

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 6/2022

PRAWNE FORMY DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ NA TLE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

dr Mariusz Paradowski

Wiadomości wstępne

Zainteresowanie prawnymi formami działania administracji publicznej od lat towarzyszy pracownikom aparatu publicznego. Wymienione zagadnienia normatywne nie posiadają wyłącznie znaczenia naukowego, ale wykazują istotną rolę praktyczną w wykonywaniu obowiązków służbowych przez pracownika samorządowego. Rys historyczny tej problematyki sięga czasów kształtowania się prawa administracyjnego, którego początek przypada we Francji i datuje się na okres dziewiętnastego stulecia. Rozwój pozytywizmu prawnego w obliczu myśli liberalnej sprzyjał tutaj kreowaniu koncepcji administracji państwowej, która w konsekwencji zasady rozdziału władzy podporządkowana została władzy prawodawczej. Na aparat administracyjny *ex lege* nałożone zostały liczne kompetencje prawne mające charakter prawnych form działania administracji. Na ziemiach polskich z kolei już w okresie przedrozbiorowym, na mocy Konstytucji III maja dostrzega się tendencję do formalizowania jego zakresu działania. Niemniej jednak szczególnego rodzaju zaciekawienie niniejszą tematyka dostrzega się w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Pierwszym, a zarazem kompleksowym opracowaniem naukowym poświęconym aspektom normatywnym dotyczącym prawnych form działania administracji jest publikacja znanego prawnika-administratywisty profesora Jerzego Starościaka[1]. Rozkwit idei samorządu terytorialnego w swej zasadniczej części zdynamizował potrzebę zwrócenia uwagi na tę płaszczyznę znaczeniową. Na ten temat wypowiada się literatura prawnicza. Prawne formy działania administracji ewoluują wraz z zadaniami, dla których realizacji powstały. Zgodnie z tezą Teresy Rabskiej prawne formy działania administracji pełnią bowiem rolę służebną wobec zadań administracji publicznej. Ten związek jest czasami zbyt mało podkreślany w literaturze, ale stale istnieje w świadomości badaczy. Należy więc postawić pytanie, które z form uległy największym zmianom oraz czy ewolucja katalogu prawnych form nadąża za współczesnymi zmianami zadań administracji publicznej.

[1] zob. J. Starościak, Prawne formy działania administracji, Warszawa 1957

Zadaniem teorii prawnych form działania administracji w ramach nauki prawa administracyjnego jest przecież stała refleksja co do adekwatności ustalonego, a raczej „utartego” przez doktrynę katalogu form działania. Szczególne znaczenie ma to w badaniach nad samorządem terytorialnym. Samorząd, jak bowiem wiadomo, od lat dziewięćdziesiątych jest obciążony ogromną ilością zadań, także zadań zupełnie nowych. Próbując im sprostać w ramach istniejących i uznanych form działania administracji, dokonał ogromnego wysiłku[2]. Z tego względu koniecznym staje się pogłębienie analiz normatywnych w płaszczyźnie dotyczącej prawa samorządu terytorialnego oraz administracji samorządowej.

2. Klasyfikacja prawnych form działania administracji publicznej

Prawne formy działania administracji publicznej na gruncie teorii prawa podlegają wielu klasyfikacjom. I tak, mogą być one traktowane w kontekście: czynności prawnych oraz czynności faktycznych, działań zewnętrznych oraz działań wewnętrznych, form władczych oraz form niewładczych, aktów stanowienia oraz aktów stosowania prawa. Akty normatywne zaliczane są do kręgu władczych form działania administracji publicznej. Mogą przyjmować one charakter zewnętrzny lub wewnętrzny (akty interny administracyjnej). Stanowią przykład pewnej intencji prawodawcy wyrażonej samodzielnie lub realizując na mocy delegacji ustawowej koncepcję ustawodawcy wyrażoną w ustawie. Wszelkie akty administracyjne są wyrazem oświadczenia woli organu administracji publicznej. Cechują się władztwem administracyjnym i mają charakter indywidualny (podwójna konkretność). Porozumienia administracyjne są niewładczymi prawnymi formami działania administracji publicznej wobec których podstaw prawnych należy poszukiwać w ustrojowym prawie administracyjnym. Co do zasady wszystkie umowy, niezależnie od stron stosunku prawnego zawierane są z zachowaniem swobody umów, a zatem trudno doszukiwać się wobec nich działania władztwa administracyjnego. Szczegółowa analiza rozwiązań prawnych przewidzianych dla prawnych form działania administracji publicznej wynikać będzie z dalszych fragmentów opracowania.

3. Akt normatywny

Ważnym obszarem działania organów administracji publicznej niewątpliwie pozostaje sfera aktów normatywnych. Pozostając w kręgu zainteresowania źródłami prawa trzeba pamiętać, że paradygmat interpretacyjny aktu normatywnego wpisuje się w ramy prawa konstytucyjnego. W obrębie tej gałęzi prawa ustrojodawca w art. 87 Konstytucji[3] z dnia 2 kwietnia 1997 r. wymienia źródła prawa, w myśl którego źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Zdaniem przedstawicieli nauki „konstytucja nie określa cech aktów prawa miejscowego. Mogą więc one mieć zarówno charakter stricte wykonawczy, jak i samoistnie rozstrzygać pewne sprawy o znaczeniu lokalnym. Do organów mogących wydawać akty prawa miejscowego w świetle unormowań konstytucyjnych zawartych poza rozdziałem III oraz w ustawach rozwijających je należą: organy samorządu terytorialnego, wojewodowie i organy rządowej administracji niezespólonej”[4].

[2] I. Lipowicz za M. Stahl, B. Dolnickim, R. Cybulską oraz M. Przybylskim, Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu [w:] *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* rok LXXVIII z. 4, Poznań 2016, s. 41

[3] *Dz. U.* z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946

[4] A B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz*, Warszawa 2012, s. 514

Wśród aktów prawa miejscowego wymienia się m. in. uchwały organów stanowiących i kontrolnych jednostek samorządu terytorialnego (rad gmin, rad miejskich, rad powiatów, sejmików wojewódzkich). Przedmiotowe źródła prawa dotyczą głównie spraw finansowych, porządkowych oraz zarządzania mieniem komunalnym. W literaturze prawniczej można odnaleźć wiele szczegółowych informacji na temat kompetencji podmiotów do wydawania aktów prawa miejscowego. Podstawowy podział organów uprawnionych do wydawania aktów prawa miejscowego sięga Konstytucji i wyróżnia organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej. W ramach pierwszej grupy tj. organów samorządu terytorialnego należy wyróżnić zgodnie z modelem funkcjonowania samorządu terytorialnego organy należące do trzech zasadniczych poziomów podziału terytorialnego: na poziomie samorządu gminnego – rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta); na poziomie samorządu powiatowego – rada powiatu oraz zarząd powiatu; na poziomie samorządu województwa – sejmik województwa oraz zarząd województwa[5].

Na tle tego wyodrębnienia odnotować trzeba, że ustrojodawca w obowiązującej Konstytucji RP nie dokonuje zróżnicowania źródeł prawa. Oznacza to, iż w katalogu aktów normatywnych zalicza się akty prawne wydawane przez organy władzy prawodawczej (legislatywę), a zatem Sejm i Senat, a także akty prawne tworzone przez organy władzy wykonawczej (egzekutywę), czyli rządowe i samorządowe organy administracji publicznej. Ten dychotomiczny podział źródeł prawa na gruncie konstytucyjnym wydaje się czytelny i jasny. Nie sposób jednak zapomnieć, że odrębne pozostają podmioty prawne kreujące przedmiotowe źródła prawa. W przypadkach klasycznych aktów prawnych stanowiących przez parlament mamy do czynienia z sytuacją odpowiadającą istocie działania zasady rozdziału władzy. Wedle jej założeń doktrynalnych wyłącznie legislatura posiada implikacje do stanowienia prawa. Egzekutywa natomiast podejmuje działania prawne stricte w granicach wyrażnie jej udzielonego ex lege upoważnienia ustawowego u podstaw delegacji ustawowej. W teorii prawa przyjmuje się, że dochodzi wówczas do stosowania prawa przez jego stanowienie. Niewątpliwie za takim argumentem przemawiają względy ustrojowe. W celu wydania aktu prawotwórczego organ do tego umocowany działając w granicach zasady praworządności oraz przyjętych standardów demokratycznego państwa prawnego, reguluje obszar życia społecznego zgodnie z intencją prawodawcy uprzednio wyrażoną w ustawie. Tego rodzaju akty normatywne posiadają charakter wykonawczy w stosunkach do ustaw. Zalicza się do nich przede wszystkim: rozporządzenia Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów, poszczególnych ministrów oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Koniecznym jest również nadmienić, że w szczególnie uzasadnionych sytuacjach uniemożliwiających zebranie Parlamentu celem uchwalenia ustawy, kompetencją prawną do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy dystonuje Prezydent RP. W ścisłe prawa administracyjnego wymienione źródła prawa wydawane są przez centralne organy administracji rządowej. Podobna sytuacja prawna dotyczy aktów prawa miejscowego wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Taki punkt patrzenia za niniejsze zagadnienia problemowe umożliwi wysunięcie istotnych wniosków. Skoro w systemie prawnym istnieje wiele źródeł prawa pochodzących od różnych podmiotów prawnych to uznać trzeba, że nie są one jednolite. Co więcej, z uwagi na brak precyzyjnego ich podziału w sferze prawa konstytucyjnego warto dokonać ich klasyfikacji. Można więc uznać, że akty normatywne pochodzące od legislatury są klasycznymi (powszechnymi) źródłami praw. Akty prawne pochodzące z kolei od egzekutywy muszą być postrzegane przez pryzmat źródeł prawa administracyjnego, innych względem powszechnych źródeł prawa ze względu na różne podmioty prawne kreujące te źródła prawa. I tak, wśród źródeł prawa administracyjnego wymienia się akty normatywne wydawane przez egzekutywę w postaci rozporządzeń administracji rządowej oraz uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego. Powyższa analiza przyczyniła się do wyodrębnienia aktów normatywnych jako prawnych form działania organów administracji publicznej. Szczególną rolę w ich kreowaniu spełnia administracja samorządowa.

[5] A. G. P. Kubalski, K. Liszka-Michalska, M. Maksymiuk, Akty prawa miejscowego w praktyce działania samorządu terytorialnego, Warszawa 2019, s. 10

Tutaj dochodzi do wykonywania zadań własnych na rzecz lokalnej wspólnoty mieszkańców. Nie byłoby to możliwe w przypadku pozbawienia organów administracji samorządowej kompetencji prawnej do tworzenia lokalnego prawa. Jedynie w ten sposób państwo spełnia swą funkcję wobec obywateli. Obowiązkiem jest zauważyć, że akty prawa miejscowego mają charakter powszechnie obowiązujących źródeł prawa na terenie jednostki podziału terytorialnego państwa. Co znamienne, normy prawne w nich zawarte posiadają charakter generalno-abstrakcyjny. Co do zasady, w sprawach regulowanych treścią określonego źródła prawa adresowane są one do mieszkańców wspólnoty samorządowej. Dalsza analiza normatywna wymusza potrzebę przywołania aktów administracyjnych w oparciu o które dochodzi do konkretyzacji praw i obowiązków obywateli, mających prawa podmiotowe uprzednio określone przez prawodawcę na gruncie aktów normatywnych. Akt administracyjny jest zatem dokumentem ostatecznie urzeczywistniającym uprawnienia przyznane adresatowi normy lub obowiązki na niego nałożone.

4. Akt administracyjny

Nie ulega wątpliwości, że akt administracyjny w polu formalnego prawa administracyjnego jest podstawowym instrumentem prawnym wykorzystywanym przez organy administracji publicznej dla celów prowadzenia postępowania administracyjnego. Doktryna prawnicza od lat wiele uwagi poświęca tym aspektom. Akt administracyjny wydawany jest (...) zgodnie z podstawą prawną rangi ustawowej oraz w ramach wyraźnego jej upoważnienia. Ma charakter władczy i skierowany jest na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych. Zatem aktem administracyjnym nie będą akty normatywne przybierające postać rozporządzeń, czy zarządzeń będących źródłami prawa[6]. Nieco odrębną definicję aktu administracyjnego przyjmują inni przedstawiciele nauki. Akt administracyjny jest główną prawną formą działania administracji publicznej. Akt administracyjny to wszelkie działania prawne organów administracji publicznej, regulowane przez przepisy prawa administracyjnego. Pojęcie to w szerszym znaczeniu obejmuje zarówno akty generalne (przepisy prawne), wydawane przez organy administracji będące źródłami praw i obowiązków dla wszystkich podmiotów lub ich określonych grup (np. rozporządzenia wykonawcze do ustaw jako tzw. akty normatywne administracji) oraz akty indywidualne dotyczące konkretnych spraw lub osób. Na podstawie tej prawnej formy działania administracja dokonuje ingerencji w sferę praw i wolności obywatelskich oraz ustala w sposób władczy sytuację prawną adresata aktu administracyjnego w sprawach indywidualnych, które należą do sfery działania administracji. Akt administracyjny jest wydawany na podstawie prawa oraz w celu wykonania obowiązującego prawa. Pochodzi on od organu właściwego rzeczowo i miejscowo. Podstawa prawna aktu administracyjnego musi znajdować się w przepisach prawa materialnego. Może to być wyłącznie przepis, który znajduje się w ustawie lub akcie wykonawczym, wydanym na podstawie i w ramach upoważnienia zawartego w ustawie. Akt administracyjny musi posiadać formę wymaganą przez prawo i powinien być wydany zgodnie z obowiązującą procedurą[7]. Taki punkt patrzenia na zagadnienie aktu administracyjnego wymusza stwierdzenie o niejednoznacznym rozumieniu przedmiotowego pojęcia w sferze prawa administracyjnego. Przekonuje argument fakt, że akt administracyjny jest przykładem stosowania prawa, aczkolwiek pogląd o uznawaniu źródeł prawa za akt administracyjny może wzbudzać sprzeciw nie tylko przedstawicieli nauki, ale także pracowników organów administracji publicznej. Praktycy aparatu administracyjnego mają świadomość odrębności aktu administracyjnego względem aktu normatywnego, chyba że przyjmują również podział aktów administracyjnych na generalne akty administracyjne oraz indywidualne akty administracyjne.

[6] J. Rajchel za E. Ochendowskim oraz J. Starościakiem, Prawne zagadnienia aktów administracyjnych wydawanych przez Policję w ochronie bezpieczeństwa i porządku ruchu drogowego [w:] Społeczeństwo i Edukacja - Międzynarodowe Studia Humanistyczne nr 2, Warszawa 2012, s. 177

[7] I. Wiczorek, J. Szymanek, Słownik pojęć w administracji publicznej, Łódź 2018, s. 19

Pierwsze z nich odpowiadają istocie aktu normatywnego, drugie z kolei wpisują się w obszar zastosowania decyzji administracyjnych. W świetle tego wyodrębnienia należy więc stwierdzić, iż fundamentalnym aktem administracyjnym pozostaje decyzja administracyjna, choć w płaszczyźnie procedury administracyjnej do katalogu aktów administracyjnych zalicza się także: postanowienia, pozwolenia, zezwolenia, licencje, koncesje, a nawet rozstrzygnięcie nadzorcze.

W tym miejscu warto poddać krótkiej charakterystyce akty administracyjne obowiązujące w polskim systemie prawnym. Oczywiście pozostaje fakt, że nie sposób wyczerpać całej problematyki dotyczących aktów administracyjnych na gruncie niniejszego opracowania. Warto jednak zwrócić uwagę na najważniejsze kwestie merytoryczne, które z punktu widzenia pracy zawodowej urzędnika administracji samorządowej mogą wydawać się za niezbędne. I tak, decyzja administracyjna jest podstawowym instrumentem prawnym wykorzystywanym przez organy administracji publicznej dla kształtowania praw i obowiązków obywateli. Co do zasady podstawowym aktem prawnym stanowiącym fundament procedowania administracyjnego w obliczu którego dochodzi do wydawania decyzji administracyjnych jest ustawa z dnia 24 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego[8]. Równie istotnym źródłem prawa procesowego na gruncie postępowania podatkowego pozostaje ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa[9]. W jej obrębie mają miejsce władcze rozstrzygnięcia organów administracji podatkowej. Istnieją także inne źródła prawa stanowiące podstawę dla wydawania aktów administracyjnych, w szczególności: ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane[10] dla pozwoleń na budowę, ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[11] dla zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym[12] dla licencji na wykonywanie transportu drogowego, ustawa z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców[13] dla koncesji. Co ważne, wśród zagadnień procesowych determinujących procedurę wydawania aktów administracyjnych znamionną rolę odgrywa tematyka dotycząca: rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej, elementów decyzji administracyjnej, umorzenia postępowania administracyjnego, środków zaskarżenia w procedurze administracyjnej, uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznej, wznowienia postępowania administracyjnego oraz stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Wymienione zagadnienia normatywne wykorzystują akt administracyjny jako instrument prawny kształtujący sytuację prawną obywatela. Stosownie do treści przepisu art. 104 i nast. k.p.a. organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej [14]. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. Gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części. Organ administracji publicznej może umorzyć postępowanie, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz gdy nie jest to sprzeczne z interesem społecznym.

[8] t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735, 1491, 2052

[9] t. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 201, 648, 768, 935, 1428, 1537, 2169, 2491, z 2018 r. poz. 106, 138, 398, 650, 723

[10] t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2351

[11] t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1119

[12] t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 919, 1005, 1997, 2445

[13] t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 162, 2105

[14] Zgodnie z treścią przepisu art. 61 § 1 i 61a k.p.a. postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. 1. Gdy żądanie, o którym mowa w art. 61, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, a zatem sprawa administracyjna zostaje zakończona w inny sposób niż poprzez jej rozstrzygnięcie w formie decyzji administracyjnej.

Analizowana decyzja administracyjna zawiera: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego – pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy. Przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja. Od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji. Właściwy do rozpatrzenia odwołania jest organ administracji publicznej wyższego stopnia, chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy. Od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji. Odwołanie wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie – od dnia jej ogłoszenia stronie. Organ odwoławczy wydaje decyzję, w której: utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję – umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, albo umarza postępowanie odwoławcze. W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli: dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe, decyzja wydana została w wyniku przestępstwa, decyzja wydana została przez pracownika lub organ administracji publicznej, który podlega wyłączeniu stosownie do art. 24, 25 i 27 k.p.a., strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu, wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznanie organowi, który wydał decyzję, decyzja wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu, zagadnienie wstępne zostało rozstrzygnięte przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przy wydaniu decyzji (art. 100 § 2 k.p.a.) oraz decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione. Decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która: wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości, wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco, została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie, była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały, w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą oraz zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa. Podobne rozwiązania prawne egzemplifikują rozstrzygnięcia podejmowane przez organ administracji publicznej w formie postanowienia. Z uwagi na rozpiętość problemową szczegółowa analiza tych instytucji prawnych powinna mieć miejsce w odrębnym opracowaniu.

5. Ugoda administracyjna

Instytucja prawna ugody administracyjnej jest jedną z prawnym form działania administracji publicznej oraz rozwiązaniem normatywnym w swej zasadniczej części przewidzianym na mocy k.p.a. Nie można pominąć faktu, iż do zawarcia ugody administracyjnej dochodzi wyłącznie pomiędzy stronami postępowania administracyjnego. A contrario organ administracji publicznej nie może być stroną ugody, lecz pozostaje jedynie podmiotem w obliczu którego dochodzi do jej zawarcia. Organ ten nie może posiadać interesu prawnego. Takim interesem dysponuje strony postępowania, która posiada sprzeczne interesy w sferze działania prawa administracyjnego. Wedle treści przepisu art. 114 i nast. k.p.a. w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne, strony mogą zawrzeć ugodę, jeżeli charakter sprawy na to pozwala i nie sprzeciwiają się temu przepisy szczególne. Ugoda może być zawarta przed organem administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w pierwszej instancji lub postępowanie odwoławcze, do czasu wydania przez organ decyzji w sprawie. Organ administracji publicznej odroczy wydanie decyzji i wyznaczy stronom termin do zawarcia ugody, jeżeli istnieją przesłanki do jej zawarcia, pouczając strony o trybie i skutkach zawarcia ugody. W przypadku zawiadomienia przez jedną ze stron o odstąpieniu od zamiaru zawarcia ugody lub niedotrzymania przez strony terminu wyznaczonego, organ administracji publicznej załatwia sprawę w drodze decyzji. Ugodę sporządza upoważniony pracownik organu administracji publicznej na piśmie, na podstawie zgodnych oświadczeń stron. Każda ugoda powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, przed którym ugoda została zawarta, i stron postępowania, datę sporządzenia ugody, przedmiot i treść ugody oraz podpisy stron oraz podpis upoważnionego pracownika organu administracji publicznej z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego. Przed podpisaniem ugody upoważniony pracownik organu administracji publicznej odczytuje stronom jej treść, chyba że ugoda została zawarta z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej. Ugodę włącza się do akt sprawy. Ugoda wymaga zatwierdzenia przez organ administracji publicznej, przed którym została zawarta. Jeżeli ugoda dotyczy kwestii, których rozstrzygnięcie wymaga zajęcia stanowiska przez inny organ, stosuje się przepis o zastosowaniu zajęcia stanowiska przez odrębny organ. Organ administracji publicznej odmówi zatwierdzenia ugody zawartej z naruszeniem prawa, nieuwzględniającej stanowiska organu albo naruszającej interes społeczny bądź słuszny interes stron. Zatwierdzenie bądź odmowa zatwierdzenia ugody następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie; postanowienie w tej sprawie powinno być wydane w ciągu siedmiu dni od dnia zawarcia ugody. W przypadku gdy ugoda zawarta została w toku postępowania odwoławczego, z dniem, w którym stało się ostateczne postanowienie zatwierdzające ugodę, traci moc decyzja organu pierwszej instancji, o czym zamieszcza się wzmiankę w tym postanowieniu. Łącznie z postanowieniem zatwierdzającym ugodę doręcza się stronom ugodę albo jej odpis. Ugoda staje się wykonalna z dniem, w którym postanowienie o jej zatwierdzeniu stało się ostateczne. Zatwierdzona ugoda wywiera takie same skutki, jak decyzja wydana w toku postępowania administracyjnego.

6. Porozumienie administracyjne

Charakterystyczną formą działania administracji publicznej w nauce prawa publicznego jest porozumienie administracyjne. Często uchodzi ono za niedocenianą płaszczyznę aktywności administracyjnej. Jego zastosowanie dostrzega się na poziomie współdziałania organów administracji publicznej w wykonywaniu zadań własnych determinowanych przepisami prawa samorządowego. W literaturze prawniczej niewiele mówi się o tej instytucji prawnej, bowiem nie jest ona zaliczana do podstawowych aktów administracyjnych. Niemniej jednak można zauważyć kilka ważnych poglądów na ich temat. Ustawodawca bardzo chętnie posługuje się samym terminem porozumienie. Ustawa o systemie oświaty, o zamówieniach publicznych, o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, o ochronie dóbr kultury, to tylko nieliczne przykłady. Najczęściej termin porozumienie odnosi się do trzech rodzajów zdarzeń.

Pierwsza grupa to sytuacje, w których przepisy prawa przewidują, iż dana czynność organu X ma być dokonana w porozumieniu z organem Y, co sprowadza się do szeregu uzgodnień pomiędzy tymi organami przed wydaniem określonego aktu administracyjnego. Sytuacja druga, to rozpowszechnione porozumienia komunalne zawierane pomiędzy organami jednostek samorządu terytorialnego. Tutaj z racji bogatego orzecznictwa występujące wątpliwości są mniejsze. Wreszcie trzeci rodzaj zdarzeń - kiedy porozumienie (czasem używa się terminu powierzenie) stanowi sposób przekazania zadań publicznych przez administrację rządową na organy administracji samorządowej[15]. Nie sposób jednak odmówić znaczenia, jakie wywiera ten akt administracyjny w obszarze prawa ustrojowego. W myśl stworzonej przez prof. Z. Cieślaka i funkcjonującej do dzisiaj literaturze prawniczej definicji porozumienia administracyjnego, jego istotą jest uwarunkowane faktycznie i prawne współdziałanie niezależnych podmiotów, którego treść stanowi tworzenie formalnych podstaw wspólnej realizacji określonych zadań administracyjnych oraz podjęcie niezbędnych działań faktycznych i prawnych w celu wykonania zawartego aktu[16]. Na temat porozumienia administracyjnego cennych informacji dostarcza orzecznictwo sądowno-administracyjne. W myśl wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie związek komunalny jest jedną z przewidzianych ustawą o samorządzie gminnym form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 64 ust. 1 u.s.g., związek komunalny powstaje w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Skoro celem powstania związku komunalnego jest wspólne wykonywanie zadań publicznych, jego powstanie odbywać się musi w formie publicznoprawnej, dochodzi bowiem w takim przypadku do przeniesienia zadań z zakresu administracji publicznej, a w ślad za tymi zadaniami kompetencji administracyjnej do ich wykonania. Z tego powodu powstanie związku komunalnego następuje poprzez zawarcie przez gminy go tworzące porozumienia administracyjnego. Skutkiem tego rodzaju porozumienia dochodzi do powstania nowego, odrębnego od gmin podmiotu prawa, posiadającego osobowość prawną, który przejmuje do wykonywania ściśle określone w tym porozumieniu zadania gmin i w ślad za tym otrzymuje także kompetencje do wykonania tych zadań. Rzeczywiście, jak podnosi organ w niniejszej sprawie, związek wykonuje te zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, nie oznacza to jednak, że związek komunalny staje się w ten sposób w pełni samodzielnym podmiotem prawa, który wstępuje w miejsce gminy, przejmując wszelkie jej kompetencje. Zakres zadań przekazanych związkowi jest ściśle określony w zawartym porozumieniu i poza ten zakres związek komunalny nie może wykraczać[17]. Warto dodać, że organy administracji publicznej zawierają porozumienia administracyjne w okolicznościach wskazujących na brak możliwości samodzielnego zaspokojenia potrzeb mieszkańców wspólnoty samorządowej. Połączenie sił, starań funduszy i możliwości gospodarczych kilku jednostek podziału terytorialnego państwa zapewnia sprawne wykonywanie zadań własnych. Na ten dowód odnaleźć można wypowiedzi potwierdzających słuszność tworzenia tych prawnych form działania administracji publicznej. Najbardziej sformalizowana forma współdziałania w samorządzie terytorialnym, tzn. związki, jest dość często wykorzystywana w praktyce. Z informacji zawartych w rejestrze związków międzygminnych, według stanu na dzień 30.09.2020 r., wynika, że wpisano do niego 314 związków (część z nich przekształcono w związki powiatowo-gminne, a niektóre zlikwidowano). Z reguły związki międzygminne są tworzone na czas nieoznaczony do wykonywania zadań głównie z zakresu: ochrony środowiska, gospodarowania odpadami komunalnymi, gospodarki wodno-ściekowej, lokalnego transportu zbiorowego, produkcji i dostaw energii cieplnej, promocji turystyki i ekologii. Według stanu na dzień 30.09.2020 r. w rejestrze związku powiatów wpisano 7 związków, przy czym 1 został zlikwidowany w 2012 r.

[15] M. J. Klimaszewski, Porozumienie administracyjne? [w:] *Kwartalnik Prawa Publicznego* 1/3, Warszawa 2001, s. 159

[16] P. Wojewski, Porozumienie administracyjne jako prawna forma działania administracji w świetle systemu wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przez jednostki sektora finansów publicznych [w:] *Białostockie Studia Prawnicze* z. 1, Białystok 2020, s. 141

[17] wyr. WSA w Krakowie z dnia 27 września 2012 r., III SA/Kr 13/12, Lex nr 1245956

Pozostałe związki powiatów utworzono na czas nieznaczoney głównie do realizacji zadań z zakresu ewidencji gruntów i budynków. Odrębną kategorią są związki powiatowo-gminne, których w rejestrze według stanu na dzień 30.09.2020 r. było 13, przy czym aż 8 związków wykonywało zadania z zakresu publicznego transportu zbiorowego[18].

7. Umowa administracyjna

Powszechnie przyjmuje się, że umowa administracyjna jako prawna forma działania administracji publicznej jest pewną odmianą porozumienia administracyjnego, bowiem inaczej niż w przypadku umów cywilno-prawnych stroną tej umowy pozostaje organ administracji publicznej. Genezy klasycznych umów administracyjnych poszukuje się na prawie niemieckim. Tutaj dochodzi do wydawania aktów administracyjnych w postaci decyzji administracyjnych lub pozwoleń po uprzednim zawarciu między stronami umowy administracyjnej na mocy której obywatel w zamian za przyszłe uprawnienia otrzymane od organu administracji publicznej na mocy aktu administracyjnego zobligowany jest do określonego zachowania się wobec tego organu. W praktyce organy władzy publicznej na podstawie umowy administracyjnej zobowiązują się do wydania inwestorowi budowlanemu pozwolenia na budowę, jeśli ten dokona rozbudowy sieci wodociągowej lub modernizacji publicznego parkingu. Taki sposób postrzegania umów administracyjnych wzbudza liczne kontrowersje nie tylko wśród obywateli, ale także w doktrynie prawniczej. Umowę administracyjną jako prawną formę działania administracji traktowano natomiast krytycznie, uznając ją nawet za niedopuszczalną. O. Mayer, twórca koncepcji aktu administracyjnego na gruncie niemieckim, nie dopuszczał możliwości zawierania umów publicznoprawnych między państwem a jednostką. Twierdził, że wymogiem umowy jest równość stron, a prawo publiczne daje państwu pozycję nadrzędną nad jednostką. Kwestionowano dopuszczalność umowy administracyjnej, powołując się na zasadę legalności, wiążącą administrację regulacją ustawową. W tym kontekście podnoszono, że administracja publiczna, zawierając umowy, przechodziłaby do porządku dziennego nad zasadą prymatu ustawy i byłaby podatna na korupcję. W tym kontekście wskazywano na zagrożenie polegające na umożliwieniu obywatelowi kupowania przychylności administracji, np. przez odstąpienie od wymogu ustalania podatku aktem administracyjnymi dopuszczeniu umowy publicznoprawnej wynegocjowanej między stronami, czyli między organem administracji podatkowej a podatnikiem[19].

8. Umowa cywilno-prawna

Wkraczając w analizę umów cywilno-prawnych jako prawnych form działania administracji publicznej trzeba zróżnicować ten rodzaj umów względem wymienionych umów administracyjnych. Przykładem umowy cywilno-prawnej niekwestionowanie pozostają umowy zawierane pomiędzy organem władzy publicznej oraz wykonawcą w prawie zamówień publicznych. Nie do przyjęcia był pogląd zgłaszany przejściowo w piśmiennictwie, a nawet – niestety – w orzecznictwie, że umowę o zamówienie publiczne można rozpatrywać w kategoriach pozakodeksowego typu umowy nazwanej. Od razu został on poddany krytyce, jako pozbawiony jakiegokolwiek umocowania ustawowego, podobnie zresztą jak i dalej idące stanowisko o możliwości uznania umowy o zamówienie publiczne za umowę administracyjną[20].

[18] zob. M. Ofiarska, Z. Ofiarski, Związki komunalne i metropolitalne w Polsce, Warszawa 2021

[19] M. Miemiec za H. Faberem, Umowa administracyjna według prawa niemieckiego [w:] Cywilizacja w administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. UW r. dra hab. Jana Jeżewskiego, Wrocław 2020, s. 313/.

[20] R. Szostak, Umowy o zamówienia publiczne w zarysie, Kraków 2018, s. 11

11. Działalność społeczno-organizatorska

Działalność społeczno organizatorska jest przykładem form działania administracji publicznej stosowanym na bardzo szeroką skalę. Przejawia się ona w licznych wystąpieniach publicznych inicjowanych przez aparat administracyjny. Ich celem pozostaje przekonanie interesariuszy do słuszności określonego zachowania się w warunkach życia społecznego. Wskazuje się tutaj na prowadzenie różnego rodzaju spotkań z mieszkańcami, porad, konferencji, prelekcji lub pogadanek wobec istotnych spraw społecznych dla mieszkańców wspólnoty samorządowej.

Podsumowanie

Reasumując dotychczasowe ustalenia należy stwierdzić, że zagadnienia normatywne dotyczące prawnych form działania administracji publicznej stanowią niezwykle rozległą i wielowątkową problematykę. Urzędnicy zatrudnieni w organach administracji publicznej, w swej pracy zawodowej na co dzień spotykają się z wieloma aspektami wpisującymi się w obszar aktywności aparatu administracyjnego, która per se jest swoistym wyrazem realizowania prawnych form działania administracji publicznej. Oczywistym jest stwierdzenie, że największe zainteresowanie wzbudza tematyka dotycząca decyzji administracyjnej, która niewątpliwie jest podstawowym instrumentem prawnym stosowanym przez organy władzy publicznej. Trudno nawet zliczyć, jak wiele takich decyzji otrzymują podatnicy podatków od nieruchomości, rolnych lub leśnych. Każdy pracownik organu jednostek samorządu terytorialnego posiada pewien zakres czynności, w których znajdują się procedury odwzorowujące prawne formy działania administracji publicznej, niezależnie w jakim urzędzie, wydziale, referacie bądź na jakim stanowisku pracy pracownik samorządowy jest zatrudniony. Ważna zatem pozostaje świadomość obowiązków służbowych wykonywanych w sferze samorządu terytorialnego, bowiem ich poprawność wpływa nie tylko na wizerunek gminy, powiatu lub województwa ale przede wszystkim w obliczu zadania publicznego dochodzi do zaspokojenia potrzeby każdego mieszkańca wspólnoty samorządowej z osobna, poszanowania jego godności i suwerenności.

O AUTORZE

dr Mariusz Paradowski - doktor nauk prawnych, kwalifikacje III stopnia uzyskał na Wydziale Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie. Dysertację doktorską pt. Pozwolenie budowlane napisał pod kierunkiem prof. zw. dra hab. Józefa Filipka. Był słuchaczem studiów podyplomowych z zakresu prawa, ekonomii i pedagogiki: w Warszawskiej Szkole Zarządzania – Szkole Wyższej w Warszawie, Wyższej Szkole Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Politechnice Krakowskiej im. Tadeusza Kościuszki w Krakowie, Politechnice Częstochowskiej oraz Wyższej Szkole Zarządzania w Częstochowie. Studia magisterskie ukończył na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regułskiego.

.....
Warszawa, marzec 2022
www.frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regułskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa