzialni za współpracę, w rozmowach z osobami prowadzącymi badania, najczęściej deklarowali „współdziałanie” i „współorganizowanie” imprez i innych przedsięwzięć, „konsultacje”, „pomoc merytoryczną”, „promocję”. Rzadkie były natomiast informacje, z których jednoznacznie wynikała ścisła współpraca – częste spotkania przed-

stawicieli samorządu i organizacji, wspólne tworzenie i realizacja projektów, szeroki wachlarz form współpracy. Jednocześnie jednak należy zauważyć pewne pozytywne tendencje, wynikające z porównania danych o współpracy na przestrzeni kilku lat, dokonanego w części jednostek. Z porównań tych wynika, że zakres współpracy władz samorządowych z trzecim sektorem powoli się poszerza.

Wnioski

1. Występuje dostrzegalne zróżnicowanie jakości działania organów samorządowych powiatów i gmin oraz obsługujących je urzędów, we wszystkich obszarach, objętych badaniami „Dobra administracja”. Obok organów i urzędów jednostek samorządu terytorialnego, wykonujących swe zadania i obowiązki wobec mieszkańców na należytych poziomach⁵⁷ występują jednostki, które w działaniu w zakresie stosowania prawa, w tym stosowania norm chroniących prawa obywateli, a także stanowienia prawa lokalnego, popełniają wiele błędów charakteryzujących „złą administrację”. Szczęólnego podkreślenia wymaga skala naruszeń zasad postępowania administracyjnego, w tym w zakresie rzetelności i terminowości załatwiania spraw, braku pouczeń o służących środkach odwoławczych i zażalenie, niepełnych lub wymijających uzasadnień. Z wyjątkiem urzędów miast na prawach powiatów, wyróżniających się *in plus* pod względem organizacji oraz sprawności załatwiania spraw, nie zaobserwowano związku między jakością pracy urzędu, a jego wielkością lub położeniem geograficznym.
2. Zaobserwowane w toku badań zjawiska znajdują odzwierciedlenie w skargach, wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich. Do najczęściej spotykanych uchybień w działaniu aparatu urzędów samorządowych gmin i powiatów zaliczyć należy niedostatek rzetelnej informacji o toczącej się sprawie, ograniczenia, opóźnienia lub zaniechania działań, niewłaściwe stosowanie przepisów, holdowanie zasodom legalizmu biurokratycznego, charakterystycznego dla postawy usprawiedliwianej działaniem w granicach prawa, ale bez analizy, czy działanie to odpowiada okolicznościom załatwianego przypadku. Wskazać też należy na związaną z tym bezradność aparatu urzędniczego w sytuacji, gdy prawo nie wskazuje wyraźnego sposobu działania, pozostawiając szeroki margines uznaniowości – co zamiast ułatwiać, utrudnia podjęcie decyzji. Biurokratyczne podejście nie pozwala też na stosowanie najprostszych form, takich

⁵⁷ 11 urzędów jednostek samorządu terytorialnego objętych badaniami, spełniała normy jakościowe działań, uprawniające do uzyskania certyfikatu ISO.

jak przeproszenie czy wyrażenie ubolewania wówczas, gdy nie ma możliwości usatysfakcjonowania obywatela z powodów tkwiących w sferze regulacji prawa materialnego lub procedury, a także gdy nastąpiła nieodwracalność skutków wadliwego działania czy zaniechania. Te błędy sprawiają, że interesant czuje się często w najbliższym mu urzędzie jako intruz przeszkadzający w pracy.

3. Istotnym problemem pozostaje beczynność organów w udzielaniu odpowiedzi na pisma mieszkańców lub podejmowanie działań, interwencji czy decyzji koniecznych w danej sytuacji. Takie postępowanie organów administracji samorządowej, a właściwie jego brak, przeczy zasadom dobrej administracji, wyprowadzanym z konstytucyjnie chronionego prawa do poszanowania i ochrony godności ludzkiej. Obywatel dysponuje dziś wprawdzie środkami zaskarżenia beczynności organu administracji, ale środki te nie wydają się w pełni skuteczne. Do kompetencji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych należy rozpatrywanie zażaleń⁵⁸ na niezalatwienie sprawy w terminie przez organy samorządowe wszystkich szczebli. Jednakże moc oddziaływania kodeksowych narzędzi (wyznaczenie dodatkowego terminu, zarządzenie wyjaśnienia przyczyn i ustalenia osób winnych) jest niewystarczająca, a ponadto dotyczą one wyłącznie spraw, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Obywatel może także skorzystać z prawa wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na beczynność organu administracji samorządowej, jednakże skuteczność tej drogi ograniczają stosunkowo długie terminy rozpoznawania spraw przez sądy. Natomiast godne rozważenia wydaje się rozszerzenie kompetencji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych o rozpatrywanie zażaleń na beczynność organów gminy, z możliwością stosowania – w uzasadnionych przypadkach – nawet kar finansowych wobec osób winnych zaniedbań, w tym o możliwość prowadzenia przedsądowych postępowań w związku z zażaleniami na każdy typ beczynności w sprawach administracyjnych. Wobec zdarzających się przypadków „pata decyzyjnego”, polegającego na bezskutecznym uchylaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia i ciągłym upieraniu się organu administracji samorządowej przy wadliwym rozstrzygnięciu, można rozważyć wprowadzenie dewolucji kompetencji w przypadkach rażącej przewlekłości albo wyznaczanie przez SKO organu innego organu do zalatwienia sprawy.

⁵⁸ Art. 37 Kodeksu postępowania administracyjnego.

4. Za iluzoryczną i ułomną uznać należy w obecnym stanie prawnym realizację konstytucyjnego prawa każdego obywatela do składania skarg. Istnieje potrzeba zmiany tego stanu rzeczy i uczynienie tej instytucji realnym i skutecznym środkiem służącym obywatelom, a przede wszystkim ochronie i realizacji ich praw oraz wolności zagwarantowanych w Konstytucji. Takim rozwiązaniem mogłoby być np. rozszerzenie kompetencji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych o rozpatrywanie zażaleń na bezczynność organów samorządowych w sprawach skarg i wniosków, z możliwością stosowania – w uzasadnionych przypadkach – nawet kar finansowych wobec osób winnych zaniedbań.
5. Ważny interes państwa przemawia za tym, by jak najszersza strefa działalności osób wykonujących funkcje i zadania publiczne była jawna i poddana publicznej kontroli. Jawność życia publicznego w organach jednostek samorządu terytorialnego stanowi najlepsze remedium na różne patologie. Nie może być ona traktowana jako przejaw szczególnie dobrej woli władzy, ale jako oczywisty obowiązek tej władzy, sprawowanej z mandatu obywateli. Rzetelna informacja o działaniach władz samorządowych służy budowaniu więzi z obywatelami, opartych na zaufaniu oraz przyczynia się do umacniania autorytetu i prestiżu urzędów i urzędników samorządowych. Z tego względu, sprawie wykonywania obowiązków w zakresie udostępniania informacji publicznej, organy samorządowe winny poświęcić więcej uwagi. Godne rozważenia jest także uproszczenie i ukonkretnienie przepisów prawa regulujących tę dziedzinę.
6. Samorządowy aparat urzędniczy, pod kierownictwem osób wybranych i obdarzonych mandatem zaufania przez społeczności lokalne, winien tworzyć sprawny, uczciwy i przyjazny mieszkańcom mechanizm działania. Swym działaniem winien kształtować świadomość i kulturę prawną obywateli. Jednak mimo przejrzystych zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego, część urzędów gmin i powiatów spotyka się z nienajlepszą oceną, dokonywaną przez przyzmat pracy zatrudnionych w nich pracowników. Na ocenę tą składa się przede wszystkim brak profesjonalizmu urzędników, powodowany niedostatkami w przygotowaniu zawodowym i niezbędnej wiedzy w zakresie załatwianych spraw, a także niewystarczająca staranność oraz brak dobrej woli załatwienia sprawy, a także nieraz niedostatki kultury osobistej. Niezbędne jest stworzenie skutecznego systemu szkoleń doskonalących dla urzędników samorządowych, szczególnie w zakresie materialnego prawa administracyjnego i pro-

cedury administracyjnej oraz stanowienia prawa miejscowego. Należałoby też rozważyć sprawę stworzenia modelu funkcjonowania organu jednostki samorządu terytorialnego, zakładającego lepsze wykorzystanie kadr urzędników po studiach administracyjnych. System kariery urzędników samorządowych winien mieć charakter motywacyjny, promować w awansie tylko najlepszych pod względem wiedzy i wyników pracy.

Załączniki

Załącznik 1

Wykaz jednostek samorządu terytorialnego objętych badaniami

Powiaty		Gminy		
miejskie	ziemskie	miejskie	miejsko-wiejskie	pozostałe
1	2	3	4	5
Województwo dolnośląskie				
Jelenia Góra	górowski	Bolesławiec		Bolesławiec
	klodzki			Ciepłowody
	oławski			Kobierzyce
				Rudna
				Wińsko
Województwo kujawsko - pomorskie				
	grudziądzki		Lubraniec	Lubicz
	lipnowski		Tuchola	
Województwo lubelskie				
	janowski	Terespol	Parczew	Adamów
	puławski			Aleksandrów
				Kraśniczyn
				Leśna
				Podlaska
				Stężyca
Województwo lubuskie				
	nowosolski		Iłowa	
			Kłodawa	
Województwo łódzkie				
	łowicki	Kutno	Rzgów	Bełchatów
	pabianicki			Bolimów
	skierniewicki			Nieborów
				Nowy Kawęczyn
				Widawa
Województwo małopolskie				
	wielicki		Trzebinia	Kozłów
				Laskowa
				Limanowa

Województwo mazowieckie				
	garwoliński	Sochaczew	Góra Kalwaria	Brańszczyk
	grodziski		Ilża	Kotuń
	koziennicki		Zwoleń	Leszno
	legionowski			Liw
				Nadarzyn
Województwo opolskie				
Opole	brzeski		Głucholazy	Lasowice Wielkie
Województwo podkarpackie				
	krośnieński		Ropczyce	Bircza
	sanocki			Cmolas
				Kraciczyn
				Radomyśl
Województwo podlaskie				
	łomżyński			Puńsk
	moniecki			Wizna
Województwo pomorskie				
	łęborski	Władysławowo		Kościierzyna
		Lębork		Trzebielino
				Ustka
Województwo śląskie				
Bytom	gliwicki	Będzin	Błachownia	Porąbka
Piekary Śląskie				Psary
				Świerklany
Województwo świętokrzyskie				
	kielecki		Suchedniów	Pacanów
			Wąchock	
Województwo warmińsko - mazurskie				
Elbląg	ełcki	Giżycko	Gołdap	Bartoszyce
	piski		Węgorzewo	
Województwo wielkopolskie				
	gnieźnieński		Gostyń	Chocz
	kaliski		Kłodawa	Suchy Las
	obornicki		Rydzyzna	
	pilski		Śrem	
			Wieleń	
Województwo zachodniopomorskie				
Koszalin	kołobrzeski		Gryfice	Kołbaskowo
	stargardzki		Połczyn - Zdrój	
Ogółem	6	32	8	24
	38			74
112				

Załącznik 2**Akty prawa miejscowego**

Rodzaj jednostek		Powiaty		Gminy			Ogółem
		miej- skie	ziem- skie	miej- skie	miej- sko- wiej- skie	pozo- stałe	
Ogólna liczba wydanych uchwał		1110	3742	982	2656	2879	11369
Średnio na jedną jednostkę		185	117	123	111	69	102
Liczba wydanych aktów prawa miejscowego		248	319	165	512	672	1916
Średnio na jedną jednostkę		57	10	21	21	15	17
w tym:	na podstawie ustaw innych niż usp/usg	201	203	103	389	580	1476
	Średnio na jedną jednostkę	48	6	13	16	14	13
	na podstawie usp/usg	35	116	45	119	94	409
	Średnio na jedną jednostkę	6	4	6	5	2	4
	aktów zawierających przepisy porządkowe	2	0	17	2	2	23
	Średnio na jedną jednostkę	0,3	0	2	0,1	0,1	0,2
Liczba uchylonych aktów prawa miejscowego		14	18	12	25	30	99
w tym:	Przez sąd administracyjny	0	3	0	3	2	8
	Przez organ nadzoru	14	15	12	22	28	91

Załącznik 3**Decyzje administracyjne**

Rodzaj jednostek	Powiaty		Gminy			Ogółem
	miej- skie	ziem- skie	miej- skie	miej- sko- wiej- skie	pozo- stałe	
Liczba wydanych decyzji administracyjnych	486 222	895 573	116 920	197 065	249 217	1 944 997
Średnio na jedną jednostkę	81 037	27 987	14 615	8 211	5934	17 366
Liczba wniesionych odwołań	2 555	3174	346	425	964	7 464
Średnio na jedną jednostkę	426	99	43	40	10	67
Liczba odwołań uwzględnionych przez organ drugiej instancji	787	793	104	343	182	2 209
Średnio na jedną jednostkę	131	25	13	14	4	20
Liczba skarg do sądu administracyjnego	139	129	27	123	29	447
Średnio na jedną jednostkę	23	4	3	5	1	4
Liczba skarg uwzględnionych przez sąd administracyjny	19	29	14	3	3	68
Średnio na jedną jednostkę	3	1	2	0,1	0,1	1
Liczba skarg kasacyjnych	5	4	0	46	1	56
Liczba skarg kasacyjnych uwzględnionych przez NSA	0	0	0	10	0	10
Przyczyny odwołań i zaskarżeń uwzględnionych przez organ drugiej instancji oraz sąd administracyjny						

Naruszenie	norm prawa materialnego	496	441	62	109	82	1190
	zasad procedury administracyjnej	277	309	43	121	89	839
	norm prawa materialnego i zasad procedury administr.	33	72	13	126	14	258
Liczba skarg na bezczynność organu administracji samorząd.		19	24	3	78	12	136
Średnio na jedną jednostkę		3	1	0,4	3	0,3	1

Załącznik 5

Postanowienia egzekucyjne, zaświadczenia, czynności rejestracyjne, inne czynności

Rodzaj jednostek	Powiaty		Gminy			Ogółem
	miej-skie	ziem-skie	miej-skie	miej-sko-wiejskie	pozostałe	
Zażalenia na postanowienia egzekucyjne						
Liczba zażeń wniesionych	8	13	4	19	1	45
Liczba zażeń uwzględnionych	4	2	2	0	0	8
Liczba skarg do sądu administracyjnego	0	7	1	3	1	12
Liczba skarg uwzględnionych przez sąd administracyjny	0	1	0	0	0	1
Liczba skarg kasacyjnych	0	0	0	3	1	4
Liczba skarg kasacyjnych uwzględnionych przez NSA	0	0	0	0	0	0
Zażalenia na odmowę wydania zaświadczenia lub zaświadczenia o żądanej treści						
Liczba zażeń wniesionych	4	3	1	1	3	12
Liczba zażeń uwzględnionych	0	1	0	0	1	2
Zażalenia na odmowę wykonania czynności rejestracyjnych						
Liczba zażeń wniesionych	0	8	0	1	0	9
Liczba zażeń uwzględnionych	0	0	0	1	0	1
Liczba wniosków o uchylenie dokonanej czynności	0	0	0	0	0	0
Zażalenia na odmowę wykonania innych czynności						
Liczba zażeń wniesionych	3	0	0	2	0	5
liczba zażeń uwzględnionych	2	0	0	0	0	2
Liczba wniosków o uchylenie dokonanej czynności	0	0	0	0	0	0

Załącznik 6**Udzielanie informacji publicznej na wniosek**

Rodzaj jednostek		Powiaty		Gminy			Ogółem
		miej- skie	ziem- skie	miej- skie	miej- sko- wiej- skie	wiej- skie	
Liczba wniosków o udostępnienie informacji		902	7038	1085	2335	4239	15599
Średnio na jedną jednostkę		150	219	135	97	101	139
Liczba decyzji	o odmowie udostępnienia informacji	1	20	5	4	2	32
	o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji	0	0	0	0	1	1
Liczba odwołań od decyzji		11	2	1	0	0	14
Liczba odwołań uwzględnionych		1	2	1	0	0	4
Liczba skarg do sądu administracyjnego		6	0	0	0	0	6
Liczba skarg uwzględnionych		1	0	0	0	0	1

Załącznik 7

**Wykaz
pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich
uczestniczących w badaniach terenowych**

1. Ilona Budzbon
2. Maria Bulus-Olik
3. Monika Cegielska-Dębska
4. Kinga Dękiejowska
5. Tomasz Gellert (koordynator badań)
6. Adam Graczek
7. Anna Gwardys
8. Paula Januszevska-Klimczak
9. Marta Junk
10. Natalia Kłaczyńska
11. Emilia Kobiela
12. Anna Komorowska
13. Sylwia Krasowicz
14. Monika Król
15. Joanna Krysińska
16. Piotr Krzyczkowski
17. Maciej Lis (pełnomocnik terenowy RPO we Wrocławiu, kierownik zespołu badawczego)
18. Beata Macias
19. Damian Maciejewski
20. Marcin Makowski
21. Ewa Matuszewska
22. Beata Matyjaszczyk
23. Aleksandra Mierzejewska
24. Piotr Mierzejewski (kierownik zespołu badawczego)
25. Tomasz Oklejak
26. Jan Pasięka
27. Marek Przystolik
28. Tomasz Schabowski (kierownik zespołu badawczego)
29. Piotr Sikora
30. Dorota Siwiec
31. Barbara Snarska
32. Marcin Sośniak (kierownik zespołu badawczego)
33. Jolanta Staniak
34. Jolanta Sułkowska

-
35. Krzysztof Szerkus (pełnomocnik terenowy RPO w Gdańsku, kierownik zespołu badawczego)
 36. Róża Szymańska
 37. Milan Ušak
 38. Tomasz Walijewski
 39. Małgorzata Węgrzak
 40. Wojciech Wojtal (kierownik zespołu badawczego)
 41. Sylwia Wołczańska
 42. Ziemowit Ziółkowski
 43. Sylwia Zimoch

Załącznik 8

Formularz badań

Jednostka samorządu terytorialnego	Nazwa	Kod

1. Działania władcze wizytowanego organu

1) Stanowienie prawa miejscowego i innych aktów o charakterze ogólnym

a) stanowienie aktów prawa miejscowego:

Lp	Wyszczególnienie	Wynik
1	Ogólna liczba wydanych uchwał, w tym:	
A	Liczba wydanych aktów prawa miejscowego	
a	w tym: na podstawie ustaw innych niż usg ¹ (art. 40 ust. 1 usg)	
b	na podstawie usg (art. 40 ust. 2 usg)	
c	aktów zawierających przepisy porządkowe (art. 40 ust. 3 usg)	
B	Liczba innych aktów o charakterze ogólnym (np. wytycznych)	
2	Liczba uchylonych aktów prawa miejscowego	
a	w tym przez: sąd administracyjny	
b	organ nadzoru	
3	Podstawa materialna wydawanych aktów prawa miejscowego	
4	Uwagi	

Uwaga: poz. 1 i 2 – zweryfikować należy na podstawie rejestru wydanych aktów prawa miejscowego i innych aktów o charakterze ogólnym oraz wyjaśnień pracowników urzędu, poz. 3 i 4 – ocenić należy na podstawie do 10 wybranych losowo aktów prawa miejscowego (innych aktów o charakterze ogólnym)

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.). W jednostkach samorządu powiatowego, odpowiednio: poz. a – art. 40 ust. 1, poz. b – art. 40 ust. 2, poz. c – art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1592 ze zm.).

Jednostka samorządu terytorialnego	Nazwa	Kod

1. Działania władcze wizytowanego organu

1) Stanowienie prawa miejscowego i innych aktów o charakterze ogólnym

b) dostępność aktów prawnych:

Lp	Wyszczególnienie
1	Sposób udostępniania do powszechnego wglądu zbioru Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego B ²
2	Sposób udostępniania do powszechnego wglądu zbioru przepisów jednostki samorządu terytorialnego ³
3	Sposób ogłaszania aktów porządkowych prawa miejscowego ⁴
4	Przekazywanie aktów porządkowych prawa miejscowego innym JST ⁵

Uwaga: należy syntetycznie wpisać informacje o dokonanych ustaleniach.

² Art. 26 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2005 Nr 190 poz. 1606 ze zm.).

³ Art. 28 ust 1 (gmina) i ust. 2 (powiat) ustawy jw.

⁴ Art. 14 ust. 1 ustawy jw.

⁵ Art. 41 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm), art. 42 ust 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1592 ze zm.).

Jednostka samorządu terytorialnego	Nazwa	Kod

1. Działania władcze wizytowanego organu

2. Wydawanie aktów w sprawach indywidualnych

a) decyzji administracyjnych

Lp	Wyszczególnienie	Wynik
1	Liczba wydanych decyzji administracyjnych	
2	Liczba wniesionych odwołań	
3	Liczba odwołań uwzględnionych przez organ II instancji	
4	Liczba skarg do sądu administracyjnego	
5	Liczba skarg uwzględnionych przez sąd administracyjny	
6	Liczba skarg kasacyjnych	
7	Liczba skarg kasacyjnych uwzględnionych przez NSA	
8	Przyczyny odwołań i zaskarżeń uwzględnionych:	
a	naruszenie norm prawa materialnego	
b	naruszenie zasad procedury,	
c	naruszenie norm prawa materialnego i zasad procedury	
d	inne	
9	Liczba skarg na beczynność org. administracji samorządowej	

Uwaga: wypełnić na podstawie zweryfikowanych danych z rejestrów wydanych decyzji administracyjnych, przygotowanych przez organ JST.

Jednostka samorządu terytorialnego	Nazwa	Kod

1. Działania władcze wizytowanego organu

2) Wydawanie aktów w sprawach indywidualnych

a¹⁾ postępowanie administracyjne – zakres przedmiotowy:

Lp	Wyszczególnienie	Wynik
1	Przestrzeganie zasad postępowania ⁶	
	
	
	
2	Udział strony w postępowaniu:	
	
	
3	Terminowość wydawania aktów administracyjnych:	
	
	
4	Treść aktów administracyjnych ⁷ (liczba – spośród badanych decyzji):	
	oznaczenie organu administracji samorządowej	
	data wydania	
	oznaczenie strony	
	podstawa materialnoprawna	
	rozstrzygnięcie	
	uzasadnienie faktyczne	
	uzasadnienie prawne	
	pouczenie o służących środkach odwoławczych i zaskarżenia	

Uwaga: ocenić należy na podstawie analizy treści 20 akt postępowania z dwóch wybranych dziedzin. Przy wyborze tym brać należy pod uwagę dziedziny, w których w wizytowanej JST wydano stosunkowo dużą liczbę decyzji. Preferować należy – w zależności od specyfiki JST – problematykę: planowania przestrzennego, architektury i budownictwa; mieszkalnictwa i budownictwa zasobów komunalnych; zatrudnienia i bezrobocia; ewidencji ludności, aktów stanu cywilnego.

⁶ Dz. I Rozdz. 2, Dz. II Rozdz. 1 – 6 Kodeksu postępowania administracyjnego.

⁷ Art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Jednostka samorządu terytorialnego	Nazwa	Kod

1. Działania władcze wizytowanego organu

2. Wydawanie aktów w sprawach indywidualnych

b) postanowień kończących postępowanie w sprawach

Lp	Wyszczególnienie	Wynik
1	Liczba wydanych postanowień kończących postępowanie	
2	Liczba wniesionych zażaleń	
3	Liczba zażaleń uwzględnionych przez organ II instancji	
4	Liczba skarg do sądu administracyjnego	
5	Liczba skarg uwzględnionych przez sąd administracyjny	
6	Liczba skarg kasacyjnych	
7	Liczba skarg kasacyjnych uwzględnionych przez NSA	

Uwaga: wypełnić na podstawie zweryfikowanych danych z rejestrów wydanych postanowień kończących postępowanie, przygotowanych przez organ JST.

Jednostka samorządu terytorialnego	Nazwa	Kod

1. Działania władcze wizytowanego organu

2. Wydawanie aktów w sprawach indywidualnych

c) postanowień egzekucyjnych i zaświadczeń

Lp	Wyszczególnienie	Wynik
1	Zażalenia na postanowienia egzekucyjne	
a	liczba zażaleń wniesionych	
b	liczba zażaleń uwzględnionych przez organ II instancji	
c	liczba skarg do sądu administracyjnego	
d	liczba skarg uwzględnionych przez sąd administracyjny	
e	liczba skarg kasacyjnych	
f	liczba skarg kasacyjnych uwzględnionych przez NSA	
2	Zażalenia na odmowę wydania zaświadczenia lub zaśw. o żądanej treści	
a	liczba zażaleń wniesionych	
b	liczba zażaleń uwzględnionych	

d) czynności rejestracyjne i inne czynności wywołujące skutki prawne

1	Zażalenia na odmowę wykonania czynności rejestracyjnych i innych czynności	
a	liczba zażaleń wniesionych	
b	liczba zażaleń uwzględnionych	
c	liczba wniosków o uchylenie dokonanej czynności	
2	Zażalenia na odmowę wykonania innych czynności administracji publicznej	
a	liczba zażaleń wniesionych	
b	liczba zażaleń uwzględnionych	
c	liczba wniosków o uchylenie dokonanej czynności	

Uwaga: wypełnić na podstawie zweryfikowanych danych, przygotowanych przez organ JST.

Jednostka samorządu terytorialnego	Nazwa	Kod

2. Załatwianie skarg i wniosków¹

Lp	Wyszczególnienie	Wynik
1	Liczba wniesionych skarg	
2	Liczba wniosków	
3	Przyjęcia skarg i wniosków:	
	
	
	
4	Ewidencja skarg i wniosków:	
	
	
	
5	Nadzór i kontrola:	
	
	
	
6	Załatwianie skarg i wniosków	
a	bezstronność i rzetelność postępowania skargowego:	
	
	
	
b	terminowość załatwiania skarg:	
	
	
	

Uwaga: — w poz. 1 – 2 uwzględnić dane statystyczne – na podstawie wszystkich przedmiotowych rejestrów prowadzonych w urzędzie (łącznie w Radzie i organie wykonawczym jst.).
 – zagadnienia w poz. 6 ocenić należy na podstawie analizy treści do 10 wybranych losowo skarg i wniosków.

⁸ Dz. VIII Kodeksu postępowania administracyjnego, rozporządzenie Rady z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5 poz. 46)

Jednostka samorządu terytorialnego	Nazwa	Kod

3. Działania organizacyjne

1) Organizacja i warunki załatwiania spraw w urzędzie

a) dostępność informacji:

Lp	Wyszczególnienie	Wynik
1	O urzędzie:	
a	recepcja, tablice, punkty, automaty, ulotki informacyjne	
b	przeszkolenie portierów i ochrony do udzielania interesantom informacji dotyczących poruszania się po urzędzie,	
c	oznaczenia pokoi i gabinetów	
d	plany ewakuacji (ppoż., OC), oznakowanie dróg ewakuacyjnych	
2	O sposobie załatwiania spraw:	
a	informacja pisemna (tablice informacyjne)	
b	dyżur pracownika udzielającego informacji	
c	informacja elektroniczna	
d	informacja telefoniczna automatyczna	
e	połączenie telefoniczne z urzędnikiem	
3	Uwagi i uzupełnienia:	
	
	
	
	

Uwaga: oceniać należy na podstawie stanu stwierdzonego w dniu wizytacji w urzędzie. W pozycji 1 i 2 należy wpisać „tak” lub „nie”, w razie potrzeby rozwinięcia i uszczegółowienia informacji, należy wpisać te informacje w sposób syntetyczny w poz. 3.

Jednostka samorządu terytorialnego	Nazwa	Kod

3. Działania organizacyjne

- 1) Organizacja i warunki załatwiania spraw w urzędzie
b) formy kontaktu z interesantami:

Lp	Wyszczególnienie	Wynik
1	Kontakt z urzędnikiem załatwiającym sprawę:	
a	w punkcie obsługi mieszkańców	
b	w pokoju biurowym urzędnika	
c	kontakt telefoniczny	
d	brak możliwości kontaktu	
2	Organizacja przyjęć , w tym zarządzanie kolejkami oczekujących interesantów:	
3	Formy dokumentowania przyjęcia interesanta:	
4	Możliwość realizacji na terenie urzędu:	
a	płatności	
b	zakupów znaczków opłaty skarbowej i opłaty administracyjnej	
c	wykonania kserokopii dokumentów	
5	Zapewnienie bezpieczeństwa pracowników w czasie przyjęć interesantów	
a	ochrona fizyczna	
b	urządzenia elektroniczne (bramki, czujniki itp.)	

Uwaga: oceniać należy na podstawie stanu stwierdzonego w dniu wizytacji w urzędzie. W pozycji 1 – 2 i 5 – 6 należy wpisać „tak” lub „nie”. W poz. 4 i 5 należy wpisać w sposób syntetyczny przedmiotowe informacje.

Jednostka samorządu terytorialnego	Nazwa	Kod

3. Działania organizacyjne

1) Organizacja i warunki załatwiania spraw w urzędzie

c) traktowanie interesantów:

Lp	Wyszczególnienie	Wynik
1	Udzielanie przez urzędnika pomocy w określeniu istoty i charakteru sprawy oraz sformułowaniu wniosku	
2	Wskazywanie na przysługujące uprawnienia i możliwe skutki podjętego działania	
3	Organizacja stanowisk pracy do przyjmowania interesantów:	
a	wyposażenie (komputer, niezbędne akty prawne i materiały informacyjne itp.)	
b	interesant rozmawia z urzędnikiem na siedząco bezpośrednio przy biurku (stoliku)	
c	interesant rozmawia z urzędnikiem na stojąco bezpośrednio przy biurku	
d	interesant rozmawia z urzędnikiem na siedząco przez otwór (okienko)	
e	interesant rozmawia z urzędnikiem na stojąco przez otwór (okienko)	
f	inne rozwiązanie:	
4	Identyfikacja przez interesantów urzędników załatwiających sprawę	
5	Warunki zapewniające dyskrecję wobec osób trzecich	
6	Estetyka miejsca przyjęć interesantów oraz całego urzędu	

Uwaga: oceniać należy na podstawie stanu stwierdzonego w dniu wizytacji w urzędzie. W pozycji 1 – 4 należy wpisać „tak” lub „nie”. W poz. 5 i 6 należy wpisać w sposób syntetyczny przedmiotowe oceny.

Jednostka samorządu terytorialnego	Nazwa	Kod

3. Działania organizacyjne

1) Organizacja i warunki załatwiania spraw w urzędzie

d) warunki socjalne dostępne dla interesantów oraz pracowników urzędu:

Lp	Wyszczególnienie	Wynik
1	Budynek urzędu:	
a	stary w złej kondycji	
b	stary po remoncie	
c	nowy	
2	Poczekalnia dla interesantów, wyposażenie:	
a	krzesła, ławki	
b	stoliki przy których interesant może wypełnić dokumenty	
c	papier, pisaki	
d	wieszaki na okrycia	
e	woda do picia	
f	ogólnodostępny parking o pojemności stanowisk	
g	wydzielone miejsca do palenia tytoniu	
h	toalety dostępne dla interesantów oraz informacja o toaletach	
3	Udogodnienia dla osób niepełnosprawnych:	
a	wydzielone miejsca parkingowe (w liczbie.....)	
b	podjazd	
c	winda	
d	toaleta	

Uwaga: oceniać należy na podstawie stanu stwierdzonego w dniu wizytacji w urzędzie. W pozycji 1 – 3 należy wpisać „tak” lub „nie”.

Jednostka samorządu terytorialnego	Nazwa	Kod

3. Działania organizacyjne

2) Dostęp do informacji publicznej²

a) Biuletyn informacji publicznej

Lp	Wyszczególnienie	Wynik
1	Aktualność informacji zamieszczonych w BIP	
2	Zakres informacji zamieszczonych w BIP	
a	zamierzenia organów samorządu	
b	realizacja zadań publicznych	
c	organizacja oraz przedmiot działalności i kompetencje organów org.	
d	organy i osoby sprawujące w nich funkcje i ich kompetencje	
e	sposób przyjmowania i załatwiania spraw	
f	stan przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania	
g	zasady udostępniania danych z rejestrów, ewidencji i archiwów	
h	wystąpienia i oceny dokonywane przez organy władzy publicznej	
i	majątek jednostki samorządu terytorialnego	
j	dług publiczny, pomoc publiczna, ciężary publiczne	
3	Zamieszczenie danych dotyczących:	
a	tożsamości osoby odpowiadającej za treść zamieszczonej informacji	
b	tożsamości osoby, która wprowadziła informację do BIP	
c	czasu wytworzenia i udostępnienia informacji	

Uwaga: oceniać należy na podstawie informacji zamieszczonych w BIP na stronie internetowej wizytowanego urzędu, w przeddzień planowanego terminu badania w terenie. W poz. 1 – 3 wpisać „tak/nie”.

² Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112 poz. 1198 ze zm.), rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. Nr 67 poz. 619).

Jednostka samorządu terytorialnego	Nazwa	Kod

4. Działania organizacyjne

2) Dostęp do informacji publicznej

b) udostępnianie informacji publicznej poza BIP

Lp	Wyszczególnienie	Wynik
1.	Wyłożenie lub wywieszenie w miejscach ogólnie dostępnych	
2	Dostępne urządzenia umożliwiające zapoznanie się z informacją	
3	Udzielanie informacji publicznej w formie ustnej	
4	Możliwość udziału zainteresowanych posiedzeniach Rady	
5	Udzielanie informacji publicznej na wniosek:	
a	liczba wniosków o udostępnienie informacji	
b	liczba decyzji o odmowie udostępnienia informacji	
c	liczba decyzji o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji	
d	liczba odwołań od decyzji określonych w b i c:	
e	w tym: liczba odwołań uwzględnionych	
f	liczba skarg do sądu administracyjnego	
g	w tym: liczba skarg uwzględnionych	
h	inne stosowane formy odmowy udostępnienia informacji publicznej	
6	Czy zasady udostępniania informacji publicznej określone są w wewnętrznym regulaminie pracy urzędu	

Uwaga: oceniać należy na podstawie stanu stwierdzonego w dniu wizytacji w urzędzie. W pozycji 1 – 4 należy wpisać „tak” lub „nie”. W poz. 5 wypełnić na podstawie zweryfikowanych danych przygotowanych przez organ JST. W poz. 6 wpisać „tak/nie” na podstawie dokonanych ustaleń.

Jednostka samorządu terytorialnego	Nazwa	Kod

5. Działania organizacyjne

3) Współpraca z organizacjami pozarządowymi

Nazwa organizacji	Rodzaj działalności	Zakres i formy współpracy

Uwaga: należy wpisać syntetycznie informacje dotyczące współpracy z organizacjami, na podstawie informacji urzędników oraz dokumentów potwierdzających współpracę.

Jednostka samorządu terytorialnego	Nazwa	Kod

6. Uwagi ogólne

Lp.	Wyszczególnienie	Wynik
1	Liczba mieszkańców	
2	Liczba urzędników zatrudnionych w urzędzie (pracownicy merytoryczni - bez obsługi)	
3	Liczba radców prawnych zatrudnionych lub współpracujących z urzędem	
4	Uzyskane certyfikaty, nagrody w konkursach itp.	
5	Inne uwagi	
6	Ogólna ocena	

Załącznik 9

dr hab. Dariusz R. Kijowski
Prof. nadzw. Uniwersytetu w Białymstoku

Recenzja

Sprawozdania z badań przeprowadzonych
przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich nt.
**Realizacja obywatelskiego prawa do dobrej administracji
przez organy samorządu terytorialnego**

Uwagi ogólne

Prawo do dobrej administracji kojarzy się w opinii publicznej jako coś mglistego i niejednoznacznego, a nawet pozornego. Tymczasem jest to – w moim przekonaniu – realne, dające się wyprowadzić z Konstytucji RP, prawo każdej osoby przebywającej na terytorium państwa polskiego. Wyprowadzam je z objętej konstytucyjną ochroną godności ludzkiej (art. 30), która doznaje ewidentnego uszczerbku w każdym przypadku niezgodnego z wymaganiami prawa działania administracji publicznej. Stąd też oceniam podjęcie badań nad realizacją prawa do dobrej administracji jako przedsięwzięcie o ogromnej doniosłości. Dzięki nim władza i opinia publiczna uzyskać może wiedzę o rzeczywistej wartości instytucji mających służyć zapewnieniu respektowania tego prawa. Ponieważ skala zadań publicznych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej „j.s.t.”) jest ogromna, a niezależność organów samorządowych podnosi ryzyko popełniania naruszeń obowiązujących standardów, wybranie administracji samorządowej jako płaszczyzny badawczej jest ze wszech miar godne pochwały.

Łącznie, badania przeprowadzono w 112 jednostkach samorządu terytorialnego, w tym w 6 miastach na prawach powiatu (zwanym dalej powiatami miejskimi) i 32 powiatach ziemskich (razem – w 38 powiatach) oraz w 8 miastach, 24 gminach miejsko – wiejskich i 42 gminach pozostałych (razem w 74 jednostkach stopnia podstawowego). Uważam, że zakres podmiotowy j.s.t. poddanych badaniom ustalono prawidłowo. Jest to grupa więcej niż reprezentatywna.

Zakres przedmiotowy określono – z punktu widzenia celu badania – właściwie. Sugerowałbym jednak dopisanie w raporcie choćby kilku zdań uzasadnienia wymienionych w pkt 6 wprowadzenia typów działań poddanych analizie.

Nie zauważyłem, aby sprawdzono w badaniach ogłaszanie aktów prawa miejscowego podejmowanych przez organy wykonawcze j.s.t. – niestety przewidziane ustawami (np. o utrzymaniu porządku, o ruchu drogowym, o systemie oświaty). Dane osiągalne w systemie LEX wskazują na liczne braki w tym obszarze. W niektórych województwach nie ogłoszono wcale zarządzeń wydawanych przez burmistrzów w tych dziedzinach, mimo, że zawierają normy prawa kwalifikujące się do powszechnie obowiązujących (i niestety można się spodziewać, że jako takie są stosowane bez wymaganej promulgacji).

pozytywnie oceniam również przyjętą metodologię. Niektóre teoretyczne założenia wyjściowe przeprowadzonych badań wydają mi się jednak kontrowersyjne. Np. rozpoczynając prezentację wyników badań aktów prawa miejscowego Autor raportu stwierdza: „Prawo miejscowe w zasadzie ma charakter wykonawczy” (str. 12). To założenie jest zgodne tylko z poglądami części doktryny. Art. 94 Konstytucji, w odróżnieniu od art. 92, nie zwiera zastrzeżenia, że prawo miejscowe ma być wydawane w wykonaniu ustaw. Znajduje to odzwierciedlenie w ustawach zawierających upoważnienia do jego stanowienia. Np. ustawa o planowaniu przestrzennym nie określa norm wykonywanych w planach miejscowych, lecz tylko podstawowe cele i uwarunkowania procesu planowania i generalne upoważnienia do samodzielnej regulacji zagadnień wskazanych w art. 15. Nie jest to jedyny przykład – warto zasygnalizować, że owa „wykonawczość” prawa miejscowego jest jednak nieco odmienna od realizowanej w rozporządzeniach ministerialnych, premierowskich i rządowych.

Inne dyskusyjne założenie spotykamy przy prezentacji wyników badań aktów prawa miejscowego. Jako bardzo poważne uchybienie potraktowano tu: „wydawanie aktów prawa miejscowego bez wskazania podstawy materialnoprawnej”. Czytamy w opracowaniu, że „Praktyka taka narusza konstytucyjną zasadę stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze swego działania na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Pozostaje też w sprzeczności z zasadami wydawania aktów prawa miejscowego określonymi w ustawach samorządowych”. Uważam, że to zbyt daleko idąca konstatacja. Niepowołanie podstawy to nie to samo, co jej brak. Zarzut naruszania zasady legalizmu można postawić tylko takiej uchwale, która nie ma podstawy, a zarzut naruszenia zasady praworządności – tej, która wykracza poza granice wyznaczone

przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Jeżeli pominięto podanie podstawy, a takowa istnieje, to możemy mówić jedynie o braku rzetelności, naruszeniu zasad dobrej administracji, ale nie zasady legalizmu. Potwierdzenie mojej oceny znajdziemy w orzecznictwie sądowym, w którym NSA nawet prostował stanowiska ośrodków zamiejscowych uznających zaniechanie podania podstawy prawnej za naruszenie zasady legalizmu – por. wyrok NSA z 2007.01.09 II OSK 1369/06, LEX nr 315975 i **wyrok WSA** w Warszawie z **2007.02.13 III SA/Wa 3598/06**, LEX nr 311955. To samo można powiedzieć o podobnie skonstruowanym zarzucie pod adresem przebadanych decyzji administracyjnych (str. 34 i nast.).

Powołując się na autorytety prawa administracyjnego (B. Adamiak, J. Borkowski) autor raportu pisze, że „Działanie na podstawie prawa oznacza obowiązek rozstrzygania spraw indywidualnych z zastosowaniem przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania, prawidłowego ustalania stanu prawnego spraw oraz poprawnej wykładni zastosowanych przepisów”. Powiem szczerze, że tak rozumiana zasada legalizmu nie bardzo mi odpowiada, bo nie uwzględnia szczególnej pozycji administracji publicznej w systemie władz publicznych. Tak można pisać o władzy ustawodawczej i sądowniczej – one rozstrzygają „z zastosowaniem prawa, po prawidłowym ustaleniu stanu prawnego i poprawnej wykładni zastosowanych przepisów”. Natomiast organ administracji musi mieć coś więcej – ustawa musi przewidywać każde jego działanie, czynność, decyzję lub postanowienie. Gdy tego brakuje – brakuje podstawy prawnej do działania. Ustawy wydaje się natomiast bez podstawy prawnej, podobnie – aczkolwiek nie tak samo – orzeka sąd wymierzając sprawiedliwość w sprawie cywilnej. Wprawdzie w polskiej doktrynie prawa i orzecznictwie sądowym nie akcentuje się obowiązywania anglosaskiej doktryny *ultra vires*, jednak w licznych podręcznikach prawa administracyjnego w państwach europejskich wyraźnie się do niej nawiązuje i oddziela od siebie obowiązek posiadania podstawy prawnej od obowiązku działania zgodnie z prawem (w niemieckojęzycznych dziełach przejawia się to rozróżnieniem sytuacji, w których obowiązuje *Gesetzvorbekalt* od tych, w których obowiązuje wyłącznie *Gestzvorrang*).

Mimo powyższych wątpliwości zarówno założenia badań, ich wyniki oraz sposób prezentacji materiału badawczego oceniam bardzo pozytywnie. Poniżej zamieszczam uwagi szczegółowe, których rozważenie sugeruję z nadzieją, że po ich uwzględnieniu jakość opracowania wyników przeprowadzonych badań będzie zdecydowanie wyższa.¹

¹ Uwagi szczegółowe o charakterze merytorycznym i redakcyjnym, zostały w pełni uwzględnione.

CZEŚĆ III.

Act of 20..
General Provisions of Administrative Law
– draft of a bill

Chapter 1
INTRODUCTORY PROVISIONS

Article 1.1. This Act applies to the matters of public administration in issues not regulated by separate acts.

2. The matter mentioned in subsection 1 is considered to be also admittance to use public institutions and public utilities, change the rights and duties of their users as well as deprive them of such rights.

Article 2.1. Statutory provisions are applied to public bodies which handle cases mentioned in Article 1, particularly to:

- 1) public administration, organs of government administration and local government organizational units among them;
- 2) public bodies and state administration organizational units, herein state agencies, established on the basis of this Act and performing the determined tasks.

2. Statutory provisions are also applied to other self-governments, cooperative organizations, voluntary organizations, other organizational units and entities legally established to handle cases mentioned by Article 1.

Article 3. The legal basis for public body's official actions may be constituted exclusively from universally binding law drawing from the Constitution of Republic of Poland and European Union law. These bodies may take official actions within their power and competencies on the basis of substantive law and preserve proceedings regulated by binding universal law.

Article 4.1. The legal basis for public bodies' un-official actions may constitute legal regulations governing their tasks and competencies.

2. The actions of public bodies addressed to subordinated organs and other organizational units, as far as their basis is constituted by regulations itemized in subsection 1, cannot violate the legally protected independence of their addressee.

Article 5.1. Terms, used without precise explanation in the Act and in separate law acts, are:

1) 'administrative decision' – a unilateral, official administrative act issued by a public body, deciding on concrete case of individual entity which does not result from organizational or contractual subordination to the public body which issued it and is independent from the name given by law to this act;

2) 'public body' – a separated state or local government organizational unit or other entity, whom on the basis of binding universal law provisions or administrative agreement, is entrusted with performance in official or un-official forms, its actions belonging to public administration;

3) 'order' – a unilateral, dominant administrative act issued by a public body on the basis of procedural or substantive law, aiming at issues arising from the course of an action, not deciding the case;

4) 'legal administrative decision' – a final administrative decision against which appeal to the court was legally dismissed, or against which, the term of appeal has expired.

5) 'legal order' – an order against which appeal to the court was legally dismissed, or against which the term of appeal has expired;

6) 'administrative sanction' – ailment of pecuniary or other character, imposed by a public body due to a breach of the law;

7) 'department' – an organized conjunction of people, material and financial means helping the public body to perform its duties;

8) 'public utilities' – an object or objects, assigned for public use, belonging to the State or other entity of public administration and produced from public means;

9) 'administrative approval' – a public body's competence to decide a case according to the appraisal of the purposefulness, executed at the base and within the power of the universally binding law.

10) 'public institutions' – an organizational unit based on a conjunction of people, objects and property rights, created at the base of law, separated from the state administration apparatus or local government unit, performing independently but under the supervision of a competent public body, performing public tasks using forms specific

to public authorities and entitled to take up official actions against its users or those occurring on its territory because of other reasons;

1) 'certificate' – an official acknowledgment of defined fact or legal status regardless of its name given by separate regulations.

2. Terms used without precise explanation in the herewith Act and separate law acts, as far as they relate to relations among public bodies, are:

1) 'management' – a statutory authorisation to take up binding actions and acts regulating specifically description of the tasks, directives or commands as well as to apply the means of supervision in relation to organizationally subordinated entities;

2) 'control' – activities to establish accordance of the controlled entity's activities to exemplars and standards, to formulate conclusions and opinions aiming at the elimination of certified infringements as well as to introduce improvements;

3) 'supervision' – a statutory authorization to apply acts or activities that bind controlled entities, as well as affecting to seek redress against its acts or activities; if there is no legal basis from which to apply acts or supervisory actions, the term 'supervision' shall be interpreted exclusively as 'control' in the meaning of point 2;

3. Definitions of terms included in subsection 1 shall be duly applied in statutory acts or separate act's cognates.

Article 6. Public bodies may take into account fixed customs if it is not contrary to the law and does not restrict the interests or rights of individuals nor burden their duties.

Article 7. Statutory regulations applied by public bodies shall not have retrospective effect, apart from cases when rights arise exclusively from it.

Article 8. Unless binding universal law acts contain transitional provisions or they are not efficient enough, pending cases till determining their results are pleaded according to hitherto prevailing regulations, as far as they do not interfere with the aim of new the regulation, except when new regulations are more beneficial to the participant in legal proceedings.

Chapter 2

PUBLIC BODIES

Article 9.1. Public Bodies are constituted exclusively on the basis of binding universal law.

2. The organizational structure of a public body and its department as well as its rules and procedures that give persons authorization to act in the name of the public body and to revoke it, are determined by statute.

3. Unless binding universal law indicates another organ competent to pass the statute, it is possessed by a supervising organ.

4. It is based on the presumption that persons employed by public bodies, who promulgate a legal act or take up official activity in the name of the organ, benefit from the authorizations mention in subsection 2, unless separate regulations impose an obligation to hold the specific power of attorney, or the circumstances of a case exclude directly the person to hold the power of attorney of the public body.

5. Rights and interests of the legal acts, or official activities addressees, taken up by the persons employed who exceed their authority, are legally protected, unless it is proved that the addressees of the legal acts or official activities acted in collusion or in bad faith.

6. Acts issued by a collegiate body is signed by its president, unless the statute or its internal regulation or organizational regulation of department serving a body gives authorization to vice president to sign this acts.

Article 10.1. If binding universal law does not define a public body which succeed the tasks and competences of an abolished public body, it is assumed that they are succeeded by an organ whose duty is to fix the given cases.

2. If according to actual legal status, cases fixed by an abolished organ are not comprised by administrative law regulations, and law acts do not foresee an organ competent to take these cases, a public body of the appropriate level, competent in the cases of similar character will decide on the nullity of legal proceedings, institute the legal proceedings de novo, change a decision or reverse a decision given in previous cases.

Article 11. If for the cases mentioned in Article 1, it is not possible to establish a competent public body, the Minister for Internal Affairs,

will indicate such an organ in the form of an order. There is a right of complaint to an Administrative Court against the Minister's order.

Article 12.1. Public Bodies, within their duties and competence shall cooperate using electronic communications in changing information amongst each other, among other state organs, as well as other types of self-government and voluntary organizations where statutory duties are convergent or homologous to these organs' duties and if public interest requires it.

2. The information mentioned in subsection 1, during the course of the action, is accessible to the participants in the scope necessary to protect their rights or interests.

Chapter 3

ADMINISTRATIVE RIGHTS AND DUTIES

Article 13. Public bodies are empowered to grant rights, to impose duties, to suppress such duties, to change their scope or type and to state their existence exclusively on the basis of binding universal law regulations and recalling this provisions.

Article 14.1. Administrative rights and duties are of an individual nature unless separate regulations state otherwise.

2. In case of any doubts it is regarded that these administrative rights or duties are of an individual nature, which are linked to specific features of the individual, amongst other things their specific qualifications or skills.

3. Individual rights and duties expire at the moment of death of the person or the termination of a legal existence of other entity.

Article 15.1. Not individual rights and duties, pass to the successor according to the rules regulated by separate provisions. In the case of the lack of, or incomplete law regulations, the succession rules and procedure will be appraised according to Civil Law provisions.

2. The Public Body makes administrative decisions relating to motions submitted by an entity securing its legal interest, and decides on any individual rights and duties expiration or any doubts concerning the passing of un-individual rights and duties to successors. Public Body may take an administrative decision in these cases, ex officio, whenever it discovers that there are other entities with legal interests, or it affects the interests of third parties.

3. The Administrative Court, in the case of motions against decisions mentioned in subsection 2, decides on the essence of the case.

Article 16.1. In the cases mentioned in Article 1, a duty cannot be imposed and the existence of a duty cannot be settled after the expiration of five years from the day when the legal and factual base came into existence.

2. An imposed or established individual duty cannot be executed after the expiration of five years from the day it became required. The prescription for execution expires as a result of every activity taken in judicial or administrative proceeding, which aims at the abrogation of enforceable title and after every suspension the prescription starts again.

3. Unless separate prescriptions state otherwise, if the unlawful behavior of the person obliged hinders the imposition of, or establishment of a duty, prescription starts after the expiration of ten years.

4. Continuous or repetitive duties are not prescribed according to subsection 1-3.

5. The public body can state any prescription mentioned by subsection 1-3 in the form of an administrative decision or an administrative order by motion or ex officio.

Article 17.1. Public Bodies or superior bodies decide on ineffectiveness of an unlawful official activity in the form of an administrative order ex officio or by motion to an entity protecting its legal interest.

2. Statement mentioned in subsection 1 binds public bodies and addressee of this activity.

3. If the activity mentioned in subsection 1 states the legal base of an act or other activity of a public body or exerts legal effect beyond the duty or competence of a public body, a statement of its ineffectiveness does not cause a legally valid expiration of the legal effect or abolish the act or activity but provides the base from which to appraise the validity and effectiveness according to relevant provisions of law.

Chapter 4

THE BASIC RULES OF HANDLING THE CASES

Article 18.1. Public Bodies have a duty to:

1) give equal treatment to everyone taking part in one case, when the legal and factual circumstances are the same. In the choice of decision, where demands are not allowed equally, the Public body should be guided by Arts 23 and 24;

2) give equal treatment to everyone taking part in separate cases, when their legal and factual circumstances are the same;

3) retract from settled precedents of handling cases only when it is necessary due to the specific circumstances or the situation.

4) take into consideration the justified and legitimate expectations of the entity, being guided by the need to protect the public trust in the state and the law, this being the base for the legal system;

5) give care to the need for social acceptance of the intended solutions.

2. Unless provisions of law do not state that the Public Body needs administrative approval when deciding a case, it shall deal with it according to the entity demand, having in mind the need to balance the individual, cooperative and public interest and the aim of legal regulations disclosed during the case, as well as the possibility for factual performance of demanded right.

3. Every activity of Public Bodies shall be proportional to their chosen objective. Particularly, any limitation of the individual's rights or the imposition of any duty is acceptable only when, and then only within a reasonable scope, these limitations or duties stand to gain, resulting from the Act aim of activities, and if they are also indispensable and were for their addressee proportionally onerous to the social validity of the aim.

Article 19.1. A Public Body which has given a written engagement to handle a case of anyone in a specified way is bound with this unless it is: either unlawful or unfeasible; if it has been incorrectly certified as true through the giving of false facts or information; if the circumstances have unforeseeably changed; or if the legal status has changed making the engagement impossible.

2. If the engagement has been disposed of by the Public Body, the entity that retains it is entitled to demand its performance within a fixed term and should the entity suffer damage, a claim for such damage would be vested in them according to the rules of civil law.

Article 20.1. If anyone has taken actions or activities demanding prior decision of the Public Body before obtaining it, and after obtaining the decision has adjusted its activity to its merit, the Public Body is entitled to desist from stating negative legal results.

2. Taking actions or activities that demand prior decision of a Public Body does not constitute an obstacle to its issue. To institute proceed-

ings of such a case a Public Body may order to suspend any actions or activities taken, in a form of an order.

Article 21. Public Bodies and their employee are obliged to proceed in all their activities impartially and according to the rules of ethics.

Article 22. Public Bodies cannot derive negative legal effects leading to legal actions by the addressee as a consequence of not performing the duties imposed on the Public Body.

Article 23. Legal provisions cannot be interpreted and applied by the Public Body in a way causing the limitation of individual rights or that increase its own duties against the aim of the Act and without balancing the ratio of the public and individual interest disclosed during the case.

Article 24. If the legal provisions relate to the addressee's defined behavior giving beneficial legal results, there is a burden to prove the circumstances are true. Where legal provisions make the existence of these results conditional on these circumstances, they may incriminate the entity who benefits unduly. If the character of the case allows, the Public Body may mitigate the results towards the addressee who partly fulfils the requirements imposed by law.

Article 25.1. In individual cases handled by Public Bodies, the statement of the result, arisen through the virtue of law, is given upon the basis of the provisions which are in force at the time of the result, even though on the day of its statement by the Public Body these provisions are not binding.

2. The provision of subsection 1 is also applied to rights and duties arisen though the virtue of law, at the base of the provisions applied to health and safety, security and public order, as well as property goods, if the possessors of these rights or duties prove their legal interest in stating them.

Article 26. If in a case decided by the Public Body there are ambiguities and doubts regarding its legal or actual status, they cannot be treated as aggravating circumstances for participants of the case.

Article 27. When a public body's act or actions have been deprived of legal force by another public body or court and a re-examination of

the case has been imposed, the public body cannot exclude from the case any of its subject, before performing this duty, if it could render the proceedings pointless or change the merit scope on which to base the decision. The ban does not apply in the event of a change in the law prior to re-examination, which aims directly at the necessity to establish a new scope for the decision.

Article 28. If a public body issued an act or took an activity under the legal condition, its legal effects in issues not regulated by separate provisions, provisions of civil law referring to the legal condition are applied.

Article 29.1. A public body may fix the term to perform its rights and duties provided that provision of binding universal law states as much or it results directly from the nature of these rights and duties and furthermore, that not fixing the term would cause the expiration of the duty or render the purposeless of rights.

2. A public body can determine the term, taking into account circumstances accompanying performance of the rights and duties. Particularly the time necessary to perform such duties, the type of situation – be it personal or professional, any material necessary, the necessary financial resources and any public interest requirements.

3. To calculate terms fixed by public bodies and resulting from separate regulations, provisions on terms contained in Act of 14th June 1960 – Code of Administrative Procedure (O.J. 2000, No 98, pos. 1071, Amended)¹.

Article 30. Whenever the actions, acts or activities of a public body concern more than 30 entities, and their individual notification would meet serious obstacles, it is admissible to notify the aforementioned entities of any actions, acts or activities through public announcement or any other manner accepted in the place.

Article 31.1. Public bodies are obliged to handle cases in the manner regulated by the Act.

2. If the provisions of law in individual case establish other than administrative decision or order form of public body activity, refusal to

¹ Amendments to the mentioned act were published: O.J. 2001 No 49, pos. 509, 2002. No 113, pos. 984, No 153, pos. 1271 and No 169, pos. 1387, 2003 No 130, pos. 1188 and No 170, pos. 1660, 2004 No 162, pos. 1692 and 2005, No 64, pos. 565.

handle an affair either partially or in its entirety is suitably stated by taking a decision.

Chapter 5

ADMINISTRATIVE SANCTIONS

Article 32.1. It is unacceptable to impose the administrative sanction upon anyone if, at the time of commitment of an act, it was not regulated by binding universal law at that time.

2. If at the time of breaching the law and time of imposing the sanction provisions of law has changed, this provisions of law are applied where the base to milder the sanction is established.

Article 33. A public body must not impose an administrative sanction for the same breach of law several times. This ban does not exclude responsibility in the separate case of a separate matter connected with the act being the reason to impose the administrative sanction.

Article 34. Refusal to submit the sanction imposed in other than issued in the form of an administrative decision, justifies the public body to re-issue the sanction in the form of an administrative decision *ex officio*.

Article 35.1. If the act stipulates the sanction type and its size, sentence is taken according to the sanction aim and all essential matters, prejudged on offender's responsibility and the circumstances of the case.

2. In particularly justified circumstances, sanction imposed in a form of pecuniary penalty may be suspended for 2 years. Re-commitment in the period of the penalty suspension, particularly of the type of previously punished behavior, which caused beforehand penalty, justifies the imposition of a collective penalty, not higher than double the previously regulated punishment. The provision of subsection 1 is applied appropriately.

Article 36.1. It is not permitted to impose a pecuniary penalty after the expiration of one year from the commitment of the punishable offence.

2. Instigating legal proceedings in order to impose a penalty within the time mentioned in subsection 1 prolongs the course of prescription.

In this case the punishment of a punishable act expires after one year from the day of instigating legal proceedings.

Article 37. Provisions of this chapter are not applied to matters of penalties imposed as the result of criminal offences, as well as in disciplinary cases and disciplinary punishment imposed by virtue of the other statutory provisions which regulate proceedings, these being the subject of the public bodies.

Chapter 6

ADMINISTRATIVE AGREEMENTS AND CONTRACTS

Article 38.1. Public bodies are able to contract amongst each other, amongst other organs of state or self-government, social organizational institutions and other entities to make administrative agreements aimed at the performance of the tasks in matters mentioned in Article 1. Agreements may decide to initiate agreed official actions, unless these limit the rights or impose duties on private persons, legal entities or other entities not subordinated organizationally to the parties, and it is convergent to public interest.

2. Unless regulated differently by separate provisions, agreement is written in the form of a protocol signed by its parties, where the agreed provisions are placed. Contracts agreed under civil law provisions may be treated as an official agreement, if they aim to realize the same purpose.

3. Agreements that concern the delegation of tasks by a public body to another organ are admissible in matters and scope that are governed by separate regulations.

Article 39. If the administrative agreement comprises provisions contrary to binding universal law, an organ superior to the participant of agreement calls to renounce the contract promptly, in a case of a delay it may apply supervisory measures aiming at the ineffectiveness of the contract in relation to the supervised organ.

Article 40. If one of the parties to the agreement does not perform its agreed duties, a superior organ of public administration, as mentioned in Article 39, after the prior summoning of the indolent party to comply with the agreement, applies supervisory measures against the now supervised public body and notifies other competent supervi-

sory organs to apply such measures upon other parties to the original agreement.

Article 41.1. Public bodies which are competent to handle cases mentioned in Article 1 are entitled, in a form of administrative decision or via another act or official activity, to come into contract with persons whose legal interest or duties are referred to by the case, as far as any specific provisions (administrative contracts) do not state the contrary.

2. Contracts concluded in the competence of the public body, which are convergent to general rules of the procedure appropriate to this type of cases, fix the content and method of performing the rights and duties which were supposed to be settled as the result of the administrative decision or other form of official activity, as foreseen by the separate provisions, and replaces these acts or activities, as far as the parties decide.

3. Contracts mentioned in subsection 1, may be also used to establish the factual and legal status of a case by collecting the proves at explanatory proceedings according to the applied provisions of administrative procedure, proved to be impossible or required costs irrelevant to the aim of the proceeding (agreement).

4. An administrative contract, where its party bind itself to serve a public body, may be concluded, insofar as the provision serves the aim of the agreement and exists within the public tasks performed by the public body under binding universal law. The provision must be served in relation to its core elements, complying with the whole circumstances of an agreement, behavior to which the organ has obliged itself.

5. If a legal duty upon the public administration body arises to take a fixed act or activity in a specific factual circumstances, the provisions of the public body's partner, as agreed in a contract, may lie exclusively in its behavior, to which it could be obliged to conduct by the Act or when the organ makes official activity conditional on that behavior.

6. An administrative contract requires a written document to conclude, alter or renounce it.

7. If separate provisions make the issuing of the act or activity dependent on the position of another organ, the entering into the contract shall be supervened after expressing the stand. Provisions of article 106 of the CAP are to be applied adequately.

Article 42. An agreement contrary to provisions of law, where it also arose contrary to provisions excluding the handling of the case in

a manner contrary to the form of a general act, decision, order or other unilateral act aiming which may abuse the law, is ineffective.

2. Higher level agencies to public bodies which are party to the contract are entitled to decide on the ineffectiveness of a contract concluded in a situation which is regulated by the Code of Administrative Procedure or Tax Law. In other cases, a superior organ to the public body that is party to the contract decides on any ineffectiveness of the contract, and acting in default of such an organ – the controlling body of the organ.

Article 43. In the case of no-performance of the contract by a public body, the other party is entitled, apart from a claim for indemnity, the right to lodge a claim against the inactivity of the organ to the Administrative Court.

Article 44. In concluding, changing and renouncing contracts or administrative agreements, where this is not regulated by the provisions of this Act, the provisions of the Civil Code are applied adequately.

Chapter 7

AMENDMENTS, TRANSITIONAL AND FINAL PROVISIONS

Article 45. Individual cases that are pending with public bodies at the time of the enforcement of the Act, proceedings are performed according to hitherto provisions until the final decision, there-after applying exclusively the provisions of this Act which are more beneficial to the participants of the proceedings.

Article 46. Terms placed in Article 5 are applied in cases where provisions issued after the day of the enforcement of this Act are the legal base.

Article 47. If the provisions of law refer without precise explanation to general provisions of administrative law, the provisions of this Act are applied.

Article 48. In the Act of 14th June 1960 – Code of Administrative Procedure (O.J. of 2000, No 98, pos. 1071, Amended)

1) § 3a is added to Article 57:

“§3a. Terms described in years close at expiration of a day which corresponds to the initial day of a term, as if there was not such day in the last year – in a day which would directly precede this day”

2) Article 104 § 1 runs as follows:

“Article 104 § 1. Public body handles the case by way of decision, unless the statutory provisions do not state otherwise.”

Article 49. In the Act of 29th August 1997 – Tax Law (O.J. of 2005 No 8, pos. 60, Amended²)- Article 104 § 1 runs as follows:

“Article 207. § 1. A Treasury organ will decide on cases in the form of a decision, unless statutory provisions state otherwise.”

Article 50. In the Act of 17th June 1966 on administrative execution (O.J. of 2005, No 229, pos. 1954, Amended³)- Article 3 § 1 runs as follows:

“Article 3. §1. Administrative execution is applied to duties fixed in Article 2, if they result from decisions or orders of competent organs/bodies, administrative agreements or – in the case of government administration and local government units- directly from the provision of law, unless the specific regulation reserved for these duties is through judicial execution.”

Article 51. This act shall take the effect within six months its date of publish.

² Amendments to the mentioned act were published: O.J. 2005 No 85, pos. 727, No 86, pos. 732 and No 143, pos. 1199 and 2006 No 66, pos. 470, No 104, pos. 708, No 143, pos. 1031, No 217, pos. 1590 and No 225, pos. 1635.

³ Amendments to the mentioned act were published: O.J. 2006 No 104, pos. 708 and 711, No 133, pos. 935, No 157, pos. 1119 and No 187, pos. 1381 and 2007 No 89, pos. 589.

General Provisions of Administrative Law - Grounds for the draft of a bill

1. This is the draft of a bill named “General Provisions of Administrative Law”. It will gain practical meaning as an authority to fulfil the legislator’s intentions of preparing later acts concerning the activities of public bodies. It aims at strengthening the assumptions of administrative jurisdiction, the concord of public administration activities and to contribute to the development of control criteria to be undertaken by administrative courts in judicial and administrative matters. All the above circumstances should ensure the further development of State activity in a benevolent manner. The State aims to guarantee the rational balance of the public interest with the interests, rights and duties of any entity within the law. The drafted regulations do not interfere with any binding law qualified as belonging to administrative law, aiming instead at the development of the scope of legal solutions which have already been applied in relation to other legal forms and to another forms of public administration activity that have previously been the subject of fragmented and episodic provisions.
2. Administrative law is the most extensive branch of Polish law both in the quantity of issues covered and the volume of legal regulations. It includes several hundred statutes and thousands of executive regulations referring to practically all spheres of everyday life, including the activities to elaborate of the state, those of other public bodies and entering almost every field of economic, cultural and social activity. Nevertheless, it does not consist of general provisions, which – as with other branches of law – would determine its rules of application, in order to simplify and standardize the understanding this area of law as well as dispose of any loopholes which might appear in this field now or in the future. Such a situation may justify the codification of law so as to avoid the alternative of the creation of such general provisions. However, codification of administrative law cannot come into life even because of the dimensions of such a code as well as the perspective of its frequent changes. Moreover, even

in its summary the code would be unstable. Therefore, the creation of such a code would not diminish, but increased the difficulties to work out, especially to obtain acceptance for rules referring to all issues regulated by the code. Thus it follows that all taken in the World measures to introduce an administrative code has failed so far. Indeed, up to now, no other country has succeeded to pass a bill containing the provisions of general administrative law. Although research work on such a bill has been conducted in some European countries (e.g. Holland and one of the German lands), their results appeared not to be comprehensive, with the titles of the passed statutes. The Dutch statute, for example, does not contain a chapter on general provisions of administrative law, but is more a compilation of provisions of an organizational and procedural character that are connected to the functioning of public administration and its judicial control. Passed in 1967, the National Administration Act of Szlezwik-Holsztyn is not an act of general character containing general rules of administrative law, but a detail regulation concerning the proceedings of organs and authorities which perform tasks of national administration.

3. Having the above in mind, as well as giving regard to the normative nature of general provisions of administrative law, which at its best aims to bring into perfection public administration activity, the Legislative Board of 1994-1997, using the output of the doctrine of administrative law (the first draft of the bill its predecessors developed was in 1988) as well as the jurisprudence of the NSA, SN and TK (*przyp. tłum. National Administrative Court, the Supreme Court and Constitutional Tribunal*), decided to prepare a draft of the appropriate bill aiming at this purpose. Present draft constitutes complete and actual version of the stationary prepared more than 10 years ago. We could say that this is the result of the collective wisdom of the whole environment of the doctrine of administrative law and the achievements of the judiciary's interpretation of this branch of law. In this respect the authors of the project do not claim exclusive copyrights to the expressions and terms contained within it. First of all, its value lies in promoting an evolutionary method of achieving the aim. As expressed by Article 1 subsection 1: "*This Act applies to the matters of public administration in issues not regulated by separate acts.*" This is the first and most basic assumption of the project. It preserves all the previous, separate provisions and if such provisions are contained in any other sections of administrative law, it

- does not foresee the need to abolish and replace them with the provisions of law contained in the draft. At best, these regulations would be supplemented by institutions of law improving the standards of human rights protection and, while contacting with public bodies, improve the overall quality of public administration.
4. The second assumption of the draft is to regulate the basic issues relevant to the essential functions of public administration, which have not been regulated in law at all or have been regulated exclusively in some sections of the law in a divergent way. Therefore there are serious arguments justifying the unanimity of this regulation. It refers especially to (described in Article 5 subsection 1 of the index of terms) rules that give form to parties' rights and duties in administrative relations, those handling the administrative agreements, contracts and sanctions. Essentially, the draft ties any loopholes and serves to standardize divergent regulations (provided that this divergence does not result from specific features of already regulated issues).
 5. The draft does not regulate all possible solutions to the expected problems and loopholes that appear in the practice of public administration. However, when effective, It regulates matters in terms of: the legal results of administration inactivity; the rules concerning the competence of disputes; the rules regarding the delegation of public administration tasks and performance; and defines the term 'public subjectional rights'. It is the results of further initial assumptions in the draft that will be contained exclusively in these solutions, which are treated relatively unanimously by the existing doctrine, but either the proposed norms to stop the loopholes will have sufficient fundament within doctrine, law and the jurisprudence of other European countries.
 6. POPA are going to constitute the collection of norms applied in all fields of widely understood administrative law (provisions of law regulating organization and activity of public administration apart from private and criminal law). Meaning: those in a political system; in substantive and procedural law; in financial law; and the parts of labour law which are connected to applying administrative instruments and activity. Every one of them has its own place the relevant chapters of the draft.
 7. The Act is divided into 7 chapters: 1. Introductory provisions; 2. Public Bodies; 3. Administrative rights and duties; 4. The basic rules of handling the cases; 5. Administrative sanctions; 6. Administrative

- agreements and contracts; 7. Amendments, transitional and final provisions. The whole Act consists of 51 articles.
8. Provisions contained in the draft do not enter into conflict with the 1997 provisions of the Constitution of the Republic of Poland. According to accepted rule, the draft should be appraised by an appropriate state body to ensure a concurrence with existing European Law. In the opinions of the draft's initiators it is in accordance with the rules of EU law. Furthermore, it creatively develops the existing rules of European Law into new areas. The justification of the above appraisal is made by comparison of this draft to the Code of Good Governance, passed by the European Parliament on 6th September 2001.
 9. To make a further appraisal of the economic and social effects of the planned regulations, it could be concluded that the introduction of such act into public life does not require engaging any additional public resources. It is a regulation that has to be observed through omission as much as through acts and, so far, organizational units do not need to establish any new posts in public administration nor increase the staff of administrative courts. On the contrary, as a proposal aimed at simplifying and facilitating the application of administrative law, removing the loopholes in positive law and inspiring further use of conciliatory and negotiational methods of governance, it may contribute to decrease the volume of administrative disputes and administrative cases, which in turn would lead to a relative decrease in the expenditure of public administrations and the judiciary.

* * *

Chapter 1 – *Introductory provisions*

The actual statutory law, which regulates the issues included in administrative law originated utilising different terms. Indeed, different terminology has been used in binding law in Poland for years. Moreover, both in legislation and in doctrine, institutions introduced by specific acts were often not defined due to a variety of reasons. Thus, the aim of the regulation contained in chapter 1 of the draft is to settle the scope of the Act, as well as to order the terminology used by the legislature. According to **Article 1** of the draft, the provisions of the act are to be applied to matters of public administra-

tion that concern issues not regulated by other acts. Meaning, that they are to be applied in conjunction with such acts and limited in scope to un-regulated areas.

There are, therefore, matters to be taken into consideration, for example: the definitions of particular legal institutions (Article 5 of the draft); the presumption that employees of public bodies who utilise the regulations, act within the public body's authorization (Article 9 of the draft); the procedure of establishing the appropriate public body in circumstances of the liquidation of another public body (Article 10); the term of expiration in which to impose administrative duties (Article 16); the rules surrounding the handling of cases (chapter 4); issues concerning administrative penalties (chapter 5); and the regulation of the formation of administrative agreements and contracts (chapter 6). It is without doubt that the absence of this type of standardisation has engendered (and still engenders) serious trouble in the practice of public bodies. It is also highly disadvantageous to the addressees of administrative activity, e.g. issuing an official decree (decision or order) by a public body's employee who is not authorized to act on its behalf would previously have resulted in the nullification of this act – Article 156 § 1 p. 1 CAP – in situation where the addressee did not have the possibility to examine such an employee had the appropriate power of attorney. In the light of Article 9 subsection 5 of the draft, essentially renders those rights resulting from an act issued without such authorization concrete and valid.

At the moment it is not possible to agree a uniform yet brief definition of the term “public administration”, which would be accepted by a majority of the agents of administrative law doctrine. In literature this issue causes an extreme divergence of views. For example since 1995 legislation has used the term “acts or activities of public administration” – Article 16 subsection 1 p. 4 Act of 11th May 1995 *on Supreme Administrative Court* (O.J. 1995, No 74, pos. 368, Amended). While at the same time, the same term was used in binding Article 3 § 1 p. 4 Act of 30th August 2002 *Law on proceeding at administrative courts* (O.J. 2002, No 153, pos. 1270, Amended). Because of this, assuming that it is statutory term, in Article 1 subsection 1 of the draft the term “matters of public administration” was used. It was also specified in subsection 2 of this article that matter referring to using public institutions (e.g. public school) and public utilities (e.g. sports facilities, waterworks) belong to this category.

The Constitution of the Republic of Poland (1997) established, in Article 10, the rule of power-sharing, stating in subsection 2 of the

same article that executive power is performed by the Polish President and the Cabinet. The Cabinet, according to Article 146 subsection 3 of the Constitution, governs the central administration. However, the Constitution never uses the terms “public administration” or “public body”, even though such terms are used regularly in official law acts. The Constitution merely uses, in article 146 subsection 4 p. 3, the term “organs of government administration”. Therefore, such a situation requires clarity and order afforded to the terminological confusion. Article 1 subsection 1 referring to term “matters of public administration” should be, in the opinion of the authors, understood as referring to every “matter” belonging to public administration in its broadest meaning. Thus, it concerns also matters of a general character, which concern general acts of passing and applying the law, as well as the establishment of a legal norm by a public administrative body, which is the feature of the application of law of a higher rank (constitutional, statutory).

The objectionable scope of the act is established in **Article 2** of the draft stating that it is applied to public bodies acting in public administration matters. Additionally entities accorded to such public bodies were precisely defined.

The important circumstance is that, in the light of Article 2 subsection 2 and subsection 1 p. 2, public bodies, as according to the act (the definition of this term was formed by Article 5 p. 6 of the draft) must be deemed as more than merely central administration organs and encompass organisational units of local government, state organs, organisational units of state organs as well as state agencies.

This solution is of essential meaning because since the latter half of the 1990’s we have seen the transformation of some of the previous state (public) administration bodies into state legal entities or state agencies of a diverse character. Additionally, the legal status of these entities caused serious controversy, for example, the Office of Technical Inspection, established at the base of Article 35 subsection 1 Act of 21st December 2000 *on technical inspection* (O.J. No 122, pos. 1321, Amended), is described in this supervision as “legal state entity”.

Office of Technical Inspection acting at the base of Act of 19th November 1987 *on technical inspection* (O.J. No 36, pos. 202, Amended) had the status of a state administration central organ at the base of article 22 subsection 1 and 2 of this act, subordinated to the Ministry of the Economy, until 1st January 2001. The draft assumes that such entities, as far as they act in public administration matters, would have

to be treated equally to public bodies. Similar status has to be granted to organs of professional self-government, cooperatives, voluntary organizations and other organizational units and entities appointed by law to act in public administration matters when performing such a role. It should be noticed, that in fact, similar regulations are contained in Article 1 p. 1 and 2 of CAP; however, the field of applying the Code provisions is limited exclusively to general administrative procedure and proceedings to issue certificates, whereas the scope of the draft is much wider. Therefore, there is a need to treat such indicated entities as public bodies in situations of public administration, other than those which decide matters using the general administrative procedure and proceedings to issue certificates.

The provisions of **Article 3 and Article 4** concern precisely which legal base should legitimise entities taking authorised actions, both official and unofficial. The legal regulation contained in these provisions constitute a specification of the provisions of chapter III “*Law sources*” of the Constitution of the Republic of Poland. Additionally, the heritage of the doctrine of administrative law and its jurisprudence is taken into account when it states that the legal base for official actions may be exclusively drawn from statutes of universally binding law. It is stated clearly, that official actions may be taken at the base of substantive and procedural law provisions, contained in universal binding law, whereas un-official actions may be taken at the base of commonly binding law which define only tasks and competences of the public bodies. Wording of Articles 3 and 4 regulating an obligation to act within the public bodies tasks and competencies, express doctrinal rule of competency, additionally strengthened by condition of statutory base to hand over (entrust) task to another body (Article 38.3).

The definitions of the most important terms of administrative law are placed in **Article 5**. The previous absence of these definitions was the basic problem of administrative law and had led to the divergence in the practice of public bodies. The judiciary has tried to fill this gap for years; however, it was always difficult to deem that was proper when the Court attempted to replace the legislator in this field. Referring specifically to the definition of ‘administrative decision’, the so called procedural definition of ‘decision’ is placed exclusively in Article 104 of CAP, according to which, a ‘decision’ decides a case on its merit partly or entirely or concludes the case in another manner in the given instance. The definition of ‘administrative decision’ contained in Article 5 p. 1 of the draft is of a substantive matter, and is fully convergent to

the doctrinal grasp of ‘decision’ assumed and accepted by judiciary and the case law. To define “administrative decision” is necessary for practical reasons, as confirmed by the data collected by the SAC Department of Jurisprudence concerning the broad field of doubts referring to this term which has emerged so far. While defining the term ‘order’ the reservations about the lack of merit and the accidental character of this form of public administration activity were included. This way – taking into account that this form was used by legislators in other regulations – the right to the court will be protected. Thus, such orders became ‘other acts’ in the meaning of provisions on the proceedings at administrative courts (PPAC) and the right to appeal against them is not dependent on the peculiarities of statutory law. This is so, whether the regulations refer to the above rights or not (orders in the meaning of Article 3 PPAC are exclusively the orders issued on the course of other administrative proceedings).

The very first time the term ‘department’ was defined was in the draft; although, previously the term has often been identified with public bodies. It is proposed to reverse practically not occurred in legislature after IInd World War term “legal administrative decision” and “legal order”. So far, apart from some doubts that term “legal administrative decision” used in provisions of CAP and *Tax Law* (decision without right to appeal) is of other virtue, and other decision which was not sue to the Court on time or Court dismissed the claim, to both situations the same term “final decision” was applied what was highly not precise.

Certain doubts in jurisprudence have caused issues connected to the charge of public bodies by acts of substantive administrative law and the right to issue the orders. It arises from Article 123 of the CAP that orders given during the course of administrative proceedings and their legal base may be constituted by procedural law provisions. It is regulated in Article 5 p. 7 of the CAP that orders may be issued also at the base of substantive law provisions (e.g. order on termination the building works issued at the base of Article 50 subsection 1 Act of 7th July 1994 – *Polish Constructional Law* [O.J. 2006 No 156, pos. 1118]).

Administrative law doctrine has used the term “administrative approval” for a long time. Since 1999, this term has been used also by the legislature, such as Article 233 § 3 of *Tax Law* and Article 138 § 3 of the CAP binding during years 1999-2003. Nowadays we could find this term (without the adjective “administrative”) in many acts and ministerial decrees. The term is also used in European Union legislation and the

resolutions and recommendations of the Council of Europe. It is best to assume that in a given case we deal with the activity of the administrative body according to its discretion, as we could find the term in many thousands of binding statutory acts. Contained in Article 18 subsection 2 of the draft is the number of directives that may have been applied in cases where public bodies have invoked administrative approval when dealing with a case. In such cases, depending on whether the public body needs administrative approval or not, the public body will have to follow different principles. In this situation, there is a necessity to define the terms in Article 5 p. 11 of the draft, and take as its basic feature the viability of deciding the case according to the quantitative criteria. This definition seems to be the best able to show the essence of the approval – although perhaps diminishing the connection of the public body to the provision of law constituting the base for its activity.

Within the framework of the index stated in Article 5, which are used by this act and other provisions of public administration, the terms ‘management’, ‘control’ and ‘supervision’ were defined. They have been treated by the legislature as synonyms or have been used a manner distinct from the nature of the tasks and competences granted to public bodies so far. Contrary to views expressed in administrative doctrine they are not exclusively theoretical terms. They are used both, by Polish and EU legislators. However, there has never been a complete explanation of the meaning of these terms. Because they occur in different forms – both in internal relations of public administration and in relationships with private persons and non-subordinated bodies which ‘control’ or ‘supervise’ – it has been decided to limit the scope of the definition to public administration’s internal sphere. In this sphere, every use of these terms is essentially the same, whereas in the external sphere the term ‘control’ has connotations beyond that of ‘control’ in public administration, which are aiming at issuing decisions which bind the controlled entity. The definition of ‘supervision’, which regulates taking within its framework, acts binding the supervised body, refers also to cases where supervision expresses the right to take acts of a personal character.

Article 6 of the draft admits the application of custom insofar as it does not contradict the law nor restrict the interests or rights of individuals or add to their duties.

In **Article 7** of the draft, it was clearly and undoubtedly assumed that laws imposing duties shall never have the retrospective effect. Norms regulated by Arts. 7, 8 (also Arts. 25 and 27) concretize in administrative law provisions rules of protection of properly acquired rights.

The frequent changes to the law, especially during recent years, have increased the importance of **Article 8**. According to Article 8, in the absence of transitional regulations, pending cases are conducted according to previous provisions, except when any new regulations would be more beneficial to the participants in legal proceedings. Until now, both in doctrine and in jurisprudence, it was assumed that in the circumstance of the absence of transitional regulations, the respective administrative organ was obliged to apply the provisions of law binding at the time of the decision in a given instance.

A gap in this matter was created in a resolution by seven judges of Supreme Administrative Court on the 10th April 2006, I OPS 1/06 (ON-SAiWSA 2006, No 3, pos. 71). According to which, the provisions of an Act of the 21st March 1985 *on public roads* (O.J. 2000 No 71 pos. 838, Amended), as changed by an Act of the 6th September 2001 *on public transport* (O.J. No 125 pos. 1371) which came into force 1st January 2002, was not applied in cases concerning the imposition of an increased fare for un-regulated vehicles. This was initiated without permission and not completed by a final decision of the relevant body, and conducted before the Act of 6th September 2001 *on public transport* came into force.

Sometimes Acts consist of transitional provisions referring exclusively to specific transnational matters. Therefore, while it could be said that an Act contains them, such Acts do not regulate situations in full. It justifies the assumption that they are 'insufficient'. For example, when the Family Benefits Act (2003) and Social Care Act (2004) were introduced, they had the authority to apply in some provisions of binding law but to others – later provisions – they had not jurisdiction at all, as the previous provisions proved more beneficial to the participants. As such, Article 8 POPA would have been applied giving clear authorisation to forejudge on the rights and duties concerning facts conducted prior to the new law, on the law more beneficial to the participant, these being the previous provisions.

Chapter 2 – Public Bodies

Article 9 refers to issues connected to the establishment, structure and representation of public bodies; and the protection of the rights and interests of administered entities and the public. According to the drafted provisions, the establishment of public bodies follows exclusively at the base of the existing provisions of universally binding law (subsection 1). Statute constitutes the structure of these organs and the rules of

their representation (subsection 2) conferred, in the absence of separate legal provisions, by a supervising body (subsection 3).

The protection of the rights and interests of administered entities is performed by the constitution of the presumption that an employee acting on behalf of the organ is authorized to do so (subsection 4). To strengthen this presumption, a ban on depriving the rights and interests of administered entities was imposed, even if those acts and activities were initiated by public body employees acting beyond the scope of their authorization (subsection 5). Protection of the public interest lies in the exclusion of the mentioned presumption in situations where separate regulations require specific authorization, or the circumstances of a case directly exclude the representative holding the public body's power of attorney (subsection 4). The ban not to deprive the rights and interests of administered entities is not applied if such entities have acted in collusion or in bad faith (subsection 5).

Proposed in Article 9 subsection 6 is the rule to have Acts issued by a collegiate body signed by its president or vice presidents indicate as much in the appropriate documents of organizational character. This aims at simplifying and accelerating the work of such bodies and saves time in the handling of cases. The supplementary character of the Act determines that this solution is not an obstacle to introduce – whenever it is necessary – the rule to sign Acts of collegiate bodies by all their members.

Accepted solutions order the issues referring to the formation, structure and representation of public bodies according to transparent rules, a process which serves to remove any doubts which appear in practice. An increase in the legal security of these entities, through protection of the rights and interests of administered entities, enable them to increase their trust in public bodies and form – as a consequence of public interest protection – mechanisms protecting against the overuse of the instruments for the protection administered entities rights and interests.

Because of these reasons, Article 9 provides a complex regulation specified in the introduction issues. Moreover, it is an elastic regulation (general phrase) and doesn't conflict with other laws (reservation referring to separate regulations). Therefore, it enables an introduction of the basic ideas of the Act. The rules of organisational power of public administration, to be adequate for democracy, does not an exhaustive structure to be outlined by a single Act. It is expressed by the Constitution, which not only reserves a form of statute to enact the establish-

ment of public bodies, but even regulates that the Cabinet organises its work under authority of statutory law. The President – by a motion to the Prime Minister – appoints the Members of the Cabinet indicated by the Prime Minister, not the posts which are indicated in statutory law. Such attitude also eliminates excessive formality of structure, which can obstruct modernisation. The assumption that the establishment of public bodies and their structures is a statutory subject creates the reasons for political obstructions to decisions aiming at the reduction of bodies and institutions superfluous from the public point of view, increase in amendments of acts (e.g. decreasing the number of vice presidents of the department or agency from 5 to 2).

Provision of Article 9 subsection 5 which regulate protection of rights and interests of the legal acts or addressees' official activities, taken up by an employee who exceed his/her authority, admittedly not indicates the instruments of this protection, but apart from this it should be adequate guarantee for their inviolability. It happens moreover, if we assume that it states the general rule to bodies which appraise correctness of the defective signature at the act or official activity. This provision should be also an obstacle to deprive the above mentioned their legal effects (stating nullity or inefficiency).

Article 10 regulates the course of proceedings in the case of loopholes caused by changes in organizational structure of public administration. Such loopholes arise when an organ is abolished and provisions do not indicate another organ to succeed the tasks and competences of the abolished organ. They also arise when the cases handled by the abolished organ are no longer the subject of administrative regulation, and law does not establish an organ competent to close their factual and legal results and to make the required acts or activities.

In the first case, it is assumed that the tasks and competence of the abolished organ pass to the organ which fixes the cases of a respective type (subsection 1). In the second case, it is stated that the organs fixing these types of tasks must be competent in matters of this type (subsection 2).

The draft consequently distinguishes between tasks, duties and competencies of public bodies. To the certain extent it covers terminology used by EU law, where also duties and competences of public body are not identified and many times EU law refers to term "task" of public authority. Either the Polish law passed under the process of harmonisation to EU law uses these terms, which co-exists, even every of them has different meaning. It should be expected that also Polish jurispru-

dence and the doctrine will define these terms adequately. Competence is treated as procedural category, as the feature of the body appointed to perform, regulated by an act or other regulation, competence aiming at fulfilment legally described task (to gain regulated status).

Provisions of the draft eliminate problems which appear at every developed transformation of public administration (e.g. in 1990). This way they prevent, inter alia, initiating any competence disputes, which in the past have been numerous. Examples of such disputes are the cases referring to the indicating organ competent to decide on the nullity of the decisions of national councils presidiums concerning ownership by the State of abandoned farms (see: NAC decree of 10th May 2007, reference symbol of files I OW 135/06, not publ.) or in a change to the old- age pension (see: NAC decree of 28th February 2006, reference symbol of files I OW 262/05, Lex No 194884) or disability pension (see: NAC decree of 3rd April 2007, reference symbol of files I OW 123/06, not publ).

POPA should not contain any provision which authorise generally any public body to settle the competence disputes. Otherwise it would be contrary to the Constitution which reserve this right – in case when one of the disputed bodies is organ of local government – to administrative court (article 166 subsection 3).

Referring to the Article 10 subsection 2, the need to establish an organ competent to initiate proceedings de novo, is mentioned not without reason. Necessity to establish such organ to initiate proceedings in situations mentioned in Article 10, come out of fact that even nowadays it must be decided on demands to initiate proceedings referring to previous decisions. An organ which takes a decision on initiating is the other organ then the one which is proper to perform the proceedings and eventually to abolish final decision and decide in its merit.

Article 11 of the draft refers also to issues concerning the competence of public bodies. However, unlike article 10 which refers exclusively to the issue of abolishing an organ, this provision refers to all situations where the legislation doesn't regulate competence unequivocally. Therefore, it has a wider scope than article 10 and eventual collision between norms determines the rule: *lex specialis derogat legi generali*.

Article 11 proposes then that the competent organ is indicated via an order of the Minister for Internal Affairs, and there is a right to appeal such order to an administrative court. Moreover, to ensure the

internal convergence of the act, the benefits are the same as those of Article 10.

The last provision of chapter 2 (**article 12**) imposes on public bodies a duty to co-operate both with other state organs as well as with self-government and social organizations. Co-operation should be performed within the duties and competence of the organ – if it is demanded by the public interest. Regarding the public body, co-operation is possible only when their statutory tasks are convergent or homologous to these organs' duties. This provision does not specify the forms of co-operation possible. Therefore, such matters should be related to the following provisions of the draft and provisions of other acts. The provisions referring to 'agreements' are examples of such regulations that can be found in the draft (see: comments to article 39-41). While, another act where such a duty could be found is the Act of 17th February 2005 *on the gathering of information on entities performing public tasks* (O.J. No 64, pos. 565, Amended).

This act concludes also by indicating electronic communication as one of the ways of possible co-operation. It refers to the developing datisation of public administration, as means to introduce the idea of *e-government* and Informative Society. It aims at the promotion and application of new communications technology in public administration that could achieve calculable savings. It refers mainly to financial cost-cutting and time saving measures (e-mail is much cheaper and faster than traditional mail). Nevertheless, the absence of a duty to use this form of communication amongst public bodies would be understandable in situations where communication among citizens is foreseen (see: e.g. article 39 of CAP or 3a – 3d of the *Tax Law*).

The following solutions are of innovative character because the duty to cooperate in such a general manner has not, as yet, been introduced into the Polish legal system. While in such a shape it meets the aims and tasks of public administration, it may also liberate administered entities from multiplicity of the same information being recorded and stored in different departments and ensure a higher convergence of administrative organs' activities.

Chapter 3 – *Administrative rights and duties*

According to **Article 13** of the draft public bodies are empowered to:

- grant rights;
- impose duties;
- suppress rights and duties;
- change the scope or nature of rights and duties;
- state the existence of rights and duties.

Such action is acceptable exclusively on the basis of binding universal law regulations that quote the concrete provisions.

This acts as a guarantee and it develops the somewhat brief constitutional provision (Article 7 of the Constitution of the Republic of Poland). It has often been the case in the past that administrative organs have decided on the rights and duties of administered entities at the base of non-published sources of internal law. However, the judicature of the Supreme Administrative Court has served to decreased such practice (see: Judgment by SAP of 18th July 1983, reference symbol of files I SA 472/83 and judgment by SAP of 15th October 1999, reference symbol of files V SA 636/99, both published www.nsa.gov.pl, *Orzecznictwo, Baza Orzeczeń*). However, even now the provisions of the Polish Constitution and the consolidated statements of administrative courts do not fully guarantee adherence this rule. There are numerous examples of actions performed on an insufficient legal basis and, therefore, the mentioned rule should have been granted the status of a general rule of administrative law, which would have given it more credence.

In the past, administrative organs quite often avoided the citing of a concrete legal base for its acts or omissions (see: e.g. Judgment by SAP of 8th April 1999, reference symbol of files III SA 8192/98, Lex No 46242). Moreover, this situation occurs even today, especially when there are doubts as to which norm should be quoted. Thus, there is a need to impose on public bodies a duty to cite the precise legal base for such activity. Such a duty could impose a requirement to cite the specific article, section, subsection, point, and letter. As such it could ensure deeper transparency in administration and facilitate more effective control. The application of provisions the multiple form (“concrete provisions”), means that those utilising a legal base recognize not only one concrete provision of universally binding law, but also all such provisions as applied in a given case.

Article 14 of the draft refers to the character of administrative rights and duties of administered entities and their lasting effects. Subsection 1 introduces the rule that administrative rights and duties are of an individual character. This rule, as is the norm, is subject to exemptions. There are situations when, from the essence of these rights and duties or from separate provisions listed elsewhere, there follows something different. Explanation that individual or un-individual character of the administrative rights and duties is forejudged by the law provisions, is based on assumption that circumstances or factual status is described by them. Beginning and content of the right and duties depend on the law provisions.

Such a shape of the regulation may cause difficulties in interpreting whether a given right or duty is of individual character or not. This may happen especially from a misinterpretation of the 'essence' of the rights or duties. Therefore, it has been necessary to formulate criteria to answer potential doubts and avoid any ambiguities. According to subsection 2, in case of any doubts, it is regarded that such administrative rights or duties are of an individual nature and are linked to specific features of the individual's inalienable entitlements and or powers and his/her specific qualifications or skills. Such regulation supplements as used in subsection 1, such as the term 'individual character', serve to remove potential trouble concerning the Act's interpretation. To sum up, if the rights and duties described by provisions of substantive administrative law are based on features (attributes) of entitled or obliged entity – they are of individual character. However, if they refer to any thing (ancient monument, land, building site) or to the right to thing (enterprise, farm) they are of un-individual character (they are also called "material" by the doctrine and judicature).

Subsection 3 settles the rule that rights and duties of this type expire upon death of the person or the termination of a legal existence of other entity. It is the rational consequence of their personal character.

Contrary to rights or duties of individual character, rights and duties not of an un-individual character will pass to possible successors according to the rules regulated by separate provisions. In the case of the lack of, or incomplete nature of, legal regulations, rules and procedure, succession is to be appraised according to civil law provisions (**article 15.1**).

So in Article 15 subsection 1, has been placed the exception to the rule established in the previous article. It is entirely justified by the distinct character of those rights and duties not of an un-individual

character. Furthermore the governing separate provisions, mentioned in the cited provision, may even be found in tax law (see: Section III chapter XIV of *Tax Law*). However, in the case of their absence or inadequacy, the draft refers to the civil law provisions (e.g. article 922) or provisions of the Code of Commercial Companies (e.g. article 494).

In subsection 2 of Article 15 public bodies are granted the competence to issue a decision on the expiration of individual rights and duties or to settle any disputes concerning the passing of un-individual rights and duties to future successors.

The public body in this case acts both via a motion and ex officio. A motion may be submitted by any entity securing its legal interest. The body also issues an administrative decision ex officio whenever it discovers that there are entities with a vested legal interest or vested third party interests.

The draft is a logical consequence of the intentions behind Articles 14 and 15 subsection 1. Its introduction will contribute to the stabilisation of legal transactions because it forms procedures to clear up any doubts concerning the application of these provisions. The stabilisation of legal transactions is achieved also by the widely described prerequisites to issuing a decision.

Subsection 3 supplements article 15 subsection 2. This provision states a right of appeal to an administrative court against the decision issued under article 15 subsection 2. What is crucial in this case is that the court is obliged to decide on the essence of the matter. Ruling out the possibility to issue the decision under article 145 Act of 30th August 2002: *Law on proceeding at administrative courts* (O.J. No 153, p. 1270, Amended).

Such a solution is necessary to achieve a quick result, on the merits of the case, which is binding and valid. This could not be gained if the case had to undergo several stages of the administrative and judicial process due to an administrative failure, for example. While the promptness of a decision is crucial because of the above mentioned need for the stabilisation of legal transactions, such a solution manifestly breaches the constitutional rule of power-sharing and counterbalance of public authorities. The role of courts is to determine what the binding law in a given situation is, but it is the role of the Administrative Court foreseen in this provision to decide on the essence of the dispute matter.

Article 16 of the draft is a complex regulation of prescription in administrative law. From the point of view of security and the stabili-

sation of legal transactions, the need to establish such institutions is obvious and in this no elaboration is needed.

Particular editorial units which Article 16 refers to are:

- the expiration of the term in which to impose a duty and settle its existence (subsection 1);
- the expiration of the execution of an imposed or established duty and any suspension of a prescription course (subsection 2);
- the extension of a prescription term (subsection 3);
- the exclusion of the capacity to prescribe the duty (subsection 4);
- the procedure for stating the prescription (subsection 5).

Referring to subsection 1, it introduces the rule that a duty cannot be imposed and its existence cannot be evoked after the expiration of five years from the date when its legal and factual basis came into existence. This way, public bodies are 'punished' for long-term inactivity. It ensures adequate efficiency in their activity and guarantees an administered entity that after the expiration of a certain term it does not have to fear the imposition of a duty.

Subsection 2 is of similar character; however, it relates to stages of the execution of the imposed or established duty. This provision excludes the possibility to execute the duty after the expiration of five years from the date when it became required. However, in comparison to subsection 1, subsection 2 introduces one essential difference. In such a situation, the course of execution expires as a result of every activity taken in judicial or administrative proceeding, which aims at the abrogation of enforceable title. After every suspension, a new prescription starts again.

Regulating the suspension of a prescription course attempts to assure the feasibility of imposed or settled duties by public bodies. It concerns situations when persistent and unsubstantiated questions to the enforceable title of the administered entity could prevent it from performing the duty.

In Article 3, a situation where the unlawful behaviour of the person obliged, hinders the imposition or establishment of the duty is regulated. The sanction for such behaviour is an extension of the prescription to ten years, thus allowing public body's appropriate time to undertake their actions, while at the same time, excluding any 'profitability' accrued from the illegal evasion of the duty.

This gives public bodies the appropriate time in which to undertake any appropriate actions. The exclusion of the prescription mentioned in Article 4 is related to continuous or repetitive duties, insofar as separate provisions do not regulate it differently. Such a solution is caused

by special nature of specified duties. However, it does not conduct to undo or essentially reduce the rule stated in subsection 1, apart from the fact, that it makes it exemption.

It became obvious, in the context of the introduction aim to stabilise legal transactions, to regulate the issue of stating the prescription (subsection 5). It became 'close' of an institution in the subject matter. In this situation wider motives to introduce the provisions became indispensable when stating the prescription by motion or ex officio. It happens in the form of administrative decision or an administrative order, depending on the form foreseen by the relevant procedures.

Article 17 – the last of in chapter 3 – regulates acts of ineffectiveness of an official activity taken as forms other than administrative decisions or orders. Un-official actions are not covered by the scope of this provision, because authors of the draft have assumed that these actions do not cause legal effects in general. These regulations that cause them have already used (civil law) or are going to use proper regulation (POPA). These regulations allow to remove these effects in case when they were taken by breach of the law (See: provisions on administrative agreements and contracts).

Subsection 1 states that public bodies or superior bodies decide in the form of an administrative order on the ineffectiveness of an unlawful official activity. An order may be issued ex officio or by motion of an entity protecting its legal interest.

Subsection 2 indicates that the statement of an official activity's ineffectiveness binds the public body concerned and addressee of the activity.

Subsection 3 states the consequences of a statement of an official activities ineffectiveness in relation to acts or activities which gave their legal basis. It also refers to the results of such ineffectiveness of activities, which exerts a legal effect beyond the duty or competence of public bodies. In both situations official activity ineffectiveness does not cause legally valid expiration of legal effect or abolish the act or activity. It is the base to appraise the validity and effectiveness according to adequate provisions of law.

Such shape of the regulation fills in the loopholes in Polish legal system, where has not been the procedure to withdraw the results of illegal dominant actions so far. The regulated extraordinary procedures regulated by the Code of Administrative Procedure were not applied to them, because they refer to decisions and orders. However, besides these forms of administrative activity there exist many other forms of

official counteraction to administered entities. After entering into life the mentioned provisions these forms will be held in wide term “*official activity*”. It is going to increase essentially the level of protection guaranteed to administered entities by administrative law.

Referring to specific solutions, it must be underline that the content of subsection 3 was determined by the question of stability of legal transactions. This is the way to avoid chaos, which could arise if the statement on official activity ineffectiveness would cause, e.g. automatic nullity of a decision given on its base. At the same time it does not close the way to abolish the decision in an appropriate course. Content of subsection 2 (“Statement (...) binds public bodies and addressee of this activity”) should be understood as regulation of legal force of issued order, not exclusively in relation to applicant, but also in relation to everyone, whose legal sphere it concerns (*erga omnes*).

Chapter 4 – The basic rules of handling the cases

The provisions of this chapter aim at firstly, the apogee of applying the rest of the draft regulations, and secondly, to determine autonomic directives assuring the proper conclusion of procedure in cases, achieving the final legal result.

They should facilitate:

1) in the phase of drafting, the redaction of provision of law in a unanimous, clear and communicative way, taking into account the idiosyncrasies of administrative law;

2) a proper understanding of the provisions of law by administration staff (who in the main are not lawyers) and the entities administered by them, and as a consequence of this, achieve the appropriate application of the provisions of law;

3) the application of appropriate legal forms relevant to process the case;

4) the formation of more legible criteria of correctness in handling cases, which would facilitate the reduction of erroneous decisions within the administration, by way of administrative adjudication and a more efficient protection of the rights and interests of citizens and other entities of law;

5) the consideration in the course of decision making of not only the content and provisions of concrete law, but also taking into account the intentions of legislator and the democratic, legal character of our State in applying rules of social justice. Ensuring the application of the

law in more flexible way, to prevent excessive changes in legal status and to increase citizens' trust in administration and legal order;

6) the application of appropriate decisions on cases with respect to the legal guidelines of handling them.

Contained in this chapter are rules to handle the cases would have been applied, even obviously at not equal level, to shape the law governing addressee behaviour, both in the field of the 'legally bound activity' of administered public bodies applying non-defined general law provisions, as well as, what is even more important, those actions regulated by laws on administrative approval. It is known that it is in this sphere particularly that we see the highest number of conflicts, suspicions of abuse and difficulties in establishing correctness in handling cases. This part of the draft considers on many occasions the jurisdiction of administrative courts, the Constitutional Tribunal, the Supreme Court, and the effects of the European Code of Good Governance passed by European Union Parliament 6th of September 2001 as well as the history of the doctrine of administrative law.

In chapter 4 provisions regulating basis of handling the public administration cases are included in the competence of public bodies under the meaning of Article 2 of the Act. The term 'administrative case' has a wide meaning extending over the entire field of competence and the tasks of organs applying administrative law and all legal forms of action permitted by law. It applies to both those which are regulated by separate acts, as well as those which established their legal base in the draft of bill – *General Provisions of Administrative Law*. The rules contained in the draft to handle cases have two fields of application: firstly as ancillary (to combat the loopholes in the system of guarantees) to separate regulations of law; and secondly as a base in cases where there are no existing regulations. In both cases, the main purpose is to standardise guarantees of protection for the balance between the interests of individuals' and the public. Therefore articles 18, 21, 22, 23 and 27 of chapter 4 contain introductory rules of a general character, while the rest of the articles provide specific solutions regulating different situations encountered in the course of handling administrative cases. The content of the provisions of chapter 4 means that they may be applied in their entirety of scope or selectively, in relation to some administrative cases, as well as applied exclusively to specific legal and factual situations, which could appear in the course of a hearing.

The legal rules contained in chapter 4 are tied to a number of terms described in the other chapters of the act – *General Provisions of Admin-*

istrative Law. This should be taken into account while interpreting it, while simultaneously considering the introductory provisions of rules of general character as well as when applying the law to specific solutions. It should be also noticed that the provisions of chapter 4 introduce specific solutions, which should be correlated to other provisions of the act – *General Provisions of Administrative Law* – under the process of interpretation of the normative content.

The draft do not pretend to settle, among basic rules of handling the administrative case, the rule of subsidiarity and the rule of the right to the court, or – the rule of non-discrimination. It happened because the authors assumed that above-mentioned is the constitutional issue and effort to express them in statutory law could be the subject of reproach that their constitutional character was decreased. It was also taken into account that both rules are not those referring to handling cases, but general rules of law, either administrative law, and they do not fit to the matters regulated by this chapter.

Subsections 1-3 of **Article 18** contain a specification of the different duties of public bodies, as understood according to their normative description of Article 5 subsection 1 p. 6's wide objectionable scope. Such duties, when fulfilled, will ensure the treatment of all addressees of public bodies' activities according to the rules of equity, within one case concerning many subjects as well as in similar but separate cases concerning different subjects, so that a unanimous path of administrative policy can be preserved. The duty to appraise the results of the body's activity in terms of their impact is introduced in p. 4-5. It concerns both, individual social consciousness, as well as collective one. These are treated as the base on which to build the authority of law and administration effectiveness.

The scope of the jurisdiction is statutorily confirmed in Article 18 subsection 2, by means of its application by a public body as a tool of administrative approval, of which the meaning was shaped in the doctrine as defined in Article 5 subsection 1 pt 11. In Article 18 subsection 2 the application of administrative approval is treated as an order granting freedom of formation in decision of the case, in order to fulfill the demands of the entities interest without prejudice to the public interest.

The serious consequences of the binding constitutional rule of proportionality in the state's application of law have been expressed in wording of subsection 3. Taking into account its adjustment in administrative cases, where the mentioned rule is implemented as the rule of adequacy. It is pronounced by way of an adjustment of the assumptions of burden

and their unity with duties or by limiting rights in accordance with the objectives of law and public interest that are established by a public body. The way of regulation by the Article 18 subsection 3 the rule of adequacy (*sensu largo*) allows to assume that it also express both, the rule of effectiveness and rationality of public administration actions.

In **Article 19** subsection 1 and 2, general assumptions of the form, application, and legal consequences of administrative engagement have been established. When presented by a public body in written form, the guidelines for dealings in concrete administrative cases shall have binding effect, as they contains information in accordance with the law and state, which is binding on the date of the conclusion of the case. In instances where the law or facts of a case are changed, the binding power of the engagement guidelines is cancelled. A breach of the engagement guidelines' proper content, by a public body is equal to recourse to the law, to demand compensation for the damage done to the balance of rights. Additionally, the solution reached also gives an opportunity to appeal the action taken up against the engagement guidelines in court or in administrative procedure. It is foreseen in subsection 2 that the subject of an engagement by the public body, is entitled to "demand the execution" of the engagement or agreement. An organ that is required to proceed according to law in regards to a particular treatment (course of action), shall be obliged to admit the appealed act, action or omission as it has not conformed with Article 19 subsection 1 of the Act proposed.

Art. 20, in essence, mitigates the rigor of regulations governing the balance of rights in actions undertaken by public bodies, as issued in numerous legal acts, which entitle action in the spheres of, amongst others, production and services. The right of an organization to take up a course of action without a permission or administrative acts of other type does not deprive a legally empowered organ the right to take action to bring such a situation into line with the law, additionally, the organ is entitled to stop the action taken up without permission, up to the moment of dealing with the case. The organ is empowered to make assessment of possible ways of improvement which could be taken up by the addressee after permission is obtained, so as to check whether they may form a basis of a decision not to impose sanctions, unless they are obligatory in the light of the binding law. The provision of Article 20 subsection 2 is introduces into Polish law a well known, practiced European rule (mainly by adaptation of the line presented by the court jurisdiction) allowing the issuance of permission *post factum* (unless binding law states otherwise).

In Article **21** two different general rules of have been established. The first is a duty to ensure objectivity when dealing with a case, to be applied especially in cases where there is no legal institution to exclude an organ or employee (member of the collegial organ). The second rule – actions in conformity with ethics in administrative cases – is of a universal nature, as it quotes the basic values of the public and legal order in the state of law.

In **Article 22** it was established as general rule that an administrative organ is exclusively responsible for the consequences of any abandonment of its execution of duties (legal or factual). This is so in a specific case, as well as throughout its area of competence. A consequence this rule is the establishment of a ban to worsening the situation of the addressee of the public body's activity when such activity depends on the execution of duties by an administrative organ.

The provision of **Article 23** establishes two separate directives on the interpretation of laws which are binding for public bodies. The first one is of a general nature and is related to all cases of the application of law and its interpretation, which may negatively influence the sphere of a entity's rights, either by the limitation of its entitlements or by adding to its duties. The measure that may prohibit such a situation is the application of two general clauses: the purpose of a legal regulation and the balance between the public interest and the respective entity's interest. The purpose of legal regulation is to be considered in the light of legal values and the economic or social interests of the state or local society (local government). The second general clause of the interpretation of law assumes the lack of domination of one of the interest mentioned, i.e. public or individual, and introduces an order to seek a compromise between both of them.

Article 24 presents, in normative form, rules governing the distribution of weight of evidence in administrative cases, which take into account the evidence rules of the civil process. They shall be used not only in contentious cases, but also in those that are not, as they are concerned with the participation of only one party, or several parties with the same interest. The consequence of that the legal solution involves transferring to the party (parties) the process, statements in relation to evidence either in terms of basic evidence for the case, as well as more complex forms, completing the demand to deal with particular case. In this way the public body is not obliged to seek all the evidence in the situation when a given party extends the demand.

The existing jurisdiction in some cases indicates the existence of such a duty on the public body leading the proceedings in particular cases,

giving as explanation, the wording of Article 7 of the CAP¹. In other cases it states that, from the same meaning, it is not clear as it states that the participant of the proceedings who has a burden of evidence.² The proposed meaning shall enable the unification of administrative and juridical practice within the scope of the draft. The solution has been worked out on the basis of standards of administrative procedures in other European countries and has involved the transfer of a rule binding in the existing legal order, which is also one of administrative law.

The second sentence of Article 24 is defining, in law, issues related to the application of substantive law in cases connected with multi-dimensional rights that are to be divided. Therefore, it is necessary to chose them in an appropriate way depending on the scope and qualification type, as well as the necessity of the addressee's or organ's actions. The purpose of the provision is to limit the number of cases resolved on a partial decision, by defining cases in a more limited but certain way.

Article 25 subsection 1 shall be applied only in individual cases where declarative decisions (according to doctrinal classifications and jurisdiction) are issued, taking into account their retroactive legal consequence (*ex tunc*). Such types of decision can be issued in relation to a specific, closed period of a regulation's application. The meaning of Article 25 subsection 1, does not clash with Article 7 where generally it the application of retrospective effect is prohibited in law decreed by public bodies. The key point of Article 25 subsection 1, is only to establish the legal history of the decision. In the light of the procedure, decisions will be issued on the basis of binding legal regulations and their content and legal consequence shall result from the substantive law of the period of its application.

For the same reasons, a similar structure has been used in relation to rights or duties executed by the entity, by virtue of law, in a situation of sudden administrative necessity where, after termination of the state of danger, the entity has a legal interest to confirm the executed rights or duties in order to enforce its own claim or its protection against such claims from other units. Both proposed rules seem to result from the rule of the state of law that bans the use of retrospective law. It is to prevent situa-

¹ See: Judgment by SAP of 26th August 1998, reference symbol of files I SA/Gd 1675/96, LEX No 34761, judgement of 15th October 1999, reference symbol of files I SA/Wr 929/98 LEX No 4053 and judgement by WSA Warszawa of 13th April 2006, reference symbol of files III SA/Wa 435/06, LEX No 213805.

² See. e.g. Judgement by SAP of 23rd September 1998, reference symbol of files III SA 2792/97, LEX No 44742, of 11th July 2002, reference symbol of files I SA/Po 788/00, Biul.Skarb. 2002/6/25 and judgement by WSA Warszawa of 8th September 2005, reference symbol of files VI SA/Wa 535/05, LEX No 194.

tions where organs or courts oblige public bodies to use the law binding at the moment of the issuance of a decision, unless something contradictory results from the use of the transitional law of the specific act.

Used by Article 25 subsection 1 (either Article 31 subsection 2) term “individual case”, known from the CAP, should not suggest that POPA enters into collision with the Code. In the first of the provisions the rule of the substantive law was shaped, concerning the rule of properly acquired rights. This rule regulates every form of administration activity taken as both, proceedings regulated by procedural regulations (CAP and OP), as well as these deprived from such regulations. Thus, because present procedures do not regulate these issues, POPA will be applied to them.

The rule established in **Article 26**, protects the participants or actors of the case against the consequences of the public bodies omission to explain the full legal and factual circumstances to them. It comes from the law which states that an organ has a duty to reveal, in the justification for their decision (order), all the legal and factual doubts and consequences that result from their actions in relation to the shape and scope of the rights or duties of an entity. Additionally, the law indicates whether and to what extent the situation mentioned is allowed to contribute to the worsening of the situation of the addressee of the decision (order).

The provision of **Article 27**, as outlined in the first sentence, shall prevent public bodies, in cases revealed in the jurisdiction of the administrative court, from practices of omitting or limiting the consequences of supervisory actions or court control by the elimination from the case of those elements that form the authority for the deprivation of the legal force of the act or activity of the public body. In the past, it has occurred that during the re-examination of the case, a public body, which was performing acts which were only partially justified due to its authority containing such imperfect elements as mentioned above, but the case appeared to be decided in full. The ban established in Article 27, the first sentence, shall prevent such practice as that mentioned above and its infringement shall always be treated as a serious breach of the law. Exceptions to the ban have been outlined by Article 27, sentence 2, and their scope should be interpreted narrowly.

A condition of proscribed act or activity for public bodies has been adapted from the civil law and thus in **Article 28** an auxiliary application of the provisions of the civil law was introduced. It is included in case of incomplete regulation of the legal consequences arising from a complete or suspended condition. The provision has not changed the existing le-

gal norms, which directly establish the requirements for priority of their use, which exist independently governing the scope of regulations in the civil law. The shape of separate legal regulations shall not be changed as a result of the auxiliary application of the civil law. Indeed, it will be complemented only to a necessary extent and in relation to the legal consequences that are raised by specific case.

The regulation given in **Article 29**, subsection 1, respects the opinion (familiar in the doctrine and jurisprudence of administrative law) that the authority for creating a term of act or action for public bodies may be provided only by universal binding law. Legal regulations in many cases directly state a duty of an organ (or possible duties) to limit the performance of its rights and duties to a specific term, but the need for the introduction of this regulation is that these guidelines have not always been regarded in the legislative processes. Due to the fact mentioned above, in the second part of the regulation given in Article 29, subsection 1, a legal authority limiting the performance of rights and duties to a specified term has been created alongside the introduction of criteria for the assessment of such rights and duties, as conditions to put their performance into an adequate timescale. This criterion consists of two elements: the features of rights and duties causing the need to indicate timescales; and the delimitation of the freedom of administrative execution by means of the expiration defined in Article 16, subsection 2. In case of the lack of an authority to fix a date in the prescription of separate laws, it shall, on the basis of Article 29, be admissible to add this timescale to the act or activity of an organ, with the indication of existing relevant circumstances accepted in law.

There is a new solution introduced by Article 29 subsection 2, which states that the circumstances to be considered when defining a timescale for action in a concrete case. This relates to the need to establish the beginning of the time-frame and the period covered, in order to ensure an effective performance of any rights or duties in view of any legal or public interest.

The law has thus been enriched with a solution to cases with numerous participants/claims, already familiar in process regulations. **Article 30** provides a legal basis to use public announcements (call) that issue notifications to participate in the organ's act or activity to the participants. This may take the form of individual submissions of letters or other exclusive means of information transmission, replacing submissions. The legal consequence of such a call or notification shall be defined in the announcement itself or in the information presented

to the public to accompany the announcement. This shall include especially, the date or day that shall be assumed as the date of formal submission of the notification to all the participants informed (called) by such a form. The regulation of Article 30 could be treated as having a separate character in the meaning of Article 49 of the CAP. This is intended in individual cases, and it shall in multiple cases, in terms of subject, enable much wider use of the form of notification that replaces the submission of calls. The solution proposed above achieves two functions. Firstly, it may contribute to ease proceedings in cases with multiple subject participation, where individual notification often becomes an obstacle to the speedy resolution of cases and any failures of notification serve to weaken decision, providing an easy route of appeal. Secondly, in this way the costs of such cases paid by the public budget is minimized as the number and cost of confirmation letters submitted is greatly reduced.

The provision of Article 31, subsection 1, consists of the regulation stating the obvious duties of public bodies, as resulting from the laws establishing the procedure for dealing with individual administrative cases. However, in the court jurisdiction certain cases have been revealed where organs attempt to evade making their obligatory activities, by replacement of such activities with letters including detailing the obstacles to fixing the case or the announcement of other terms or deadlines when they will deal with the case. The provision of Article 31, subsection 1, reinforces the legal order to use strictly legal forms of resolving cases through the use of the actions defined. It is necessary to add, that the use of an alternative form of action as foreseen by Article 42 subsection 1 is included within the scope of the above provision.

The regulation of Article 31, subsection 2, replaces a specific type of presumption created in the first years of the functioning of the Supreme Administrative Court, when a scope of its competence was related exclusively to administrative decisions issued in individual cases, as covered by the scope of the binding force of the CAP provisions. The presumption, to fix cases by an administrative decision in cases of any doubt, was preventing the limitation of judicial control over the administration, and even it even served to widen it in certain cases. Within the framework of existing law the basis from which to launch judicial control over the public administration may be constituted by two forms of individual administrative acts that serve to fix the case's decision and order. Due to that reason the authority from which to issue one of them has been created, in cases where the type of act or activity refused to fix the case had

not been defined by separate provisions. In this way the possibility of a public body to leave a case open, without a decision that may be controlled during administrative or judicial course, has been excluded.

Stated by Article 31 subsection 2 presumption that every refusal to take positive decision issued as a decision or an order is also specific security mean to any entity when legislator refers to specific regulations of “civil law sphere” (German: *Flucht in Privatrecht*), as well as means of other types to obey administrative procedures (CAP and OP), which protect entities rights comprehensively. Such solution should be treated as supplementation of substantive law, where it was not stated to handle the case in a way of decision (thus, in general the CAP is not applicable to them).

Chapter 5 – Administrative sanctions

The inclusion to the draft a chapter on administrative sanctions is in order to implement rules defined in the recommendations on administrative sanctions of the Committee of Ministers of the Council of Europe nr R (91) 1 of 13th February 1991. In the explanatory memorandum to the recommendation it has been indicated that the rules covered in that act are to be treated as the minimum shared standards. The Committee ordered the member states to use them in their laws and practice to postpone the phenomena of rapid “development of administrative sanctions”. It was guided by the recommendation to adapt administrative sanctions to more rigorous legal forms, as to establish additional guarantees of entity’s interest.

In a form proposed in the draft, provisions on administrative sanctions shall state a general part of the regulations that are creating an authority to impose various types of penalties and other types of ailments being a sanction for the administrative law breach by public bodies. The provisions mentioned above are very fragmented and detailed, which causes several problems that become apparent in the jurisdiction of administrative courts. During such activities, numerous attempts to work out provisions that fill loopholes or compensate for errors of the legislator have been made. Provisions on administrative sanctions as defined by the draft, consolidate the legal solutions originating from various periods. They are providing a solid basis for the implementation of reasonable policy and the utilization of administrative sanctions, taking into account the “minimum standards” defined in the recommendation of the Committee of Ministers of the Council of

Europe.

Provisions of Article 32 subsection 1, adapt the rule fixed under the criminal law *nullum crimen sine lege*, supported by the rule to investigate responsibility – if there is a change of the legal provision – according to legal provisions binding at the time of the imposition of a sanction, unless earlier provisions provide for milder responsibility. It results from the provision that the authority to impose an administrative sanction could be exclusively found in the provision of the law. The meaning of an administrative sanction has been defined in the draft index of terms (Article 5 subsection 1 p. 2) in a manner that reflects the definition approved in the in the recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe. Reflecting the reason to use a sanction (*i.e.* the breach of law by the subject to be punished) and the fact of its imposing by a public body.

The provision of **Article 33** introduces a ban into the administrative course on the punishment on more than one occasion for the same offence (*ne bis in idem*). The establishment of this rule doesn't exclude responsibility in separate in its subject case in relation the imposition of sanction awards, for example in a situation where the sanction award takes into account the earlier commitment of an offence. Responsibility is always "in relation to the act" not "due to the commitment of the act". This solution corresponds with Art. 4 protocol No 7 of the Convention on Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, where the double punishment for a single act is abolished, even when applied under the authority of regulations protecting different social interests. Under European case law, it is accepted that the ban mentioned above is related also to proceedings of a criminal character by public bodies (as it is stated in the explanatory memorandum to the recommendation).

The provision of **Article 34** establishes a guarantee by a public body to take a stand on the sanction in circumstances of a refusal to accept or non-compliance with the penalty, when it has been applied in a form other than an administrative decision. The solution enables the parties to familiarize themselves with the written motives of a given penalty and to control the decision.

The provision of **Article 35** subsection 1, defines the criteria to be used in awarding the sanction (the aim of penalty and essential circumstances of the case where the sanction is imposed) in a situation when the provisions of the Act allow the selection of the type and severity of the penalty. In this way the activity of public bodies should

present transparent decision making process criteria. It is necessary to add that presently many binding provisions specify only the upper limit of the penalty (for example ... 'a penalty up to 500 000 PLN could be imposed') or specify the type of penalty ('the imposition of a financial penalty and/or the abridgement of rights').

The provision of Article 35, subsection 2, stipulates that a penalty may be suspended for 2 years 'in particularly justified circumstances'. The application of that measure depends on the approval of the respective administrative organ. In the provision only the non-defined expression is given ('particularly justified circumstances') in order to leave an assessment open to administrative organs as to whether the circumstances of the case justify an application of this special solution. The option of a penalty's suspension is reserved only for pecuniary ones. The application of this solution to all type of penalties (e.g. the abridgement of rights) would endanger – in the assessment of the draft authors – the sense of stability in law, and moreover, would allow too wide a deviation from the structure given by separate provisions of law.

A general power of public bodies to measure out and suspend penalties, combined with the list of criteria in the selection of a penalty, allow administrative sanctions to operate in a more flexible and reasoned mode. This way, different functions of penalty application can be served, including the aims of the special prevention. Independently, the statements of jurisdiction that were worked out during the implementation of a specified group of provisions, shall lead – as one may foresee – to create quite a transparent scheme of assessment of sanctioning activities of administration and making court control even easier.

The provision of **Article 36** states a mandatory period of prescription in relation to the application of the pecuniary penalty (1 year from the commitment of a punishable offence), while at the same time, it defines the exception to this rule. The exception is specified as allowing for the institutional, process time necessary to impose a penalty. However, was also deemed necessary to introduce the prescription of an offence's punishability in a situation where a delay in completion of the case has taken place (i.e. the ability to punish would expire after a year since the day of instituting a legal proceeding). Such an attitude (in terms of the possibility to implement the prescription stating an imposing of an administrative penalty) is justified by a necessity to guarantee both legal stability and the encouragement of organs and employees of public administration to act quickly and effectively. By taking such a stance, the expiration of the

term of punishment could occur due to administrative delay and as such, expose the relevant body/bodies to bare a responsibility in relation to acts against the public interest. Application of this provision was limited to pecuniary penalties assuming that the duties to submit other administrative sanctions, due to their functions, cannot be prescribed at the same basis. Sanctions that are not of pecuniary character but, e.g. the ban to continue the activity breaching the law, cannot be prescribed because of short passage of time. This happens because their legal effect is to reverse breached status of entity behaviour according to positive law, often being the breach of third party's right (e.g. to build building on the site which was not legally owned or possessed by investor).

The prescriptions of the Act in relation to penalties are not to be applied in cases covered by special regimes of punishment that are governed by other provisions. For example in cases of criminal offences, disciplinary cases, disciplinary punishment imposed by virtue of other statutory provisions that regulate circumstances being the subject of proceedings in administration organs, i.e. general administrative proceedings, taxation or executive proceedings. This is clearly described in Article 37, which is deemed absolutely necessary due to an exhaustive regulation of such proceedings in separate legal acts. Due to obvious reasons it was not mentioned in this provision about act of administrative execution assuming that regulated there fines are not administrative sanctions, but penalties of compulsory character.

Chapter 6 – Administrative agreements and contracts

An introduction of the general provision in terms of administrative agreements seems to be much more needed than ever. The notion of administrative agreement no longer has an academic or theoretical meaning. In the framework of administrative practice various examples of agreement are signed between different entities or public organs. The agreements of the type discussed above may be concluded by public bodies among each other, among other organs of state, organs of self-government, voluntary organizations or other entities in order to perform the tasks of public administration. However, agreements can not be treated as an authority from which to make official activities, unless stated otherwise by separate legal prescriptions. The rules of this type are discussed in the three subsections of **Article 38**, which reflects the present views on administrative agreements found in the doctrine of administrative law. So far in the majority of cases when

separate prescriptions allow the conclusion of agreements, the establishment of specific rules (such as those of concluding agreements, rules of performance, consequences of not being in line with commitments etc.) have been neglected. Therefore the establishment of such a regulation seems indispensable.

Article 39, creates a new competence for organs supervising the partners of concluded administrative agreements. Due to the lack of appropriate, detailed regulations, an entitlement (and obligation) to supervise, and the commitment of an organ supervising each of the parties of agreement has been established. To move for – in terms of each participant subordinated to it – its immediate notice, and in the case of delay, to implement appropriate measures of supervision on the basis of separate prescriptions. Such regulation considers the need of the protection of the legal order, as well as the fact that some partners to agreements exist in various constitutional positions.

A similar tool is foreseen by the Project in cases where one of the partners to the agreement does not perform its commitments. **Article 40** assumes that in such circumstances – after the ineffective call of the delaying partner to keep the agreement – a supervisory organ shall take up (obligatory) supervisory measures (acting at all time within its competences) or make a plea for their application to an adequate supervisory organ. Such a provision may not be applied very often, but – on the basis of the rule of confidences – it is not admissible to abandon trusting partners in cases when the other partner is abusing their confidence.

Authors of the draft assumed that un-official (to entities who contain them) character of administrative agreements does not mean that this agreements will be treated as not legally binding, moreover, that their results may essentially influence functioning public utilities and service. Therefore, they may influence the entities cooperating in this form to perform their statutory duties towards the society. In situation of evading to follow a contract, also when agreed contract breaches the law, legislator should guarantee adequate legal instruments to every party of the contract. Solutions stated in Article 39 and 40 aims at above one. It is worth to mention that neither un-official character of civil contracts nor contract voluntariness are never the obstacle to provide parties with the right to legal actions in case when legal defects of the contract was noticed or the parties did not follow it. Therefore, proposition to assure administrative agreements with similar protection is not contrary to its voluntariness and un-official character.

The draft includes provisions completely new to Polish administrative law. Such as provisions that stipulate the concluding of contracts by organs of public administration with private persons/entities. These contracts, according to the doctrine of administrative law, are called administrative contracts. Such contracts could be concluded in all matters of public administration, being a subject to an administrative decision or other official activity, unless other specific provisions prevent such action (**Article 41** subsection 1). Such a solution shall enable the successful completion of various cases where the content of a decision (other official action) of an administrative organ is not entirely comprehensive in existing, defined factual circumstances by provisions of binding law. In parallel, it shall exclude the breaching or omission of absolute binding provisions of law.

The draft stipulates several types of administrative contracts (reflecting solutions implemented in German law). The contract concluded shall influence a content of legal relations of a unit/part and public administration. Moreover, it could even replace an act or activity foreseen by provisions of law, on the condition that it is concluded in the competence of the organ and convergent to general rules and procedures appropriate to these types of case (Article 41 subsection 2). It could also establish the factual and legal status influencing rights or duties of parties in a case (Article 41 subsection 3), as well as define activities and commitments that bind all parties. Taken together, they could indicate the conditions/circumstances under which fulfillment of a commitment may be allowed as admissible (Article 41 subsection 4).

The rules established may be considered to the minimum legal regulations necessary to be officially introduced into the practice of administrative contracts. At the same time, it consists of prescription indispensable to prevent the evading of the absolute binding provisions of substantive law by means of administrative contracts, or the abuse of the special, privileged position of public bodies in such types of contracts. The last aim will be implemented by the requirement of limitation commitments, foreseen by a contract for the benefit of the administrative organ. Such commitments could be imposed on organ's partner in the act to resolve the case, or could be required from the organ's addressee before the decision is issued (Article 41 subsection 5). Due to a regulation imposing a duty to operate within binding law, to keep a written record and a duty to achieve the appropriate objectives of other organs (legally required by separate provisions before a contract is concluded, Article 41 subsection 2,6 and

7), the risk of abuse of that instrument and the breach of legal order shall be diminished.

Article 42 foresees that a contract contrary to provisions of law, including contracts concluded against provisions requiring the resolution through the form of a general act, decision, order or other unilateral act or aiming at omission of or abuse of the law shall be ineffective. An ‘ineffectiveness’ is to be decided, as a rule, by means of an administrative decision by a higher level agency to a public body being a party of the contract. In cases where the contract is not fulfilled by the administrative organ the other party is entitled to bring an action in law, and to the execution of the contract by the partners of the administration organ, as would be done under administrative execution. The solutions mentioned above consider an existing state of law, regulating proceedings in the front of administrative courts and do not require a change of law. What is necessary is only a minor amendment of the Code of Administrative Procedure, Tax Law and the Act on administrative execution (presented in Chapter 7, Art. 48 – 50 of the draft). A concept of “nullity of the contract” has been rejected and replaced instead by the notion of “ineffectiveness”, which is similar in its effects. It was considered already that now administrative courts are entitled to control all activities in terms of public administration and claims of the indolence of administrative organs. It is needed thus to underline that if the court considers the activity of the organ of public administration to be in a contrary manner to the law it is obliged to adjudge its legal ‘ineffectiveness’.

Article 43 includes a regulation that is to serve the partners of administration in cases, where the organ of administration evades its performance of the contract concluded. Beside an obvious claim for indemnity, it is foreseen to permit to grant interested parties a right to claim on the idleness of the organ to the administrative court. Such an entitlement does not result directly from presently binding Acts on administrative-court procedure, therefore an introduction to such a possibility in the draft project was deemed necessary, a better solution than an abrupt change of the proceeding provisions (that *nota bene* foresee an activity of administrative courts in cases defined in separate acts).

Article 44 states that matters not regulated by the Act and related to the concluding, performance and notice of administrative contracts and agreements shall be dealt with on the authority of the provisions of the Civil Code. Thanks to such a solution, completeness and unity of legal regulation is provided to contractual relations.

Chapter 7 – Amendments, transitional and final provisions

The transitional provision of Article 45 stipulates that in proceedings of individual cases, pending at administrative organs on the day of the entering into force of this Act, current existing provisions shall be applied. With the reservation that application of those provisions of the Act “General provisions of administrative law” that are more beneficial to parties to proceedings be applied. This means that during pending proceedings it is necessary to take into account the provisions of the last of the existing Acts in any case, but more importantly when it is possible to conclude from the Act solutions providing a more beneficial status (legal position) for the parties to proceeding.

The provision of **Article 46** respects the autonomy of definitions used in provisions issued before the day of the enforcement of the Act – *General provisions of administrative law*, which refer to definitions given in Article 5 of the Act. Different assumptions from these would lead to unjust and unpredictable modification of regulations through changes to the defined legal meanings.

The provision of **Article 47** states that the general provisions of administrative law quoted in current future provisions of law shall be understood as provisions included in this projected Act. Indeed, nowadays a positive law does not contain such quotations, but thanks to the introduction of the rule, the possibility for legislators of other acts is created to step out from the regulation of matters already regulated, unless it is duly justified.

The provisions of **Articles 48 – 50** adapt the regulations of process law to solutions shaped by provisions of Chapter 6 of this Act. The expressions “unless the statutory provisions do not regulate it differently” (art. 49 and 50) shall be referred to as a construction of an administrative contract as a form to deal with an individual case that is equivalent to an administrative decision.

The six month period of *vacatio legis* proposed in **Article 51** shall enable the public administration to prepare for the application of the provisions of this Act, and more precisely, its co-application with other provisions of material and process law.

Right to Good Administration
- Recommendation CM/Rec(2007)7 adopted by
the Committee of Ministers of the Council
of Europe on 20 July 2007

(Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' Deputies)

The Committee of Ministers, under the terms of Article 15.b of the Statute of the Council of Europe,

Having regard to Recommendation 1615 (2003) of the Parliamentary Assembly, which calls on the Committee of Ministers to draft a model text for a basic individual right to good administration and a single, comprehensive, consolidated model code of good administration, based in particular on Committee of Ministers' Recommendation No. R (80) 2 and Resolution (77) 31 and the European Code of Good Administrative Behaviour (2001), in order to define the basic right to good administration, and therefore facilitate its effective implementation in practice;

Having regard to Resolution (77) 31 of the Committee of Ministers on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities;

Having regard to Recommendation No. R (80) 2 of the Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities;

Having regard to Recommendation No. R (81) 19 of the Committee of Ministers on the access to information held by public authorities;

Having regard to Recommendation No. R (84) 15 of the Committee of Ministers relating to public liability;

Having regard to Recommendation No. R (87) 16 of the Committee of Ministers on administrative procedures affecting a large number of persons;

Having regard to Recommendation No. R (91) 10 of the Committee of Ministers on the communication to third parties of personal data held by public bodies;

Having regard to Recommendation No. R (2000) 6 of the Committee of Ministers on the status of public officials in Europe;

Having regard to Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers on codes of conduct for public officials;

Having regard to Recommendation Rec(2002)2 of the Committee of Ministers on access to official documents;

Having regard to Recommendation Rec(2003)16 of the Committee of Ministers on the execution of administrative and judicial decisions in the field of administrative law;

Having regard to Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers on judicial review of administrative acts;

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members;

Considering that public authorities play a key role in democratic societies; that they are active in numerous spheres; that their activities affect private persons' rights and interests; that national legislation and various international instruments, particularly those of the Council of Europe, offer these persons certain rights with regard to the administration; and that the European Court of Human Rights has applied the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms to the protection of private persons in their relations with the administration;

Considering that public authorities must provide private persons with a certain number of services and issue certain instructions and rulings, and that when the public authorities are required to take action, they must do so within a reasonable period;

Considering that cases of maladministration, whether as a result of official inaction, delays in taking action or taking action in breach of official obligations, must be subject to sanctions through appropriate procedures, which may include judicial procedures;

Considering that good administration must be ensured by the quality of legislation, which must be appropriate and consistent, clear, easily understood and accessible;

Considering that good administration implies that services must meet the basic needs of society;

Considering that good administration in many situations involves striking an appropriate balance between the rights and interests of those directly affected by state action on the one hand, and the protection of the interests of the community at large, in particular those of the weak or vulnerable, on the other, and recognising that procedures intended to protect the interests of individuals in their relations with the state should in certain circumstances protect the interests of others or the wider community;

Considering that good administration is an aspect of good governance; that it is not just concerned with legal arrangements; that it depends on the quality of organisation and management; that it must meet the requirements of effectiveness, efficiency and relevance to the needs of society; that it must maintain, uphold and safeguard public property and other public interests; that it must comply with budgetary requirements; and that it must preclude all forms of corruption;

Considering that good administration is dependent on adequate human resources available to the public authorities and on the qualities and appropriate training of public officials;

Considering that the administration exercises its prerogative of public power to carry out the tasks required of it; that these powers might however, if used in an inappropriate or excessive manner, infringe the rights of private persons;

Considering that it is desirable to combine the various recognised rights with regard to the public authorities into a right to good administration and to clarify its content, following the example of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000);

Considering that the requirements of a right to good administration may be reinforced by a general legal instrument; that these requirements stem from the fundamental principles of the rule of law, such as those of lawfulness, equality, impartiality, proportionality, legal certainty, taking action within a reasonable time limit, participation, respect for privacy and transparency; and that they provide for procedures to protect the rights and interests of private persons, inform them and enable them to participate in the adoption of administrative decisions,

Recommends that the governments of member states:

- promote good administration within the framework of the principles of the rule of law and democracy;
- promote good administration through the organisation and functioning of public authorities ensuring efficiency, effectiveness and value for money. These principles require that member states:
- ensure that objectives are set and performance indicators are devised in order to monitor and measure, on a regular basis, the achievement of these objectives by the administration and its public officials;
- compel public authorities to regularly check, within the remit of the law, whether their services are provided at an appropriate cost and whether they shall be replaced or withdrawn;
- compel the administration to seek the best means to obtain the best results;

- conduct appropriate internal and external monitoring of the administration and the action of its public officials;
- promote the right to good administration in the interests of all, by adopting, as appropriate, the standards set out in the model code appended to this recommendation, assuring their effective implementation by the officials of member states and doing whatever may be permissible within the constitutional and legal structure of the state to ensure that regional and local governments adopt the same standards.

Appendix to Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration

Code of good administration

Article 1 – Scope

1. This code lays down principles and rules which should be applied by public authorities in their relations with private persons, in order to achieve good administration.

2. For the purposes of this code, “public authorities” shall be taken to mean:

- a.* any public law entity of any kind or at any level, including state, local and autonomous authorities, providing a public service or acting in the public interest;
- b.* any private law entity exercising the prerogatives of a public authority responsible for providing a public service or acting in the public interest.

3. For the purposes of this code, “private persons” shall be taken to mean individuals and legal persons under private law who are the subject of activities by public authorities.

Section I Principles of good administration

Article 2 – Principle of lawfulness

1. Public authorities shall act in accordance with the law. They shall not take arbitrary measures, even when exercising their discretion.

2. They shall comply with domestic law, international law and the general principles of law governing their organisation, functioning and activities.

3. They shall act in accordance with rules defining their powers and procedures laid down in their governing rules.

4. They shall exercise their powers only if the established facts and the applicable law entitle them to do so and solely for the purpose for which they have been conferred.

Article 3 – Principle of equality

1. Public authorities shall act in accordance with the principle of equality.

2. They shall treat private persons who are in the same situation in the same way. They shall not discriminate between private persons on grounds such as sex, ethnic origin, religious belief or other conviction. Any difference in treatment shall be objectively justified.

Article 4 – Principle of impartiality

1. Public authorities shall act in accordance with the principle of impartiality.

2. They shall act objectively, having regard to relevant matters only.

3. They shall not act in a biased manner.

4. They shall ensure that their public officials carry out their duties in an impartial manner, irrespective of their personal beliefs and interests.

Article 5 – Principle of proportionality

1. Public authorities shall act in accordance with the principle of proportionality.

2. They shall impose measures affecting the rights or interests of private persons only where necessary and to the extent required to achieve the aim pursued.

3. When exercising their discretion, they shall maintain a proper balance between any adverse effects which their decision has on the rights or interests of private persons and the purpose they pursue. Any measures taken by them shall not be excessive.

Article 6 – Principle of legal certainty

1. Public authorities shall act in accordance with the principle of legal certainty.

2. They may not take any retroactive measures except in legally justified circumstances.

3. They shall not interfere with vested rights and final legal situations except where it is imperatively necessary in the public interest.

4. It may be necessary in certain cases, in particular where new obligations are imposed, to provide for transitional provisions or to allow a reasonable time for the entry into force of these obligations.

Article 7 – Principle of taking action within a reasonable time limit

Public authorities shall act and perform their duties within a reasonable time.

Article 8 – Principle of participation

Unless action needs to be taken urgently, public authorities shall provide private persons with the opportunity through appropriate means to participate in the preparation and implementation of administrative decisions which affect their rights or interests.

Article 9 – Principle of respect for privacy

1. Public authorities shall have respect for privacy, particularly when processing personal data.

2. When public authorities are authorised to process personal data or files, particularly by electronic means, they shall take all necessary measures to guarantee privacy.

3. The rules relating to personal data protection, notably as regards the right to have access to personal data and secure the rectification or removal of any data that is inaccurate or shall not have been recorded, shall apply to personal data processed by public authorities.

Article 10 – Principle of transparency

1. Public authorities shall act in accordance with the principle of transparency.

2. They shall ensure that private persons are informed, by appropriate means, of their actions and decisions which may include the publication of official documents.

3. They shall respect the rights of access to official documents according to the rules relating to personal data protection.

4. The principle of transparency does not prejudice secrets protected by law.

Section II

Rules governing administrative decisions

Article 11 – Definitions

1. For the purposes of this code, “administrative decisions” shall mean regulatory or non-regulatory decisions taken by public authorities when exercising the prerogatives of public power.
2. Regulatory decisions consist of generally applicable rules.
3. Non-regulatory decisions may be individual or otherwise. Individual decisions are those addressed solely to one or more individuals.

Article 12 – Initiation of administrative decisions

Administrative decisions can be taken by public authorities either on their own initiative or upon request from private persons.

Article 13 – Requests from private persons

1. Private persons have the right to request public authorities to take individual decisions which lie within their competence.
2. Decisions in response to requests to public authorities shall be taken within a reasonable time which can be defined by law. Remedies for cases where no such decision has been taken should be foreseen.
3. When such a request is made to an authority lacking the relevant competence, the recipient shall forward it to the competent authority where possible and advise the applicant that it has done so.
4. All requests for individual decisions made to public authorities shall be acknowledged with an indication of the expected time within which the decision will be taken, and of the legal remedies that exist if the decision is not taken. An acknowledgement in writing may be dispensed with where public authorities respond promptly with a decision.

Article 14 – Right of private persons to be heard with regard to individual decisions

If a public authority intends to take an individual decision that will directly and adversely affect the rights of private persons, and provided that an opportunity to express their views has not been given, such persons shall, unless this is manifestly unnecessary, have an opportunity to express their views within a reasonable time and in the manner provided for by national law, and if necessary with the assistance of a person of their choice.

Article 15 – Right of private persons to be involved in certain non-regulatory decisions

1. If a public authority proposes to take a non-regulatory decision that may affect an indeterminate number of people, it shall set out procedures allowing for their participation in the decision-making process, such as written observations, hearings, representation in an advisory body of the competent authority, consultations and public enquiries.

2. Those concerned in these procedures shall be clearly informed of the proposals in question and given the opportunity to express their views fully. The proceedings shall take place within a reasonable time.

Article 16 – Contribution of private persons to costs for administrative decisions

Costs, if payable by private persons to public authorities in respect of administrative decisions, shall be fair and reasonable.

Article 17 – Form of administrative decisions

1. Administrative decisions shall be phrased in a simple, clear and understandable manner.

2. Appropriate reasons shall be given for any individual decision taken, stating the legal and factual grounds on which the decision was taken, at least in cases where they affect individual rights.

Article 18 – Publication of administrative decisions

1. Administrative decisions shall be published in order to allow those concerned by these decisions to have an exact and comprehensive knowledge of them. Publication may be through personal notification or it may be general in nature.

2. Those concerned by individual decisions shall be personally notified except in exceptional circumstances where only general publication methods are possible. In all cases, appeal procedures including time limits shall be indicated.

Article 19 – Entry into force of administrative decisions

1. Administrative decisions shall not take effect retroactively with regard to a date prior to their adoption or publication, except in legally justified circumstances.

2. Except in urgent cases, administrative decisions shall not be operative until they have been appropriately published.

Article 20 – Execution of administrative decisions

1. Public authorities shall be responsible for the execution of administrative decisions falling within their competence.

2. An appropriate system of administrative or criminal penalties shall, in principle, be established to ensure that private persons comply with the decisions of the public authorities.

3. Public authorities shall allow private persons a reasonable time to perform the obligations imposed on them, except in urgent cases where they shall duly state the reasons for this.

4. Enforced execution by public authorities shall be expressly prescribed by law. Private persons subject to the execution of a decision are informed of the procedure and of the reasons for it. Enforced execution measures shall be proportionate.

Article 21 – Changes to individual administrative decisions

Public authorities can amend or withdraw individual administrative decisions in the public interest if necessary, but, in doing so, they should have regard to the rights and interests of private persons.

Section III Appeals

Article 22 – Appeals against administrative decisions

1. Private persons shall be entitled to seek, directly or by way of exception, a judicial review of an administrative decision which directly affects their rights and interests.

2. Administrative appeals, prior to a judicial review, shall, in principle, be possible. They may, in certain cases, be compulsory. They may concern an appeal on merits or an appeal on the legality of an administrative decision.

3. Private persons shall not suffer any prejudice from public authorities for appealing against an administrative decision.

Article 23 – Compensation

1. Public authorities shall provide a remedy to private persons who suffer damages through unlawful administrative decisions or negligence on the part of the administration or its officials.

2. Before bringing actions for compensation against public authorities in the courts, private persons may first be required to submit their case to the authorities concerned.

3. Court orders against public authorities to provide compensation for damages suffered shall be executed within a reasonable time.

4. It shall be possible, where appropriate, for public authorities or private persons adversely affected to issue legal proceedings against public officials in their personal capacity.

The European Code of Good Administrative Behaviour¹

– Resolution adopted by the European Parliament on 6 September 2001

On 6 September 2001, the European Parliament adopted a resolution approving a Code of Good Administrative Behaviour which European Union institutions and bodies, their administrations and their officials should respect in their relations with the public.

The Code takes account of the principles of European administrative law contained in the case law of the Court of Justice and also draws inspiration from national laws.

Right to good administration

(Article 41 of the Charter of Fundamental Rights)

1. Every person has the right to have his or her affairs handled impartially, fairly and within a reasonable time by the institutions and bodies of the Union.

2. This right includes:

- the right of every person to be heard, before any individual measure which would affect him or her adversely is taken;
- the right of every person to have access to his or her file, while respecting the legitimate interests of confidentiality and of professional and business secrecy;
- the obligation of the administration to give reasons for its decisions.

3. Every person has the right to have the Community make good any damage caused by its institutions or by its servants in the performance of their duties, in accordance with the general principles common to the laws of the Member States.

4. Every person may write to the institutions of the Union in one of the languages of the Treaties and must have an answer in the same language.

¹ Source: European Ombudsman, Luxembourg. Office for Official Publications of the European Communities, 2005.

Ombudsman

(Article 43 of the Charter of Fundamental Rights)

Any citizen of the Union and any natural or legal person residing or having its registered office in a Member State has the right to refer to the Ombudsman of the Union cases of maladministration in the activities of the Community institutions or bodies, with the exception of the Court of Justice and the Court of First Instance acting in their judicial role.

The European Code of Good Administrative Behaviour

Article 1

GENERAL PROVISION

In their relations with the public, the Institutions and their officials shall respect the principles which are laid down in this Code of good administrative behaviour, hereafter referred to as “the Code”.

Article 2

PERSONAL SCOPE OF APPLICATION

1. The Code shall apply to all officials and other servants to whom the Staff Regulations and the Conditions of employment of other servants apply, in their relations with the public. Hereafter the term official refers to both the officials and the other servants.

2. The Institutions and their administrations will take the necessary measures to ensure that the provisions set out in this Code also apply to other persons working for them, such as persons employed under private law contracts, experts on secondment from national civil services and trainees.

3. The public refers to natural and legal persons, whether they reside or have their registered office in a Member State or not.

4. For the purpose of this Code:

- (a) the term “Institution” shall mean a Community institution or body;
- (b) “Official” shall mean an official or other servant of the European Communities.

Article 3**MATERIAL SCOPE OF APPLICATION**

1. This Code contains the general principles of good administrative behaviour which apply to all relations of the Institutions and their administrations with the public, unless they are governed by specific provisions.

2. The principles set out in this Code do not apply to the relations between the Institution and its officials. Those relations are governed by the Staff Regulations.

Article 4**LAWFULNESS**

The official shall act according to law and apply the rules and procedures laid down in Community legislation. The official shall in particular take care that decisions which affect the rights or interests of individuals have a basis in law and that their content complies with the law.

Article 5**ABSENCE OF DISCRIMINATION**

1. In dealing with requests from the public and in taking decisions, the official shall ensure that the principle of equality of treatment is respected. Members of the public who are in the same situation shall be treated in a similar manner.

2. If any difference in treatment is made, the official shall ensure that it is justified by the objective relevant features of the particular case.

3. The official shall in particular avoid any unjustified discrimination between members of the public based on nationality, sex, race, colour, ethnic or social origin, genetic features, language, religion or belief, political or any other opinion, membership of a national minority, property, birth, disability, age, or sexual orientation.

Article 6**PROPORTIONALITY**

1. When taking decisions, the official shall ensure that the measures taken are proportional to the aim pursued. The official shall in particular avoid restricting the rights of the citizens or imposing charges on them, when those restrictions or charges are not in a reasonable relation with the purpose of the action pursued.

2. When taking decisions, the official shall respect the fair balance between the interests of private persons and the general public interest.

Article 7

ABSENCE OF ABUSE OF POWER

Powers shall be exercised solely for the purposes for which they have been conferred by the relevant provisions. The official shall in particular avoid using those powers for purposes which have no basis in the law or which are not motivated by any public interest.

Article 8

IMPARTIALITY AND INDEPENDENCE

1. The official shall be impartial and independent. The official shall abstain from any arbitrary action adversely affecting members of the public, as well as from any preferential treatment on any grounds whatsoever.

2. The conduct of the official shall never be guided by personal, family or national interest or by political pressure. The official shall not take part in a decision in which he or she, or any close member of his or her family, has a financial interest.

Article 9

OBJECTIVITY

When taking decisions, the official shall take into consideration the relevant factors and give each of them its proper weight in the decision, whilst excluding any irrelevant element from consideration.

Article 10

LEGITIMATE EXPECTATIONS, CONSISTENCY AND ADVICE

1. The official shall be consistent in his own administrative behaviour as well as with the administrative action of the Institution. The official shall follow the Institution's normal administrative practices, unless there are legitimate grounds for departing from those practices in an individual case; these grounds shall be recorded in writing.

2. The official shall respect the legitimate and reasonable expectations that members of the public have in the light of how the Institution has acted in the past.

3. The official shall, where necessary, advise the public on how a matter which comes within his or her remit is to be pursued and how to proceed in dealing with the matter.

Article 11**FAIRNESS**

The official shall act impartially, fairly and reasonably.

Article 12**COURTESY**

1. The official shall be service-minded, correct, courteous and accessible in relations with the public. When answering correspondence, telephone calls and e-mails, the official shall try to be as helpful as possible and shall reply as completely and accurately as possible to questions which are asked.

2. If the official is not responsible for the matter concerned, he shall direct the citizen to the appropriate official.

3. If an error occurs which negatively affects the rights or interests of a member of the public, the official shall apologise for it and endeavour to correct the negative effects resulting from his or her error in the most expedient way and inform the member of the public of any rights of appeal in accordance with Article 19 of the Code.

Article 13**REPLY TO LETTERS IN THE LANGUAGE OF THE CITIZEN**

The official shall ensure that every citizen of the Union or any member of the public who writes to the Institution in one of the Treaty languages receives an answer in the same language. The same shall apply as far as possible to legal persons such as associations (NGOs) and companies.

Article 14**ACKNOWLEDGEMENT OF RECEIPT AND INDICATION OF THE COMPETENT OFFICIAL**

1. Every letter or complaint to the Institution shall receive an acknowledgement of receipt within a period of two weeks, except if a substantive reply can be sent within that period.

2. The reply or acknowledgement of receipt shall indicate the name and the telephone number of the official who is dealing with the matter, as well as the service to which he or she belongs.

3. No acknowledgement of receipt and no reply need be sent in cases where letters or complaints are abusive because of their excessive number or because of their repetitive or pointless character.

Article 15**OBLIGATION TO TRANSFER TO THE COMPETENT SERVICE OF THE INSTITUTION**

1. If a letter or a complaint to the Institution is addressed or transmitted to a Directorate General, Directorate or Unit which has no competence to deal with it, its services shall ensure that the file is transferred without delay to the competent service of the Institution.

2. The service which originally received the letter or complaint shall notify the author of this transfer and shall indicate the name and the telephone number of the official to whom the file has been passed.

3. The official shall alert the member of the public or organisation to any errors or omissions in documents and provide an opportunity to rectify them.

Article 16**RIGHT TO BE HEARD AND TO MAKE STATEMENTS**

1. In cases where the rights or interests of individuals are involved, the official shall ensure that, at every stage in the decision making procedure, the rights of defence are respected.

2. Every member of the public shall have the right, in cases where a decision affecting his rights or interests has to be taken, to submit written comments and, when needed, to present oral observations before the decision is taken.

Article 17**REASONABLE TIME-LIMIT FOR TAKING DECISIONS**

1. The official shall ensure that a decision on every request or complaint to the Institution is taken within a reasonable time-limit, without delay, and in any case no later than two months from the date of receipt. The same rule shall apply for answering letters from members of the public and for answers to administrative notes which the official has sent to his superiors requesting instructions regarding the decisions to be taken.

2. If a request or a complaint to the Institution cannot, because of the complexity of the matters which it raises, be decided upon within the above mentioned time-limit, the official shall inform the author thereof as soon as possible. In that case, a definitive decision should be notified to the author in the shortest time.

Article 18**DUTY TO STATE THE GROUNDS OF DECISIONS**

1. Every decision of the Institution which may adversely affect the rights or interests of a private person shall state the grounds on which it is based by indicating clearly the relevant facts and the legal basis of the decision.

2. The official shall avoid making decisions which are based on brief or vague grounds or which do not contain individual reasoning.

3. If it is not possible, because of the large number of persons concerned by similar decisions, to communicate in detail the grounds of the decision and where standard replies are therefore made, the official shall guarantee that he subsequently provides the citizen who expressly requests it with an individual reasoning.

Article 19**INDICATION OF THE POSSIBILITIES OF APPEAL**

1. A decision of the Institution which may adversely affect the rights or interests of a private person shall contain an indication of the appeal possibilities available for challenging the decision. It shall in particular indicate the nature of the remedies, the bodies before which they can be exercised, as well as the time-limits for exercising them.

2. Decisions shall in particular refer to the possibility of judicial proceedings and complaints to the Ombudsman under the conditions specified in, respectively, Articles 230 and 195 of the Treaty establishing the European Community.

Article 20**NOTIFICATION OF THE DECISION**

1. The official shall ensure that decisions which affect the rights or interests of individual persons are notified in writing, as soon as the decision has been taken, to the person or persons concerned.

2. The official shall abstain from communicating the decision to other sources until the person or persons concerned have been informed.

Article 21**DATA PROTECTION**

1. The official who deals with personal data concerning a citizen shall respect the privacy and the integrity of the individual in accordance with the provisions of Regulation (EC) No 45/2001 of the Eu-

ropean Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data.

2. The official shall in particular avoid processing personal data for non-legitimate purposes or the transmission of such data to non authorized persons.

Article 22

REQUESTS FOR INFORMATION

1. The official shall, when he has responsibility for the matter concerned, provide members of the public with the information that they request. When appropriate, the official shall give advice on how to initiate an administrative procedure within his field of competence. The official shall take care that the information communicated is clear and understandable.

2. If an oral request for information is too complicated or too comprehensive to be dealt with, the official shall advise the person concerned to formulate his demand in writing.

3. If, because of its confidentiality, an official may not disclose the information requested, he or she shall, in accordance with Article 18 of this Code, indicate to the person concerned the reasons why he cannot communicate the information.

4. Further to requests for information on matters for which he has no responsibility, the official shall direct the requester to the competent person and indicate his name and telephone number. Further to requests for information concerning another Community institution or body, the official shall direct the requester to that institution or body.

5. Where appropriate, the official shall, depending on the subject of the request, direct the person seeking information to the service of the Institution responsible for providing information to the public.

Article 23

REQUESTS FOR PUBLIC ACCESS TO DOCUMENTS

1. The official shall deal with requests for access to documents in accordance with the rules adopted by the Institution and in accordance with the general principles and limits laid down in Regulation (EC) No 1049/20013.

2. If the official cannot comply with an oral request for access to documents, the citizen shall be advised to formulate it in writing.

Article 24**KEEPING OF ADEQUATE RECORDS**

The Institution's departments shall keep adequate records of their incoming and outgoing mail, of the documents they receive, and of the measures they take.

Article 25**PUBLICITY FOR THE CODE**

1. The Institution shall take effective measures to inform the public of the rights they enjoy under this Code. If possible, it shall make the text available in electronic form on its website.

2. The Commission shall, on behalf of all institutions, publish and distribute the Code to citizens in the form of a brochure.

Article 26**RIGHT TO COMPLAIN TO THE EUROPEAN OMBUDSMAN**

Any failure of an Institution or official to comply with the principles set out in this Code may be the subject of a complaint to the European Ombudsman in accordance with Article 195 of the Treaty establishing the European Community and the Statute of the European Ombudsman.

Article 27**REVIEW OF OPERATION**

Each Institution shall review its implementation of the Code after two years of operation and shall inform the European Ombudsman of the results of its review.