



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VI kadencja  
Komisja  
Sprawiedliwości i Praw Człowieka  
SPC-020-1/10

**Druk nr 3942**  
Warszawa, 29 grudnia 2010 r.

Pan  
Grzegorz Schetyna  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka wnosi projekt ustawy

## **- Przepisy ogólne prawa administracyjnego.**

Do reprezentowania stanowiska Komisji w pracach nad projektem ustawy została upoważniona poseł Iwona Arent.

Przewodniczący Komisji

(-) Ryszard Kalisz

**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 urzędów 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 pod- porządkowanych 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 celowości, 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 znowie 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 ustali, że są podmioty, które mają w tym interes prawny lub leży to w interesie osób trzecich.

3. Sąd administracyjny w sprawie ze skargi na decyzje, 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 rozstrzygnięciu sprawy z uznania administracyjnego, to powinien ją załatwić zgodnie z żądaniem

jednostki, mając na względzie potrzebę wyważenia ujawnionych w sprawie racji interesu jednostkowego, grupowego i publicznego oraz cel regulacji prawnej, jak też możliwości faktycznego wykonania żądanego 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 ciążących na organach administracji publicznej.

Art. 23. Przepisy prawa nie mogą być przez organy administracji publicznej interpretowane 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 jakiegokolwiek 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 rozstrzygnięcia.

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. zm)<sup>1</sup>.

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.

---

<sup>1</sup> 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).



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.

## **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 sprawie 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 pod- porządkowane 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 opieszałego 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 wypowiedaniu.

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 wypowiedania 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.<sup>2</sup>), 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.<sup>3</sup>) 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 zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej.”

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

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

## Uzasadnienie

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 sądowno-administracyjnych, co razem wzięte powinno zapewnić dalsze kształtowanie podstaw działania państwa przyjaznego, gwarantującego w ramach prawa racjonalne wyważenie 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 ujednolicenie rozumienia tego prawa oraz usuwanie luk, jakie na tym obszarze występują, bądź pojawią się w przyszłości. Sytuacja ta może uzasadniać kodyfikację tego prawa, gdyż musiałaby ona doprowadzić do zbudowania takiej części ogólnej. Kodyfikacja prawa administracyjnego nie może jednak wchodzić w grę z powodu choćby rozmiarów takiego kodeksu i perspektywy częstych jego zmian. Zatem już w założeniu byłby to kodeks niestabilny. Przy tym tworzenie kodeksu nie zmniejszyłoby, lecz powiększyłoby trudności wypracowania, a zwłaszcza uzyskania akceptacji zasad odnoszących się do wszystkich zagadnień unormowanych w takim kodeksie. Stąd wszelkie, podejmowane na świecie próby stworzenia i wprowadzenia w życie kodeksu administracyjnego, skończyły się niepowodzeniem. Nie udało się też, jak dotychczas, w żadnym kraju na świecie wydać ustawy zawierającej przepisy tworzące część ogólną prawa administracyjnego. Chociaż prace nad projektem takiej ustawy w niektórych krajach europejskich (np. w Holandii, a także w jednym z landów niemieckich) były prowadzone, jednak ich owoce okazały się niezbyt odpowiadające tytułom przyjętych aktów – ustawa holenderska nie zawiera części ogólnej prawa administracyjnego, lecz raczej stanowi kompilację uregulowań zagadnień organizacyjnych i proceduralnych związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej i jej sądową kontrolą, zaś uchwalona w 1967 r. krajowa ustawa administracyjna Szlezwiku-Holsztyna nie ma charakteru aktu zawierającego ogólne przepisy prawa administracyjnego, lecz drobiazgowo regulujące procedowania 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 sądowoadministracyjnych, 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 działań 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 nie posiadającego 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 urzędzeń publicznych (np. obiekty sportowe, wodociągi).

Konstytucja RP z 1997 r. statuuje w art. 10 ust. 1 zasadę trój- podziału 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 zwykłe. 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 nie władcze 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 prawodawcę. Dotyczy to zwłaszcza definicji decyzji administracyjnej. W art. 104 k.p.a. zamieszczona jest wyłącznie tzw. procesowa definicja decyzji, zgodnie z którą decyzja rozstrzyga sprawę co do istoty w całości lub w części bądź w inny sposób kończy sprawę w danej instancji. Zawarta w art. 5 pkt 1 projektu definicja decyzji administracyjnej ma charakter materialny, przy czym jest ona w pełni zgodna z pojęciem doktrynalnym decyzji przyjętym akceptowanym powszechnie w orzecznictwie sądowym. 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 nie merytorycznym 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 nie występującego 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 rozstrzygnięcie 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 kontrolowanego 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 niemożący 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 ważne 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 nie normatywnym bez zezwolenia wszczętych i nie zakończonych 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 stosunku do pozostałych nie zawierały żadnej dyspozycji). Wówczas zastosowanie miałyby przepis art. 8 POPA, dający wyraźne upoważnienie do rozstrzygania 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 zмовie 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 przyjmujemy, 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 tak – że 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 po- wyższymi 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 każ- dej 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 prezydiów 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 rozstrzygania sporów kompetencyjnych, gdyż byłoby to sprzeczne z Konstytucją zastrzegającą tę kompetencję – w przypadku, gdy jednym z pozostają- cych 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 usta- lenia 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 spe- cialis derogat legi generali*.

W art. 11 proponuje się zatem, aby organ właściwy wyznaczany był postanowieniem ministra właściwego w sprawach administracji pub- licznej, 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 obowiązkowi 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 ukrociło takie praktyki (zob. np. wyrok NSA z dnia 18 lipca 1983 r., sygn. akt I SA 472/83 oraz wyrok NSA z dnia 15 października 1999 r., sygn. akt V SA 636/99, oba dostępne na [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl), Orzecznictwo, Baza Orzeczeń). Jednakże nawet przepis Konstytucji RP i ugruntowane stanowisko sądów administracyjnych nie gwarantuje w sposób pełny przestrzegania tej zasady. Przypadki działania w oparciu o nie wystarczające podstawy prawne zdarzają się nadal. Dlatego należy podnieść omawianą regułę do rangi ogólnej zasady prawa administracyjnego, wyrażając ją jeszcze dobitniej.

Równie często organy unikały w przeszłości podania konkretnej podstawy prawnej swojego działania lub zaniechania (zob. np. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 1999 r., sygn. akt III SA 8192/98, Lex nr 46242). Co więcej – taka sytuacja zdarza się nawet obecnie, zwłaszcza gdy

istnieją wątpliwości, który przepis powołać. Wskutek tego potrzebne jest nałożenie na organy administracji publicznej ustawowego obowiązku podawania precyzyjnie określonej podstawy prawnej. Oznacza to wskazywanie przez nie konkretnego artykułu, ustępu, paragrafu, punktu, litery, tiret. Zapewni to większą przejrzystość działania administracji oraz ułatwi jej kontrolę. Zastosowanie w przepisie liczby mnogiej („konkretne przepisy”) oznacza, że jako podstawę prawną projektodawcy uznają nie tylko jeden konkretny przepis prawa powszechnie obowiązującego, ale wszystkie takie przepisy znajdujące zastosowanie w danej sprawie.

**Artykuł 14** projektowanej ustawy odnosi się do charakteru praw i obowiązków administracyjnych podmiotów administrowanych oraz okresu ich trwania. Ustęp 1 wprowadza zasadę, że prawa i obowiązki administracyjne mają charakter osobisty. Reguła ta – jak każda – posiada wyjątki. Zaliczają się do nich sytuacje, w których z istoty tych praw i obowiązków lub z odrębnych przepisów wynika co innego. Wyjaśnienie, że o osobistym bądź nieosobistym charakterze praw i obowiązków administracyjnych przesądzą 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 związane z posiadaniem przez podmiot cech szczególnych, niezbywalnych uprawnień lub upoważnień, szczególnych kwalifikacji lub umiejętności. Taka regulacja dookreśla użyte w ust. 1 pojęcie „charakteru osobistego”, usuwając równocześnie potencjalne kłopoty związane z jego wykładnią. 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”).

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

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

W art. 15 ust. 1 zawarta została więc reguła przeciwna do tej, o której mowa w artykule poprzedzającym. Jest to w pełni uzasadnione odmiennym charakterem praw i obowiązków o charakterze nieosobistym. Natomiast przepisy odrębne, o których w powołanym przepisie mowa, można odnaleźć choćby w prawie podatkowym (zob. Dział III rozdział XIV *Ordynacji podatkowej*). Gdyby ich jednak nie było albo były niewystarczające, projektowana regulacja odsyła do przepisów prawa cywilnego. Zastosowanie będą zatem miały przede wszystkim przepisy Kodeksu cywilnego (np. art. 922) oraz przepisy Kodeksu Spółek Handlowych (np. art. 494).

W ust. 2 art. 15 organy administracji publicznej otrzymały kompetencje do wydania decyzji w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia praw lub obowiązków osobistych oraz

rozstrzygnięcia wątpliwości do- tyczących przejścia praw lub obowiązków nieosobistych na następców prawnych.

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

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

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

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

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

Poszczególne jednostki redakcyjne art. 16 dotyczą:

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

Jeśli chodzi o ust. 1, to wprowadza on zasadę, że nie można nałożyć ani ustalić istnienia obowiązku po upływie 5 lat od dnia zaistnienia ku temu podstawy faktycznej i prawnej. W ten sposób „karze” się długą bezczynność organów administracji publicznej. Zapewnia to odpowiednią sprawność ich działania i gwarantuje podmiotowi administrowane- mu, 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 nie władczych 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 po- rozumieniach 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 nie-legalnych 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 zwięźczeniu 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 rozstrzygania nie tylko treści przepisów prawa w sposób formalny, ale uwzględniający także intencje ustawodawcy oraz demokratyczny, prawny charakter naszego Państwa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Powinno to zapewnić stosowanie prawa w sposób bardziej elastyczny, zapobiegać nadmiernym, zmianom stanu prawnego oraz sprzyjać zwiększeniu zaufania obywateli do administracji i porządku prawnego;
- 6) prawidłowe rozstrzyganie spraw bez względu na prawne formy, w których powinno nastąpić ich załatwienie.

Zawarte w rozdziale zasady załatwiania spraw miałyby zastosowanie, chociaż oczywiście w niejednakowym stopniu, do kształtowania zachowań adresatów przepisów prawa zarówno w sferze tzw. związanej prawem działalnością 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 ujednolicenie 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 autorytetu prawa oraz efektywności administrowania.

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

Doniosłe konsekwencje obowiązywania w państwie prawa konstytucyjnej zasady proporcjonalności znalazły wyraz w przepisach ust. 3 z dostosowaniem jej do spraw administracyjnych, w których jest ona realizowana w postaci zasady adekwatności. Wyraża się ona w dostosowywaniu założeń obarczania jednostki obowiązkami lub ograniczania jej praw do ustalonych przez organ administracyjny celów prawa i dobra społecznego. 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 kontrydiktoryjnych, 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., a w innych sprawach stwierdza, że z przepisu tego nie da się wyprowadzić wniosku, że określa on uczestnika postępowania, na którym spoczywa ciężar dowodowy.<sup>2</sup> Proponowany przepis umożliwi ujednoczenie praktyki administracyjnej i sądowej w tym zakresie, a sposób rozwiązania zasygnalizowanego dylematu wybrany został ze standardów procedur administracyjnych w państwach europejskich i jest przeniesieniem na grunt prawa administracyjnego reguły obowiązującej w całym pozostałym porządku prawnym.

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

---

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

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

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

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 bezwzględnie 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 go. 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 (wzywany) 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 stanie się będzie uzupełnieniem 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 po- pełnienia 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 pod- stawie przepisów chroniących odmienne interesy społeczne. W europejskim *case law* przyjmuje się, że zakaz ten odnosi się także do postępowań o charakterze karnym przed organami administracji publicznej (tak w memorandum wyjaśniającym do powołanej rekomendacji).

Przepis **art. 34** ustanawia gwarancję decyzyjnej formy zajęcia administracji stanowiska w sprawie sankcji w przypadku odmowy wykonania kary wymierzonej w innej niż decyzja administracyjna formie. Rozwiązanie to umożliwia 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 zostałyby w ten sposób poddane w miarę uchwytным kryteriom oceny i nie nosiłoby cech arbitralności. Należy dodać, iż obecnie obowiązuje wiele przepisów wskazujących jedynie górną granicę kary (co oddaje, np. zwrot: „...może wymierzyć karę do wysokości 500.000 zł”), albo wchodzące w grę typy kar (np. wymierzenie kary pieniężnej i/lub cofnięcie uprawnienia).

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

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

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

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

realizacji zadań i spraw z zakresu administracji publicznej. Nie mogą one jednak stanowić podstawy do podejmowania działań władczych, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Zasady powyższe, ujęte w trzech ustępach **art. 38**, stanowią odwzorowanie nie podważanych poglądów doktryny prawa administracyjnego wypowiedzianych na temat porozumień administracyjnych. Ponieważ w większości przypadków, w jakich przepisy odrębne przewidują zawieranie porozumień, pomijano dotąd określenie reguł, na jakich ma to nastąpić i ustalających zasady ich wykonywania oraz konsekwencje nie wywiązywania się z zaciągniętych zobowiązań, ustanowienie takiej regulacji jest nieodzowne.

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

Podobne narzędzie projekt przewiduje dla sytuacji, w których jeden z partnerów porozumienia nie wykonuje określonych w nim obowiązków.

**Art. 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 nie władczy (dla podmiotów je zawierających) 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 nie wywiązywania się z zawartych umów. Propozycja poddania podobnym zabezpieczeniom porozumień administracyjnych nie stoi zatem w sprzeczności z ich dobrowolnością i nie władczością.

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 przesądzona 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 „nieważności umowy”, zastępując ją podobną w swych skutkach prawnych instytucją jej „bezskuteczności” mając na uwadze, że już obecnie sądy administracyjne upoważnione są do kontroli wszelkich czynności z zakresu administracji publicznej oraz skarg na opieszałość organów administracyjnych 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 uchyła 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 wypowiedania umów i porozumień administracyjnych, nieuregulowanych ustawą, zasadnym będzie, co przewidziano w **art. 44** projektu, odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu cywilnego. Dzięki temu zapewni się zarówno zupełność, jak i jednolitość regulacji prawnej czynności o charakterze kontraktowym.

## **Rozdział 7**

### **Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe**

Przepis przejściowy **art. 45** przewiduje stosowanie w postępowaniu w sprawach indywidualnych, zawistych 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 odmiennego założenia prowadziło 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 procesów.

**Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego nie jest objęty regulacją prawa Unii Europejskiej.**

Warszawa, 17 stycznia 2011 r.

BAS-WAPEiM-103/11

Pan Grzegorz Schetyna  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna dotycząca zgodności z prawem Unii Europejskiej  
komisyjnego projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego  
(przedstawiciel wnioskodawców: poseł Iwona Arent)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2009 r. Nr 5, poz. 47, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

**I. Przedmiot projektu ustawy**

Projekt ustawy, poprzez zebranie w ustawie zasad ogólnych prawa administracyjnego, ma mieć znaczenie porządkujące, przyczynić się do jednolitości orzecznictwa administracyjnego i działań administracji publicznej. Projekt zawiera m.in. przepisy dotyczące organów administracji publicznej, praw i obowiązków administracyjno-prawnych, podstawowych zasad załatwiania spraw, sankcji administracyjnych, porozumień i umów administracyjnych. Projekt zawiera przepisy przejściowe i końcowe, a także przewiduje zmiany w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.), ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.) i w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954, ze zm.).

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

**II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy**

Kwestie objęte projektem ustawy nie są regulowane prawem Unii Europejskiej.

**III. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

Przedmiot projektu ustawy nie jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

#### **IV. Konkluzje**

Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego nie jest objęty regulacją prawa Unii Europejskiej.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Michał Królikowski

Warszawa, 17 stycznia 2011 r.

BAS-WAPEiM-104/11

Pan  
Grzegorz Schetyna  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna**  
**w sprawie stwierdzenia, czy komisyjny projekt ustawy – Przepisy ogólne**  
**prawa administracyjnego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Iwona**  
**Arent) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w**  
**rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu**

Projekt ustawy, poprzez zebranie w ustawie zasad ogólnych prawa administracyjnego, ma mieć znaczenie porządkujące, przyczynić się do jednolitości orzecznictwa administracyjnego i działań administracji publicznej. Projekt zawiera m.in. przepisy dotyczące organów administracji publicznej, praw i obowiązków administracyjno-prawnych, podstawowych zasad załatwiania spraw, sankcji administracyjnych, porozumień i umów administracyjnych.

Projekt ustawy nie jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

Komisyjny projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Michał Królikowski





Wiceprezes  
Naczelnego Sądu Administracyjnego

Warszawa, dnia 18 lutego 2011 r.

**BO-60-4/11**

SEKRETARIAT SZEFSA NS  
WPLYNEŁO  
dnia... 28-02-2011 200..... r.  
.....  
(podpis)

**Szanowny Pan  
Lech Czapla  
Szef Kancelarii Sejmu**

Odpowiadając na pismo z dnia 2 lutego 2011 r., dotyczące komisyjnego projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, uprzejmie przedstawiam co następuje:

Prezentowany projekt ustawy stanowi niezwykle ciekawą próbę wprowadzenia do polskiego systemu prawnego rozwiązań usprawniających działanie administracji publicznej.


Zwraca uwagę fakt, że prezentowany projekt ustawy jest rezultatem dorobku doktryny prawa administracyjnego i osiągnięć sądownictwa administracyjnego. Uchwalenie przedmiotowej ustawy niewątpliwie przyczyni się do poprawienia standardów ochrony praw jednostki w jej kontaktach z administracją publiczną, a także uporządkuje zamierzenia prawodawcy, wzmocni jednolitość kryteriów kontroli administracji publicznej oraz orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i określi dyrektywy wypełnienia luk prawnych i stosowania prawa w przypadku kolizji norm.

Podkreślenia wymaga, że dodatkowym walorem opiniowanego projektu jest uwzględnienie w jego treści wskazań Kodeksu Dobrej Administracji, uchwalonego przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r., a także wskazań zawartych w rekomendacjach Rady Europy, a w szczególności w rekomendacji R(91)1 z 13 lutego 1991 r. o sankcjach administracyjnych.

Odnosząc się do historii tworzenia projektu ustawy o przepisach ogólnych prawa administracyjnego (str. 1 pkt 3), należałoby wspomnieć o projekcie ustawy opracowanej przez zespół ekspertów powołanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich w 2006 r. (vide: Prawo do dobrej administracji, Biuletyn RPO nr 60,

Warszawa 2008 r., Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, s. 53 i in.).

Podkreślić należy, że uchwalenie projektowanej ustawy stanowiłoby oryginalny polski wkład, zmierzający do realizacji prawa do dobrej administracji w ramach instytucji Unii Europejskiej, prawa, które jest obecnie zaliczane do praw podstawowych obywatela.

*z pismem*  
  
**prof. Janusz Trzcicki**

Warszawa, dnia 21 lutego 2011 r.

P - 265/2011

RECEPCJA  
KRAJOWA IZBA BIEGLYCH REWIDENTÓW  
KRAJOWA IZBA BIEGLYCH REWIDENTÓW  
data: 25.02.2011. 200.  
(Pozosta)

Pan  
**Lech Czapla**  
Szef Kancelarii Sejmu  
ul. Wiejska 4/6/8  
00-902 Warszawa

*Szanowny Panie Ministrze*

W imieniu Krajowej Rady Biegłych Rewidentów bardzo serdecznie dziękuję za przesłanie komisyjnego projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego (pismo z dnia 2 lutego 2011 r., znak: GMS-WP-173-22/11).

Jednocześnie pragnę poinformować, że Krajowa Izba Biegłych Rewidentów nie zgłasza uwag do ww. projektu ustawy.

*Z poważaniem*

P r e z e s

Krajowej Rady Biegłych Rewidentów

*A. Kęsik*  
Adam Kęsik



# PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA

Główny Urząd Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa

ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa  
tel.: (+48) 022 392-31-09; fax: (+48) 022 392-31-20

www.prokuratoria.gov.pl  
e-mail: [kancelaria@prokuratoria.gov.pl](mailto:kancelaria@prokuratoria.gov.pl)

KR-51-48/11/KBU  
W/ 5968 /11

SEKRETARIAT SZEFA KS  
WPŁYWA  
dnia 01.03.2011 r.  
.....  
(podpis)

Warszawa, 2011.02. 28

Pan  
Lech CZAPLA  
Szef Kancelarii Sejmu

*Pranowemu Panie Ministrze,*

W odpowiedzi na pismo z dnia 2.02.2011 r., znak GMS-WP-173-22/11, dotyczące zaopiniowania komisyjnego projektu ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego, w załączeniu przekazuję opinię Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa do tego projektu.

*z opracowaniem załącznika*

WICEPREZES  
Prokuratury Generalnej  
Skarbu Państwa

*Wrona Ciotek-Juchniewicz*

Otrzymują:

- 1) adresat – 1 egz.,
- 2) a/a – 1 egz.

## Opinia do komisyjnego projektu ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego

W związku z otrzymaniem do zaopiniowania *komisyjnego projektu ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego*, zauważa się, co następuje:

1. Znacząca część przepisów projektowanej ustawy stanowi powielenie postanowień Konstytucji RP oraz przepisów innych ustaw. W szczególności:

- 1) art. 3, 4, 13 i 31 ust. 1 projektu ustanawiające nakaz podejmowania działań władczych przez organy administracji publicznej wyłącznie na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązujących, określających ich zadania i kompetencje z zachowaniem trybu postępowania przewidzianego przepisami powszechnie obowiązującymi, jak również załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej w formie przewidzianej ustawą powtarzają dyspozycję art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, iż: *„Organ władzy publicznej działa na podstawie i w granicach prawa”*;
- 2) art. 32 ust. 1 projektu ustanawiający zakaz zastosowania przez organ administracji publicznej sankcji administracyjnej, jeżeli nie była ona przewidziana w prawie powszechnie obowiązującym, w czasie w którym miało miejsce naruszenie prawa przez podmiot podlegający sankcji, a także art. 33 zabraniający organowi administracji publicznej kilkakrotnego stosowania sankcji administracyjnej za to samo naruszenie prawa, stanowią powtórzenie zasady demokratycznego państwa prawnego, sformułowanej przez art. 2 Konstytucji RP;
- 3) art. 18 ust. 1 pkt 1-3 projektu dotyczące równego traktowania wszystkich podmiotów będących w takiej samej sytuacji prawnej powtarzają dyspozycję art. 32 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że: *„Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władzę publiczną”*, zaś art. 18 ust. 1 pkt 4-5 projektu nawiązuje do zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP;
- 4) art. 18 ust. 3 projektu powtarza dyspozycję przepisów Konstytucji, m.in. art. 22 (*„ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”*), art. 31 ust. 3 (*„ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”*) art. 64 ust. 3 (*„własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”*);
- 5) art. 7 projektu pokrywa się z ogólnymi dyrektywami ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95). Podobnie projektowany art. 12 zdaje się nie uwzględniać istnienia przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.);
- 6) dyspozycja art. 9 projektu, dotycząca tworzenia organów administracji publicznej wyłącznie na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących, a także określania w statucie struktury organizacyjnej organu i jego urzędu oraz zasad i trybu udzielania i cofania upoważnienia osobom do działania w imieniu organu, wynika z Konstytucji oraz z przepisów innych ustaw, takich jak:
  - art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199, z późn. zm.), który stanowi, iż szczegółowy zakres działania ministra jest określany przez Prezesa Rady Ministrów w drodze rozporządzenia;
  - art. 39 ust. 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, który stanowi, iż *„Prezes Rady Ministrów, w drodze zarządzenia, nadaje ministerstwu statut, w którym określa jego szczegółową strukturę organizacyjną”*. Ponadto należy zauważyć, iż zgodnie z ust. 6 tego artykułu minister ustala, w drodze zarządzenia, regulamin organizacyjny ministerstwa określający zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych ministerstwa oraz, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, jednostek podległych i nadzorowanych przez ministra. Zgodnie z ust. 8 tego artykułu przepis ust. 6 stosuje się odpowiednio do kierowników urzędów centralnych oraz utworzonych na

podstawie ustawy państwowych jednostek organizacyjnych podległych kierownikom urzędów centralnych;

- art. 152 Konstytucji, który stanowi, iż wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie oraz z art. 15 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o województwie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206, z późn. zm.), zgodnie z którym wojewoda nadaje urzędowi wojewódzkiemu statut podlegający zatwierdzeniu przez Prezesa Rady Ministrów;
  - art. 5 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o województwie i administracji rządowej w województwie, który stanowi, iż: „Zasady organizacji, funkcjonowania i zakresu zadań organów rządowej administracji zespolonej w województwie oraz organów niezespolonej administracji rządowej określają odrębne ustawy”, a także art. 57 tej ustawy, zgodnie z którym „Ustanowienie organów niezespolonej administracji rządowej może następować wyłącznie w drodze ustawy, jeżeli jest to uzasadnione ogólnopństwowym charakterem wykonywanych zadań lub terytorialnym zasięgiem działania przekraczającym obszar jednego województwa”;
  - art. 169 Konstytucji w związku z art. 11a i nast. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), art. 8 i nast. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.) oraz art. 15 i nast. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.), według których organy jednostek samorządu terytorialnego posiadają swoje wyodrębnione kompetencje, natomiast organizację wewnętrzną i tryb pracy urzędów obsługujących te organy określa statut danej jednostki samorządu terytorialnego;
- 7) przepis art. 21 nakłada na organy administracji publicznej i pracowników ich urzędów obowiązek kierowania się we wszystkich swych działaniach bezstronnością i zasadami etyki, podczas gdy przepisy ustaw odnoszących się do pracowników samorządowych, urzędów państwowych oraz członków korpusu służby cywilnej nakładają już na te osoby obowiązek wykonywania zadań w sposób rzetelny, sumienny, sprawny i bezstronny (art. 24 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458), art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953, z późn. zm.), art. 76 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505, z późn. zm.)). Ponadto należy zauważyć, iż nie wszystkie przepisy wymienionych ustaw formułują zasady etyki (np. ustawa o pracownikach samorządowych, a także ustawa o pracownikach urzędów państwowych nie zawierają upoważnienia do ich określenia), stąd też w tym zakresie projektowany art. 21 nie miałby zastosowania.
2. Zasadne jest także ponowne rozważenie kwestii dotyczących wprowadzenia do projektu kwestii generalnie regulowanych innymi przepisami – w szczególności chodzi o projektowany podział na prawa i obowiązki administracyjne o charakterze osobistym oraz o charakterze nieosobistym oraz odesłanie zawarte w art. 15 do przepisów prawa cywilnego. W istocie bowiem projektowana ustawa nie określa wprost jakiego rodzaju prawa i obowiązki mają charakter nieosobisty i w konsekwencji przechodzą na następców prawnych (odsyłając w tym zakresie do przepisów prawa cywilnego), jednocześnie jednak przyznając organowi administracji publicznej możliwość rozstrzygnięcia o wątpliwościach co do przejścia praw lub obowiązków nieosobistych (pomimo tego, że zasady i tryb ich przejścia ocenia się na podstawie przepisów prawa cywilnego i projektowane rozwiązanie może prowadzić do swoistej konkurencji pomiędzy ustaleniem takich praw w drodze cywilnej czy też w drodze administracyjnej). Niewątpliwie kwestie te są istotne, gdyż wpływają chociażby na ustalenie, kto ma interes prawny nie tylko w postępowaniu administracyjnym, lecz w konsekwencji także np. w postępowaniu cywilnym odszkodowawczym wywołanym wadliwą decyzją administracyjną.
3. Przepisy projektowanej ustawy są niespójne, gdyż zgodnie z art. 2 ust. 2, jej przepisy stosuje się również do organów samorządów, organizacji spółdzielczych, organizacji społecznych, innych jednostek organizacyjnych i osób powołanych ustawowo do działania w sprawach z zakresu administracji publicznej. Natomiast zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 tej ustawy organem administracji publicznej jest wyodrębniona państwowa lub samorządowa jednostka organizacyjna 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.

Należy także zauważyć, że projektowane regulacje nasuwają wątpliwości, co do ich relacji z przepisami *ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym* (Dz.U. Nr 19, poz. 100), na mocy której także zawierane są swoistego rodzaju porozumienia pomiędzy podmiotem prywatnym i publicznym.

Wykonywanie zadań publicznych przez podmiot prywatny i konsekwencje z tym związane istotne są także w kontekście odpowiedzialności organów władzy publicznej określonej w Kodeksie cywilnym, a także w art. 417 § 2 k.c., przewidującym solidarną odpowiedzialność wykonawcy oraz zlecającego podmiotu publicznego, w sytuacji, gdy wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej. Przy projektowanej konstrukcji bardzo szerokiego zakresu zadań publicznych realizowanych przez szeroki krąg podmiotów (organizacje spółdzielcze, organizacje społeczne, inne jednostki organizacyjne) rozszerzeniu ulegać będzie zakres odpowiedzialności władzy publicznej. Dlatego też projektowane regulacje powinny podlegać szczególnie wnikliwej analizie ukierunkowanej na wykluczenie takich rozwiązań, które miałyby powodować nieuzasadnione zwiększenie tej odpowiedzialności.

W aspekcie odpowiedzialności (także odszkodowawczej) za wykonywanie zadań publicznych bardzo dyskusyjny jest projektowany przepis art. 10, który nie dość, że podważa konstytucyjną zasadę, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (tymczasem wedle projektu właściwy ma być organ „w sprawach o zbliżonym charakterze”, czy też „którego zadaniem jest załatwianie spraw danego rodzaju”), to jeszcze powodować może spory kompetencyjne pomiędzy organami, który spośród załatwiających „sprawy o zbliżonym charakterze” jest najbardziej zbliżony do spraw po zniesionym organie.

4. Projekt reguluje kwestie oczywiste, gdyż np. art. 3 stanowi, iż źródłem powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej jest prawo Unii Europejskiej, co wynika z art. 90 Konstytucji RP.
5. Projektowana ustawa definiuje w art. 5 niektóre pojęcia istotne z punktu widzenia prawa administracyjnego w sposób nieprecyzyjny. Podstawowe zastrzeżenie budzi ust. 2 tego artykułu, który stanowi, iż definicje zawarte w ust. 1 stosuje się odpowiednio do użytych w ustawie lub ustawach odrębnych określeń pokrewnych. Nie jest znana metoda ustalania pokrewieństwa pomiędzy poszczególnymi określeniami, co może powodować powstanie poważnych wątpliwości interpretacyjnych, dotyczących ustalenia ich znaczenia oraz wzajemnych relacji pomiędzy nimi. Tytułem przykładu należy wskazać, iż zdaniem niektórych autorów pojęcie „podległości”, użyte w stosunku do niektórych agencji państwowych (np. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości podlega ministrowi właściwemu do spraw gospodarki na podstawie art. 2 *ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości* (Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 275, z późn. zm.), zaś Agencja Rezerw Materiałowych podlega ministrowi właściwemu do spraw gospodarki na podstawie art. 10 ust. 2 *ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych* (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 594, z późn. zm.)) oznacza rodzaj nadzoru, chociaż mogłoby się wydawać, iż oznacza silniejszy węzeł podporządkowania niż konstrukcja nadzoru<sup>1</sup>.  
W opinii niektórych przedstawicieli doktryny<sup>2</sup> budowanie ogólnej definicji pojęcia „nadzór” nie jest możliwe. Zdaniem J. Bocia brak jest jednego pojęcia i zakresu nadzoru. W opinii tego autora w celu scharakteryzowania środków prawnych nadzoru należy każdorazowo analizować przepisów aktów normatywnych, które regulują nadzór<sup>3</sup>. Tym niemniej, jeżeli wprowadza się taką definicję, to

<sup>1</sup> J. Jagielski, *Status prawny agencji i ich miejsce w systemie administracji publicznej* [w:] *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia prof. J. Grabowskiego*, Katowice 2004, s. 71

<sup>2</sup> J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 871

<sup>3</sup> J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984., s. 122.

należałoby uwzględnić orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego<sup>4</sup>, zgodnie z którym cechami relacji noszącymi miano „nadzór” jest wyposażenie organów państwa w odpowiednie kompetencje, polegające nie tylko na ustalaniu stanu faktycznego działalności objętej procedurą nadzoru, lecz także na korygowaniu tej działalności, w zakresie i trybie określonym ustawą. Mając na uwadze powyższe, zawarta w art. 5 ust. 2 pkt 3 projektu definicja nadzoru nie posiada żadnego waloru, ponieważ utrwała niewłaściwą praktykę legislacyjną polegającą na określaniu jako nadzór *de facto* uprawnienia do dokonywania kontroli, nie precyzując praw i obowiązków organu nadzorującego i jednostki nadzorowanej.

6. Zwrócić należy uwagę na niezachowanie jednolitości terminologii w projektowanej ustawie; np. w art. 2 ust 1 użyte jest sformułowanie „organy władzy publicznej”, natomiast w dalszej części projektu używane jest i definiowane sformułowanie „organ administracji publicznej”. Wskazać przy tym trzeba, że z projektowanych regulacji nie wynika w żaden sposób, jak traktowane mają być tak specyficzne jednostki jak chociażby Prokuratura Generalna Skarbu Państwa, czy Rządowe Centrum Legislacji. Ponadto dostrzegalne są inne nieścisłości terminologiczne, gdyż np. w art. 5 ust. 1 pkt 7 zdefiniowano urząd jako zorganizowany zespół m.in. osób, natomiast w art. 9 ust. 4 pisząc o zatrudnionych, odniesiono się do zatrudnienia w organie administracji publicznej, podczas, gdy właściwsze wydaje się sformułowanie dotyczące zatrudnionych w urzędzie (a nie w organie).

Mając na uwadze, iż zgodnie z informacją zawartą w pkt 3 uzasadnienia projektu na str. 1 projekt ten został sporządzony przed ponad 10 laty, tj. w roku 1997, znacząca jego część regulacji zdezaktualizowała się, gdyż została unormowana w Konstytucji oraz w wielu ustawach szczególnych. W szczególności należy zauważyć, iż zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji, jej przepisy należy stosować bezpośrednio, chyba, że Konstytucja stanowi inaczej, co powoduje bezprzedmiotowość ponownego uregulowania w ustawie materii konstytucyjnej bez stosownego upoważnienia.

STARSZY RADCA  
Prokuratury Generalnej  
Skarbu Państwa  
*K. Buczyński*  
dr Krzysztof Buczyński  
25.02.2011.

---

<sup>4</sup> Por. wyrok TK z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. P 9/02, „OTK-A” 2003/9/100, uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., sygn. W 10/93, „OTK” 1994/2/46, wyrok TK z dnia 18 stycznia 1994 r., sygn. K. 9/93, „OTK” 1994/1/3, uchwała TK z dnia 5 października 1994 r., sygn. W 1/94, „OTK” 1994/2/47.