

## Procesowe i ustrojowe problemy wykonywania administracji przez JST

### I. Wydawanie aktów prawa miejscowego i ich znaczenie w procesie stosowania prawa

#### Akt prawa miejscowego

Zgodnie z treścią art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP akt prawa miejscowego, to akt stanowienia prawa (akt prawotwórczy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym), powszechnie obowiązujący na obszarze działania organu, który go ustanowił, wydany na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego.

Bardziej szczegółowo akty prawa miejscowego to:

#### a) **podstawowe źródło prawa powszechnie obowiązującego:**

akty prawa miejscowego są stanowione na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia ustawowego. Upoważnienie może mieć charakter szczegółowy. Wtedy, oprócz ogólnie wskazanego „zadania prawotwórczego” oraz organu uprawnionego do wydania aktu prawotwórczego, konkretnie określa materię prawotwórczą danego aktu.

Upoważnienie o charakterze generalnym precyzuje natomiast „zadanie legislacyjne” oraz wskazuje organ posiadający do wydania aktu, ale równocześnie pozostawia prawotwórcy zasadniczą swobodę w decydowaniu o kształcie materii zawartej w akcie prawa miejscowego.

Oczywiście akty prawa miejscowego mają charakter wykonawczy w stosunku do ustawy, zatem muszą być zgodne z celami ustawowych upoważnień i nie mogą przekraczać wyznaczonych przez ustawę granic. W konsekwencji postuluje się, żeby upoważnienie ustawowe charakteryzowało się niezbędną szczegółowością, tak aby akt podstawowy ograniczał się do wykonania ustawy i nie stanowił samodzielnej regulacji dla materii ustawowej i równocześnie aby pomiędzy ustawą a aktem wydawanym na jego podstawie istniała rzeczywista więź formalna (rzeczywiste istnienie jednoznacznego upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego. Odnośnie powyższego wyklucza się zatem możliwość przeprowadzenia np. wykładni celowościowej,



czy rozszerzającej upoważnienia, która miałaby na celu „wyjaśnienie treści upoważnienia”, dodatkowo wyklucza się możliwość formułowania upoważnień podstawowych – inaczej przeczyłoby treści art. 94 Konstytucji RP, jak również zakazuje się tzw. pod- lub subdelegacji kompetencji prawotwórczych – Konstytucja RP w art. 92 ust. 2 wprost formułuje ten zakaz w stosunku do rozporządzeń, natomiast odnośnie aktów prawa miejscowego powyższy zakaz bezpośrednio potwierdza orzecznictwo).

Obok wspomnianej wyżej więzi formalnej akt prawa miejscowego co do zasady znajduje się z ustawą zawierającą upoważnienie go jego stanowienia w więzi materialnej, która realizuje się w dopełnianiu przez akt ustawy i zgodności z nią, jak również z innymi ustawami (także rozporządzeniami) przedmiotowo związanymi z materią regulowaną w akcie prawa miejscowego. Uzupełniająco stwierdza się, że akt prawodawczy powinien wyczerpująco regulować materię wynikającą z upoważnienia ustawowego, a równocześnie nie powinien ingerować w przepisy, które nie należą do jego zakresu przedmiotowo-podmiotowego, co do zasady nie może być sprzeczny z aktami normatywnymi wyższego rzędu i jak zostało wskazane wcześniej nie może zawierać regulacji sprzecznej z treścią aktu wyższego rzędu, a równolegle powinien uwzględniać wiążące normy prawa międzynarodowego.

Ponadto akt prawa miejscowego jako akt podustawowy powinien unikać powtarzania przepisów zamieszczonych w innych aktach normatywnych wyższego rzędu.

W nawiązaniu do powyższego, mając na uwadze systematykę źródeł prawa powszechnie obowiązującego, należy podkreślić, że akt prawa miejscowego:

- w stosunku do Konstytucji RP, rozporządzenia unijnego, ustawy (także ratyfikowanej umowy międzynarodowej. W tym miejscu należy zauważyć bowiem, że ratyfikowana umowa międzynarodowa zajmuje miejsce ponad ustawą w hierarchii źródeł prawa – art. 91 ust. 2 Konstytucji RP; również prawo stanowione przez organizację międzynarodową, jeżeli z ratyfikowanej umowy międzynarodowej konstytuującej tę organizację wynika, że ma być ono stosowane bezpośrednio i z pierwszeństwem przed ustawami – art. 91 ust. 3 Konstytucji RP. Ponadto Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy



międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach – art. 90 ust. 1 Konstytucji RP) – jest podległy;

- w stosunku do rozporządzenia wykonawczego – co do zasady (ze względu na rangę podmiotów je stanowiących) podległy, ale równolegle należy zaznaczyć, że tak rozporządzenie wykonawcze, jak i akt prawa miejscowego mają charakter podustawowy (kryterium delegacji) i oba stanowione są przez organy administracji publicznej;

- w stosunku do innego aktu prawa miejscowego – w tym zakresie należy podzielić stanowisko, zgodnie z którym w systematyce źródeł prawa ma znaczenie nie tyle analiza hierarchii aktów prawa miejscowego – wszakże co do zasady są one względem siebie równorzędne – ale procedura działania mająca na celu ustalenie przepisów obowiązujących w przypadku kolizji aktów prawa miejscowego. W tym zakresie należy jednakże podkreślić, iż wyraźny rozdział kompetencji organów JST wyklucza tę kolizję poza materią aktów o charakterze porządkowym. Tu bowiem przesłanki działań prawotwórczych (niezbędność ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego – patrz np. art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2001, Nr 142, poz. 1591 z późn. zm. oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2001m Nr 142, poz. 1592 z późn zm.) pokrywają się, a tym samym dają możliwość tożsamego przedmiotowo działania radzie gminy oraz radzie powiatu, oczywiście na właściwym dla nich terytorium.

Uwzględniając fakt, iż akty prawa miejscowego gminy oraz powiatu (jak również województwa<sup>1</sup>) są względem siebie równe, to w przypadku, gdy inne przepisy, którym akt prawa miejscowego podlega, nie reguluje danej kwestii (w takiej sytuacji możliwość wydania aktu prawa miejscowego co do materii już uregulowanej jest bowiem wyłączona), o pierwszeństwie aktu prawa miejscowego decyduje data wejścia w życie.

Jeżeli zatem organ JST ureguluje określoną materię, to w zakresie objętym tą regulacją inny organ JST nie może ustanowić aktu prawa miejscowego

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2001, Nr 142, poz. 1590).



(np. rada powiatu będzie musiała wykluczyć zastosowanie uchwalanych przepisów porządkowych do obszaru gminy, na której obowiązują już tożsame przepisy porządkowe wcześniej wprowadzone aktem prawa miejscowego uchwalonym przez upoważniony organ gminy).

Przy możliwości uwzględniania przez organy stanowiące lokalnej specyfiki danego obszaru, która wpływa na kształt przepisów prawa, jednoznaczne podporządkowanie aktów prawa miejscowego ustawie stanowi element gwarantujący poszanowanie zasady jednolitego porządku prawnego.

**b) obowiązujące na obszarze działania organu je stanowiącego**

akt prawa miejscowego obowiązuje na obszarze działania organu go stanowiącego. Przyjmuje się, że akt prawa miejscowego może dotyczyć części danego terytorium (odnośnie powiatów dotyczy to aktów o charakterze porządkowym, ustawa o samorządzie gminnym nie przewiduje takiej możliwości, jednakże nie jest to równoznaczne z zakazem tworzenia takiego aktu) albo wykraczać poza nie (prawo miejscowe w związku z zawarciem porozumienia np. związek komunalny gmin).

**c) ustanawiane na podstawie i w granicach ustaw przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej**

przyznanie kompetencji prawotwórczej organom samorządu terytorialnego oraz terenowym organom administracji rządowej wiąże się bezpośrednio z potrzebą uwzględniania przy kształtowaniu prawa lokalnych, charakterystycznych dla danej jednostki samorządu terytorialnego uwarunkowań, zagwarantowania możliwości dynamicznego reagowania na zmieniającą się rzeczywistość na szczeblu lokalnym oraz pogodzenia istoty prawotwórstwa z interesem podmiotów stosujących prawo na tym szczeblu.

**d) ogłoszone na zasadach i w trybie określonym w ustawie**

zgodnie z treścią art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Równocześnie odpowiednio do treści art. 88 ust. 2 Konstytucji RP zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (tj. ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych



aktów prawnych; Dz.U. 2007, Nr 68, poz. 449 z późn. zm. – dalej również u. oan).

Przesłanka ogłoszenia aktu prawa miejscowego co do zasady realizuje się poprzez ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym, gdzie dzień wydania dziennika jest dniem ogłoszenia aktu (poza aktem o charakterze porządkowym – tu, pamiętając o trybie podstawowym ogłoszenia, ogłoszenie następuje w drodze obwieszczenia, oraz w sposób zwyczajowo przyjęty lub w środkach masowego przekazu, dzień obwieszczenia i wykorzystania jednej z dwóch pozostałych towarzyszących form upublicznienia aktu jest dniem jego ogłoszenia. W zakresie wykorzystania środków masowego przekazu nadal kontrowersyjną pozostaje, pomimo braku jednoznacznych argumentów, możliwość wykorzystania Internetu jako takiego środka).

Niezależnie od podjęcia działań prowadzących do ogłoszenia aktu na wójcie (burmistrzu, prezydencie miasta) ciąży obowiązek przesłania przepisów porządkowych do wiadomości wójtom (burmistrzom, prezydentom miast) sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina – następnego dnia po ich ustanowieniu (art. 41 ust. 5 u. o s.g.), a na staroście organom wykonawczym gmin położonych na obszarze powiatu i starostom sąsiednich powiatów, także następnego dnia po ich ustanowieniu (art. 42 ust. 4 u. o s.p.). Dodatkowo prowadzeniu podlega zbiór dzienników urzędowych (art. 27 u. oan - wojewoda) oraz zbiór przepisów dostępny do powszechnego wglądu w siedzibie organu (odpowiednio starostwo i urząd gminy – art. 28 ust. 1 i 2 u.oan), a także obowiązek prowadzenia Biuletynów Informacji Publicznej i publikacji dotyczących spraw publicznych. Co istotne na organach JST nie ciąży równolegle obowiązek informowania o ustaniu obowiązywania danego aktu.

Odnosnie ogłaszania aktów prawa miejscowego należy podnieść, że wspomniana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 kwietnia 2008 r. w sprawie wymagań technicznych wydawania dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, elektronicznej formy dzienników urzędowych oraz środków

komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych (Dz.U. Nr 75, poz. 451 z późn. zm.) nakłada na JST terytorialnego następujące obowiązki:

- od 1 stycznia 2010 r. - obowiązek uruchomienia oficjalnego i otwartego elektronicznego systemu publikowania, wyszukiwania i weryfikowania aktów prawnych.

Zgodnie z rozporządzeniem: dokumenty elektroniczne zawierające akty podlegające ogłoszeniu sporządza się w formacie XML (załącznik nr 1) – § 3; akty podlegające ogłoszeniu zapisywane są jako teksty strukturalne (format XML) przedstawiające w sformalizowany sposób budowę aktu prawnego, która jest niezależna od sposobu jego prezentacji, w szczególności jego wyświetlania lub drukowania ( § 4); ogłoszenie następuje w formacie XML i PDF z równoczesnym udostępnieniem na stronach BIP organów i podmiotów upoważnionych do ich ogłaszania;

- w 2009 r. JST jedynie mogą (nie muszą) przygotowywać aktu do publikacji w formacie XML. Akty mogą być dostarczane do publikacji wg nowych zasad, ale również w obecnie przyjęty sposób czyli np. w formatach „rtf”. W praktyce sposób realizacji powyższego obowiązku w praktyce stanowi odzwierciedlenie zalecenia wojewody w tym zakresie i na obszarze kraju, choć nie zasadniczo, to jednak jest różnorodny. Od 2010 r. będzie obowiązek przekazania aktu do publikacji w formacie XML wiązać będzie organy pod rygorem nieważności;

- od 1 stycznia 2011 r. – oryginałem aktu przekazywanego do publikacji ma być podpisany cyfrowo akt w formie elektronicznej (co do zasady).

## **Wejście w życie aktów prawa miejscowego**

Akty wykonawcze i ustrojowo-organizacyjne wchodzą w życie w terminie 14 dni od dnia ich ogłoszenia. Oczywiście akt może określać termin dłuższy; termin krótszy może zostać wprowadzony, jeżeli ważny interes państwa tego wymaga. Dodatkowo istnieje możliwość wprowadzenia aktu w życie z mocą wsteczną „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie” – art. 5 u. oan. Co do zasady przyjmuje się, że powyższe zasady nie zostaną naruszone, jeżeli przepisy mające działać z mocą wsteczną nie wprowadzają obowiązków. Nie zawsze jednak „wsteczne” wprowadzenie przepisów regulujących uprawnienia będą

uznane za zgodne z tymi zasadami. Istotne jest bowiem sprawdzenie, czy wsteczne przyznanie określonych uprawnień nie jest równoznaczne z pogorszeniem sytuacji innych podmiotów (np. gdy uprawnienie ma charakter finansowy, a wydatkowanie sum pieniędzy wyłącza realizację innego celu).

Z kolei akty porządkowe zasadniczo wchodzą w życie po upływie 3 dni od dnia ogłoszenia, ale jeżeli zwłoka w wejściu w życie mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenie życia, zdrowia lub mienia – można zarządzić wejście ich w życie z dniem ogłoszenia (dopuszczalna jest także moc wsteczna – przy uwzględnieniu uwag jak wyżej).

### **Obowiązki nadzoru nad prawem miejscowym a działania nadzorcze:**

Zgodnie z treścią art. 85 u. o s.g. (art. 77 u.o.s.p., art. 79 u.o.s.w.) nadzór nad działalnością gminną (wykonywaniem zadań powiatu, województwa) sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem (także art. 171 ust. 1 Konstytucji RP). Organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa (art. 86 u. o s.g., 76 ust. 1 u.o.s.p., art. 78 ust. 1 u.o.s.w.).

Organowi nadzoru przysługuje prawo do: a) stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego z możliwością wstrzymania jego wykonania (przy wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności aktu), b) stwierdzenia, że został on wydany z naruszeniem prawa, c) zaskarżyć akt do sądu administracyjnego.

**Ad. a. i c.** Organ nadzoru orzeka o nieważności aktu w całości lub w części, gdy jest on sprzeczny z prawem. O nieważności orzeka w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia mu aktu. Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności aktu wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego (art. 90 ust. 1, 92 ust. 1 u. o s.g., 79 ust. 1, art. 80 ust. 1 u.o.s.p., art. 82 ust. 1, art. 82a ust. 1 u.o.s.w.). Prawomocne stwierdzenie nieważności aktu skutkuje jego usunięciem z obrotu prawnego ze skutkiem od dnia jego wejścia w życie. Po upływie terminu 30 dni od dnia doręczenia aktu, organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności aktu. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć akt do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 1 u. o s.g., 81 ust. 1 u.o.s.p., art. 82c ust. 1 u.o.s.w.).

W przypadku zaskarżenia aktu prawa miejscowego do sądu istnieje możliwość wstrzymania jego wykonania na podstawie art. 61 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.). W tym jednak zakresie wstrzymanie wykonania może dotyczyć wyłącznie aktu, który jeszcze nie wszedł w życie. Wstrzymanie wykonania oczywiście wstrzyma także wejście w życie.

Co istotne do aktu prawa miejscowego nie ma zastosowania przepis wyłączający możliwość stwierdzenia jego nieważności po upływie roku od dnia ich podjęcia art. 82 ust. 1 u. o s.g., 81 ust. 1 u.o.s.p., art. 83 ust. 1 u.o.s.w.)

**Ad.b.** Stwierdzenie, że akt został wydany z naruszeniem prawa następuje w przypadku nieistotnego naruszenia prawa (art. 91 ust. 4 u. o s.g., 79 ust. 4 u. o s.p., art. 82 ust. 5 u. o. s.w.). Za takie naruszenie uznaje się wady, które nie mają wpływu na treść aktu. Wskazane orzeczenie nie wpływa na moc obowiązywania aktu, ale stanowi podstawę do wystąpienia z żądaniem odszkodowania, jeżeli wada była jej przyczyną.

W przypadku wydania aktu nadzoru JST przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Powyższe uprawnienie stanowi konsekwencję zasady, zgodnie z którą samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP). Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy, związku i porozumienia międzygminnego (art. 98 ust. 1 i 2 u. o s.g.), powiatu, organów związków i porozumień powiatów (85 ust. 1 i 2 u. o s.p.), województwa (art. 86 ust. 1 u. o. s.w.) podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Co do zasady do złożenia skargi uprawniony jest ten podmiot, którego interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który wydał akt albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze (art. 98 ust. 3 u. o s.g., art. 85 ust. 3 u. o s.p.). Gdy do złożenia skargi jest uprawnione województwo, podstawą jej wniesienia jest uchwała sejmiku województwa (art. 86 ust. 1 u. o s.w.).

Uwzględniając publicznoprawny charakter wniesienia skargi, podmiotem wnoszącym będzie odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta (art. 31 u. o s.g.),



starosta (art. 34 ust. 1 u. o s.p.), marszałek województwa (art. 43 ust. 1 u. o s.w.). Podmiot uprawniony do złożenia skargi może wyznaczyć pełnomocnika do wniesienia skargi do sądu (np. rada gminy w uchwale o wniesieniu skargi może wskazać pełnomocnika, brak wskazania prowadzi do uznania, iż wnoszącym skargę będzie wójt, burmistrz, prezydent miasta). Wraz ze skargą wniesieniu do sądu administracyjnego podlega uchwała lub zarządzenie o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego. Brak uchwały lub zarządzenia stanowi brak formalny skargi i sąd wzywa do jego usunięcia. Przesłanką sine qua non zadośćuczynieniu wezwaniu jest podjęcie uchwały lub wydanie zarządzenia przed upływem terminu do wniesienia skargi. W przypadku złożenia do sądu samej skargi i dopiero później wydania wymaganej uchwały lub zarządzenia o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego należy zalecić ponowne złożenie skargi – tym razem już wraz z wymaganą uchwałą lub zarządzeniem.

### **Przesłanki utraty mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego**

- klauzula derogacyjna w akcie prawa miejscowego;
- klauzula derogacyjna w ustawie;
- uchylene lub zmiana aktu przez wydającego go;
- uchylene przez organ nadzoru;
- stwierdzenie nieważności przez organ nadzoru lub sąd administracyjny;
- utrata mocy obowiązującej w skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego;
- nieprzedłożenie lub odmowa zatwierdzenia przez radę (przepisy porządkowe).

### **Wygaśnięcie przepisów aktu prawa miejscowego**

- zaistnienie określonych przesłanek faktycznych (np. osiągnięto cel, przeminęły zdarzenia będące podstawą),
- upływ czasu, na który został wydany;
- zmiana podziału terytorialnego (wygaśnięcie jednych i zajęcie ich miejsca przez przepisy właściwe dla obszaru „wchłaniającego”),
- wydanie aktu w tym samym przedmiocie,

- uchylenie podstawy prawnej (możliwość wprowadzenie przepisów prowadzących do utrzymania odpowiednich przepisów w obrocie prawnym).

## **Wydawanie aktu indywidualnego na podstawie aktu prawa miejscowego**

W przypadku potrzeby orzekania o prawach lub obowiązkach podmiotu prawa organ administracji publicznej wydaje decyzję administracyjną. Jednoznacznie w tym zakresie należy skrytykować praktykę organów uznających, iż orzekanie w sprawach uregulowanych w aktach prawa miejscowego nie wymaga wydania decyzji administracyjnej ale nieformalnego pisma. Jak wskazano na wstępie, akt prawa miejscowego jest powszechnie obowiązującym aktem prawa i ma zastosowanie w obrocie prawnym jak pozostałe z nich.

W przypadku stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego decyzje ostateczne wydane na podstawie takiego aktu należy usunąć z obrotu prawnego jako wydane bez podstawy prawnej (konsekwencja wywołania przez stwierdzenie nieważności skutków *ex tunc*) – art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a.

W przypadku wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia o niezgodności aktu z Konstytucją RP, ustawą, umową międzynarodową organ powinien rozważyć wznowienie postępowania i uchylenie wydanej decyzji ostatecznej – art. 145a K.p.a.

W przypadku uchylenia przepisu prawa zawierającego upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego, co do zasady decyzje wydane do tej pory obowiązują w obrocie prawnym, natomiast akt prawa miejscowego traci moc i nie może stanowić podstawy do wydawania dalszych decyzji.

## **II. Organ wykonawczy a organ stanowiący JST - uprawnienia kontrolno-nadzorcze organów JST**

Zasadniczym pytaniem pojawiającym się w toku analizy uprawnień kontrolnych organów JST jest pytanie o przedmiotowe ramy i formę sprawowanej przez organy stanowiące kontroli organów wykonawczych JST.

W tym zakresie należy przypomnieć, że organami gminy są: wójt (burmistrz, prezydent miasta) oraz rada gminy (art. 11a ust. 1 u. o s.g.), gdzie organem

wykonawczym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta<sup>2</sup>), a organem stanowiącym i kontrolnym, pamiętając oczywiście o instytucji referendum, rada gminy (art. 15 ust. 1, art. 26 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 3 u o s.g.). Rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną, która opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi (wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową) – art. 18a ust. 1 i 3 u. o s.g. Równocześnie komisja rewizyjna wykonuje inne zadania zlecone przez radę w zakresie kontroli. Uprawnienie to nie narusza uprawnień kontrolnych innych komisji, powoływanych przez radę gminy na podstawie art. 21 ust. 1 (art. 18a ust. 4 u. o s.g.)<sup>3</sup>.

Jak wynika z powyższego podstawowym „narzędziem kontrolnym” rady gminy w stosunku do wójta jest komisja rewizyjna, przy czym wykonywanie przez nią zadań kontrolnych nie narusza uprawnień kontrolnych innych komisji. Chodzi tu o komisje stałe i doraźne (podległe radzie gminy), które rada powołuje ze swojego grona do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy (art. 21 ust. 1 i 3 u. o s.g.).

Podobne rozwiązanie znajdziemy w ustawie o samorządzie powiatowym i ustawie o samorządzie województwa. Zgodnie z treścią art. 8 ust. 2 u. o s.p. organami powiatu są rada powiatu i zarząd powiatu, gdzie rada powiatu jest organem stanowiącym i kontrolnym powiatu, z zastrzeżeniem przepisów o referendum powiatowym, a zarząd organem wykonawczym powiatu (odpowiednio art. 9 ust. 1 i art. 26 ust. 1 u. o s.p.). Rada powiatu kontroluje działalność zarządu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych. W tym celu powołuje komisję rewizyjną, która opiniuje wykonanie budżetu powiatu i występuje z wnioskiem do rady powiatu w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi, przy czym wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową (art. 16 ust. 1 i 3 u. o s.p.). Równolegle komisja rewizyjna wykonuje inne zadania zlecone przez radę powiatu w zakresie kontroli, a wykonywanie tych zadań nie narusza uprawnień kontrolnych innych komisji powoływanych przez radę na

<sup>2</sup> W dalszej części tam, gdzie będzie mowa o wójcie rozwiązania normatywne dotyczą także burmistrza i prezydenta miasta.

<sup>3</sup> Zasady i tryb działania komisji rewizyjnej określa statut gminy – art. 18a ust. 5 u. o s.g.

podstawie art. 17 u. o s.p.<sup>4</sup> Tak jak w przypadku gminy te „inne komisje” mogą mieć charakter stały lub doraźny i są podległe radzie powiatu (art. 17 ust. 1-2 u. o s.p.).

Z kolei organami województwa są sejmik województwa i zarząd województwa, gdzie sejmik województwa jest organem stanowiącym i kontrolnym województwa (art. 16 ust. 1 u. o s.w.), a zarząd województwa jest organem wykonawczym województwa (art. 31 ust. 1 u. o s.w.).

Analogicznie do wcześniej opisanych jednostek samorządu terytorialnego sejmik województwa kontroluje działalność zarządu województwa oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych i w tym celu powołuje komisję rewizyjną, która opiniuje wykonanie budżetu i występuje z wnioskiem do sejmiku województwa w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi województwa. Wniosek ten podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową (art. 30 ust. 1 i 3 u. o s.w.).

Co istotne ustawa o samorządzie województwa nie wprowadza bezpośrednio możliwości kontroli zarządu poprzez komisję rewizyjną w innym niż wskazany wyżej zakresie, jednakże równolegle sejmik województwa może powoływać ze swojego grona stałe i doraźne komisje do wykonywania określonych zadań, a tym samym do kontroli zarządu w innych sferach (art. 28 ust. 1 u. o s.w.) i co ważne to właśnie sejmik wybiera zarząd województwa, w tym marszałka (art. 32 ust. 1 u. o s.w.).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż model kontroli organu wykonawczego przez organ stanowiący JST jest co do zasady tożsamy, oczywiście z uwzględnieniem różnic dotyczących samorządu województwa. Co istotne powyższy model jest klarowny i jednoznaczny. W tym zakresie należy podnieść, że kontrola organu wykonawczego sprawowana jest przez komisję rewizyjną lub inną komisję powołaną przez organ stanowiący. Komisja może mieć charakter stały lub doraźny, a w przypadku gminy i powiatu zadania powierzone komisji rewizyjnej lub innej, odpowiednio powołanej komisji, nawet jeśli przedmiotowo są zbieżne, to nie kolidują ze sobą.

Wydaje się, że tak sformułowany model kontroli stanowi zasadnicze narzędzie ochrony organu wykonawczego przed nieuprawnionymi działaniami kontrolnymi organu stanowiącego. Tym samym wskazany model (pamiętając

---

<sup>4</sup> Art. 16 ust. 4 u. o s.p.s



o odpowiednich zapisach statutowych JST) stanowi jedną z gwarancji podziału władzy na szczeblu lokalnym. W tym zakresie zatem inne formy oddziaływania kontrolnego organu stanowiącego na organ wykonawczy są niedopuszczalne lub zasadniczo ograniczone. Ma to tym większe znaczenie, że w praktyce sygnalizowane są sytuacje, w których organy stanowiące nie tylko żądają od organów wykonawczych stałego legitymowania się efektami pracy w zakresie gospodarki mieniem itp., ale także w zakresie wykonywania przez odpowiednio umocowane organy orzecznictwa administracyjnego. Takie działania mają miejsce przede wszystkim w dziedzinach cieszących się stosunkowo szerszym zainteresowaniem społecznym i należy przypuszczać, że w zasadniczej części podyktowane są chęcią osiągnięcia odpowiedniego efektu politycznego (wyborczego itp. – np. w dziedzinie ochrony środowiska).

Przykładem wspomnianego wyżej i jednoznacznie nieuprawnionego działania organu stanowiącego jest np. zobowiązanie wójta co comiesięcznego (lub podzielonego na inne okresy) raportowania radzie gminy linii orzeczniczej w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej, nakazywanie zawieszenia postępowania, czy wręcz zawieszanie postępowania z naruszeniem procedur postępowania administracyjnego i uzależnianie prawa do podjęcia postępowania od odpowiedniego zdarzenia nieprzewidzianego jako przesłanka zawieszenia (np. niezależnie od treści ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – Dz.U. Nr 199, poz. 1227 – od przeprowadzenia i wyniku referendum w sprawie zlokalizowania na terenie gminy spalarni odpadów, choć samo referendum jest dopuszczalne). W przypadku zaistnienia takich zdarzeń organy wykonawcze (orzecznicze – w tym starosta) powinny podejmować konsekwentne i zdeterminowane działania mające na celu pozbawienie aktów organów stanowiących mocy, a w przypadku ich nielegalności także te działania, które choć sprzeczne z „wytycznymi” organu stanowiącego, to wynikają z przepisów powszechnie obowiązujących. Wskazane przepisy, jako przepisy o randze ustawowej, choćby z tego powodu muszą wyprzedzać postanowienia uchwał organów stanowiących, jako aktów wydawanych na podstawie upoważnień ustawowych.

### **III. Procedura administracyjna - obowiązki procesowe organu administracji publicznej**

Wytyczną pożądaną prawnie działań organu administracji publicznej, w tym zatem i organów JST, są zasady ogólne postępowania administracyjnego, które co do zasady korespondują z zasadami konstytucyjnymi, a równocześnie dookreślają te sfery czynności procesowych, które mają istotne znaczenie dla prawidłowego załatwienia sprawy administracyjnej. Mając na uwadze powyższe bezpośrednio można wymienić następujące procesowe obowiązki organów administracji publicznej:

- obowiązek działania praworządnego (na podstawie i w granicach przepisów prawa – art. 6 K.p.a.). Działanie praworządne wymusza na organie podejmowanie wyłącznie tych czynności, do których przepis prawa go uprawnia (podstawa prawna) i jedynie w takim zakresie, jaki wynika z treści stosowanego przepisu (np. zakaz wykładni rozszerzającej przepisów w przedmiocie kar administracyjnych), przy czym przywoływana przez organ podstawa prawna działania zawsze musi mieć charakter konkretny, dookreślony;

- obowiązek uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (stron) – art. 7 K.p.a. Realizując ten obowiązek organ musi pamiętać, że obu wymienionych interesów chroni on z urzędu, a tym samym w przypadku, gdy interes podmiotu indywidualnego pozostaje w zgodzie z interesem społecznym, to jeżeli przepisy prawa na to pozwalają, organ w zakresie niekolizyjnym powinien uwzględnić ten interes;

- obowiązek wyjaśnienia istotnych okoliczności sprawy z urzędu (zasada prawdy obiektywnej – art. 7 K.p.a., art. 77 §1, 80 K.p.a.). Wskazany obowiązek ciąży na organie administracji publicznej. To organ wyodrębnia istotne okoliczności sprawy (z przepisów prawa materialnego) oraz podejmuje czynności dowodowe mające na celu zebranie niezbędnego materiału dowodowego. W tym zakresie pojawiające się w praktyce próby przerzucenia obowiązku dowodzenia na stronę należy ocenić krytycznie. W postępowaniu administracyjnym nie znajduje bowiem zastosowania zasada, iż ciężar dowodu spoczywa na osobie, która z określonego faktu wywodzi skutki prawne (art. 6 k.c.). Zgodnie z art. 77 § 1 k.p.a. to na organie administracji



publicznej ciąży obowiązek zgromadzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego (por. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 grudnia 2006 r., sygn. akt III SA/Wa 2385/06, LEX nr 328511 oraz z dnia 21 czerwca 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 34/07, LEX nr 351343, odmiennie np. wyrok NSA z dnia 16 lutego 1999 r. sygn. akt III SA 2322/98, LEX nr 38142). Jeżeli strona odmawia przedstawienia żadanego przez organ dokumentu, z posiadania którego wywodzi dla siebie określone uprawnienia, a okoliczności wynikającej z tego dokumentu nie można ustalić w inny sposób, organ może wywieść negatywny skutek dowodowy względem strony (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 marca 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 1944/05, LEX nr 227789). Równocześnie zaniechanie przez organ administracji państwowej podjęcia czynności procesowych zmierzających do zebrania pełnego materiału dowodowego, zwłaszcza gdy strona powołuje się na określone i ważne dla niej okoliczności, jest uchybieniem przepisom postępowania administracyjnego, skutkującym wadliwością decyzji (wyrok NSA z dnia 19 marca 1981 r., SA 234/81, ONSA 1981/1/23).

W zakresie zasady prawdy obiektywnej organ dodatkowo ma obowiązek czuwania nad tym, aby sprawa została załatwiona przed podmiot bezstronny. W związku z powyższym każdorazowo należy zbadać, czy w danej sprawie nie zachodzą przesłanki wyłączenia pracownika albo organu z załatwienia sprawy (art. 24-27 K.p.a.). Należy przy tym zaznaczyć, że wyłączenie pracownika nie powoduje utraty zdolności prawnej organu do załatwienia sprawy tylko obowiązek wyznaczenia nowego pracownika (jeśli takiego już nie ma następuje wyłączenie całego organu). W przypadku wyłączenia organu traci on zdolności prawną (kompetencję szczególną) do załatwienia sprawy, w której wyłączenie nastąpiło. Co ważne instytucja wyłączenia pracownika (również organu) ma jedynie na celu zagwarantowanie obiektywnego, bezstronnego załatwienia sprawy administracyjnej. Należy zatem przyjąć, iż przepis prawa nie zakłada, że pracownik (organ) pozostający ze stroną lub sprawą w określonej relacji automatycznie dopuści się uchybień dowodowych lub innych pozaprawnych działań w sprawie. Zakłada on jedynie, że takie nieprawidłowości mogą wystąpić, a nawet jeśli nie wystąpią, to i tak odbiór społeczny tej sytuacji (szczególnie przy pożądanym dla strony lub pracownika rozstrzygnięciu) co do zasady będzie jednoznaczny (doszukiwanie się – choćby

bezpodstawne – np. prywaty). Mając na uwadze potrzebę umacniania zaufania obywateli do organów państwa (art. 8 K.p.a.) ustawodawca zdecydował się na omawiane rozwiązanie, jako wykluczające ewentualne spekulacje co do bezstronności organu i jego pracowników;

- obowiązek pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej – art. 8 K.p.a. W tym zakresie w literaturze przedmiotu podkreśla się wymóg pozytywnego oddziaływania organów na obywateli na dwóch płaszczyznach: materialnej i moralnej. Płaszczyzna materialna obejmuje szeroko rozumianą infrastrukturę organu. Organ zatem powinien, odpowiednio do swoich możliwości finansowych, ale i ze zrozumieniem dla tej potrzeby, dbać o wizerunek urzędu, w którym przyjmowany jest obywatel, zagwarantować obywatelowi możliwość skorzystania z wydzielonego miejsca w celu sporządzenia pisma procesowego itp. Płaszczyzna moralna obejmuje kapitał ludzki, w tym w szczególności: kwalifikacje pracowników organu, doświadczenie zawodowe, kulturę osobistą, zasady moralne i etyczne pracy, tj. te elementy, które kształtują przeświadczenie obywatela o profesjonalizmie organu jako całości;

- obowiązek należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego, a także obowiązek czuwania nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek – art. 9 K.p.a. Wskazane obowiązki ciążyą na organie od momentu wszczęcia postępowania administracyjnego lub szerzej od momentu podjęcia czynności procesowych w sprawie dotyczącej danego podmiotu. W związku z powyższym obywatel (inny podmiot prawa) nie może zasłaniać się niezajomością prawa i brakiem pouczenia przez organ o określonym obowiązku, jeżeli obywatel przed wszczęciem postępowania nie wystąpił do organu z określonym zapytaniem i podjął określone działanie „na własną rękę”;

- obowiązek zagwarantowania stronie czynnego udziału w postępowaniu – art. 10 § 1 K.p.a. W zakresie tego obowiązku organ zawiadamia (a gdy jest to uzasadnione charakterem czynności wzywa) stronę o wszczęciu postępowania oraz w odpowiednim terminie (na 7 dni przed terminem czynności) o czynnościach





dowodowych i umożliwia jej aktywny udział w czynności dowodowej. Skorzystanie z powyższej gwarancji jest uprawnieniem strony, zatem nie musi z niego skorzystać. Równocześnie organ musi podjąć niezbędne czynności w zagwarantowaniu stronie czynnego udziału. Z powyższego obowiązku nie zwalnia go nawet oświadczenie strony o rezygnacji z tego statusu. Takie rozwiązanie jest konsekwencją przyjęcia przez prawo o postępowaniu administracyjnym tzw. obiektywnej koncepcji legitymacji procesowej strony. Zgodnie z tą koncepcją o posiadaniu statusu strony w sprawie nie decyduje podmiot prawa (subiektywne przeświadczenie), ale przepis prawa (przesłanka obiektywna), z którego wynika interes prawny lub obowiązek danego podmiotu (w związku z art. 28 K.p.a.). Zatem w przypadku oświadczenia strony o zrzeczeniu się tego statusu, organ ma obowiązek zignorować to oświadczenie i nadal podejmować czynności gwarantujące podmiotowi czynny udział w sprawie;

- obowiązek umożliwienia stronie wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji administracyjnej o zebranych materiale dowodowym i materiałach oraz zgłoszonych żądaniach – art. 10 § 1 K.p.a. Co istotne okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, chyba że zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 10 § 2 (art. 81 K.p.a.). Zatem obiektywny brak możliwości wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów pozbawia materiał dowodowy waloru dowodzenia (okoliczność faktyczna nie może być uznana za udowodnioną). W konsekwencji organ zawsze powinien rozważyć pouczenie strony o uprawnieniach z art. 10 K.p.a. Pouczenie o wynikającym z art. 10 K.p.a. uprawnieniu może być zawarte w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania, jednakże jest ono uzasadnione wyłącznie wtedy, gdy organ posiada już cały materiał dowodowy niezbędny do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy. Najczęściej taka sytuacja zachodzi w przypadku, gdy organ załatwia sprawę na podstawie złożonego przez stronę wniosku oraz załączonych dokumentów, względnie w uzupełnieniu o dokumentację posiadaną przez organ z urzędu (rejstry, ewidencje prowadzone przez organ). Jeżeli organ orzeka wyłącznie na podstawie materiałów przedstawionych przez stronę brak pouczenia o treści art. 10 § 1 K.p.a. nie musi stanowić wady postępowania, obiektywnie bowiem strona знаła przedstawione przez siebie dokumenty i miała możliwość wypowiedzenia się w ich zakresie. Równolegle należy



jednakże stwierdzić, że organ z ostrożności procesowej może pouczyć stronę o uprawnieniu wskazując w sprawie względnie krótszy termin na skorzystanie z tego uprawnienia. W przypadku, gdy przedstawione przez stronę dokumenty oraz informacje posiadane przez organ z tytułu czynności służbowych nie są wystarczające do wydania decyzji administracyjnej organ nie poucza strony o uprawnieniu z art. 10 § 1 K.p.a., ponieważ byłoby ono przedwczesne, tj. dokonane przed zebraniem całego niezbędnego materiału dowodowego w sprawie. Organ w takim przypadku najpierw zawiadamia o wszczęciu postępowania, a następnie – po zebraniu materiału dowodowego – informuje stronę o prawie wypowiedzenia się w sprawie odpowiednio do treści art. 10 § 1 K.p.a.;

- obowiązek wyjaśnienia przesłanek załatwienia sprawy – art. 11 K.p.a. Zgodnie z nim organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu. Wskazany obowiązek koresponduje z treścią art. 107 § 1 i 3 K.p.a. Zgodnie z nimi elementem decyzji jest uzasadnienie faktyczne i prawne (§1). Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa (§ 3). Z powyższego wynika, iż uzasadnienie powinno obejmować pełne rozważania nad okolicznościami faktycznymi sprawy w oparciu o przeprowadzoną ocenę materiału dowodowego. Właśnie w uzasadnieniu organ wskazuje dlaczego określone dowody uznał za wiarygodne, a inne nie. Jeżeli w toku postępowania organ pominął żądania dowodowe strony, uchylał jej pytania itp. to w uzasadnieniu decyzji ma obowiązek wyjaśnienia przyczyn takiego zachowania. Z kolei uzasadnienie prawne powinno obejmować treść zastosowanych przepisów prawa i ich wyjaśnienie (wyjaśnienie ma znaczenie jeżeli treść przepisu nie jest jednoznaczna, albo zawiera pojęcia, które ze względu na ich charakter powinny zostać wyjaśnione). W powyższym zakresie należy podkreślić, iż standardy uzasadniania decyzji administracyjnych konsekwentnie przemieszczają się



w kierunku standardów orzeczeń sądowych, a braki w uzasadnieniu mogą stanowić podstawę do uznania, że organ nie wyjaśnił sprawy w całości;

- obowiązek załatwiania sprawy bez zbędnej zwłoki (art. 12 K.p.a.). Organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia, a sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania (art. 35 § 3 K.p.a.). Zgodnie z treścią art. 36 § 1 K.p.a. o każdym przypadku niezakończono sprawy w terminie określonym w art. 35 organ administracji publicznej obowiązany jest zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.

Przyjmuje się, że zawiadomienie strony o niezakończono sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego terminu powinno nastąpić w formie postanowienia. Przekroczenie terminu nie powoduje utraty przez organ zdolności do załatwienia określonej sprawy, zatem organ nadal załatwia tę sprawę, jest jednakże narażony na zażalenie (art. 37 § 1 K.p.a.) i ewentualnie konsekwencje uregulowane w art. 37 §2 K.p.a., a w stosunku do pracownika w art. 38 K.p.a.). W przypadku przekroczenia terminu do załatwienia sprawy organ zawiadamia o tym fakcie stronę i wyznacza nowy termin. Oznaczenie nowego terminu może przybrać każdą formę, ale musi ona pozwalać na jednoznaczne oznaczenie terminu: poprzez oznaczenie granicznej daty: np. „do dnia 15 września 2009 r.”, poprzez wykorzystanie okresów czasu liczonych w dniach, tygodniach lub miesiącach. Należy przy tym wskazać, że orzecznictwo „faworyzuje” oznaczenie nowego terminu w dniach, tygodniach, miesiącach (por. np.: wyrok NSA z dnia 21 czerwca 1996 r., sygn. akt I SAB 28/96, ONSA 1997/2/97: „Nowy termin załatwienia sprawy może być uznany za skutecznie wyznaczony w trybie art. 36 § 1 k.p.a., jeżeli zostanie wskazany przez organ właściwy do załatwienia sprawy zgodnie z art. 57 k.p.a. (tj. w dniach, tygodniach lub miesiącach) i z zachowaniem ogólnej zasady szybkości postępowania określonej w art. 12 K.p.a.; wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 maja 2007 r., sygn. akt I SAB/Wa 20/07, LEX nr



347781: „(...) przepisy nie dają żadnych wskazówek co do tego, jaki to termin może być potrzebny do załatwienia sprawy, jednakże termin ten musi być wyraźnie oznaczony (w dniach, tygodniach, miesiącach)”. Równocześnie należy zaznaczyć, że art. 36 § 1 K.p.a. mówi o niezakończonym w terminie określonym w art. 35 K.p.a., a zatem chodzi o każdy uregulowany w tym artykule termin. Z powyższego wynika, że jeżeli organ wszczynając postępowanie, albo w toku tego postępowania, stwierdzi obiektywnie, iż sprawa ma charakter szczególnie skomplikowany (obiektywnie, a nie np. w związku z niewłaściwym przygotowaniem merytorycznym pracowników organu i samego organu), to obowiązuje go termin 2-miesięczny jako termin maksymalny i dopiero upływ tego terminu aktywuje uregulowany w art. 36 § 1 K.p.a. obowiązek. Oczywiście w przypadku zaskarżenia zachowania organu (w związku z uznaniem, że dopuścił się bezczynności), organ będzie musiał wykazać zawikłłość sprawy, która uprawniała go do przyjęcia 2-miesięcznego terminu jako wyjściowego;

- obowiązek dążenia do zawarcia ugody w sprawie – art. 13 K.p.a. Zgodnie z nim sprawy, w których uczestniczą strony o spornych interesach, mogą być załatwiane w drodze ugody sporządzonej przed organem administracji publicznej, a organ administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, powinien w tych przypadkach podejmować czynności skłaniające strony do zawarcia ugody. Czynności skłaniające do zawarcia ugody polegają na poinformowaniu stron o możliwości ugodowego załatwienia sprawy i odebraniu oświadczeń w tym przedmiocie, a w przypadku pierwotnego braku zgody stron, na choćby ramowym przedstawieniu stronom korzyści płynących z kompromisowego zakończenia postępowania (możliwość porozumienia się, tak aby każda ze stron choć w części uzyskała gwarancje ochrony swego interesu zamiast poddania się orzeczeniu organu, które w przeważającej liczbie przypadków będzie prowadziło do uwzględnienia interesu prawnego jednej ze stron). Oczywiście „skłanianie do zawarcia ugody” nie może mieć formy przymuszania. Zgodnie z art. 114 K.p.a. w sprawie, w której toczy się postępowanie przed organem administracji publicznej, strony mogą zawrzeć ugodę – jeżeli przemawia za tym charakter sprawy, przyczyni się to do uproszczenia lub przyspieszenia postępowania i nie sprzeciwia się temu przepis prawa. Z powyższego wynika, że nie każda sprawa będzie mogła być



załatwiona w formie ugody. Ocena, czy w danej sytuacji istnieje możliwość zawarcia ugody, należy do organu, który w tym zakresie analizuje jej przedmiot. Odnoście czasowej dopuszczalności zawarcia ugody należy przypomnieć, że na mocy art. 115 K.p.a. 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. W celu umożliwienia stronom zawarcia ugody, jeżeli te złożą oświadczenia o zamiarze zawarcia ugody, organ wyznaczy termin do jej zawarcia i obligatoryjnie odroczy wydanie decyzji w sprawie. Wydanie decyzji nastąpi, jeżeli w wyznaczonym terminie ugoda nie zostanie zawarta, albo co najmniej jedna ze stron odstąpi od zamiaru zawarcia ugody (art. 116 K.p.a.). Termin wyznaczany przez organ jest terminem urzędowym, a nie ustawowym (ustawa nie określa bezpośrednio wymiaru czasowego terminu, ale pozostawia jego oznaczenie organowi), zatem w przypadku jego przekroczenia organ może – ale nie musi – wyznaczyć kolejny termin do zawarcia ugody. Jeżeli strony wiedzą, że wyznaczony pierwotnie termin jest zbyt krótki, to mogą wystąpić o jego przedłużenie. Wniosek o przedłużenie powinien zostać wniesiony przed upływem wyznaczonego terminu. Jeżeli wpłynie po, organ nie przedłuża, ale ewentualnie wyznacza nowy termin do zawarcia ugody. Dodatkowo należy zaznaczyć, że wyznaczenie terminu i jego przedłużenie wraz z odroczeniem wydania decyzji ze względu na znaczenie procesowe tych czynności powinny być dokonane w formie postanowienia;

- obowiązek dokumentowania czynności procesowych w aktach sprawy – art. 14 K.p.a. Zgodnie z treścią art. 14 K.p.a. sprawy należy załatwiać w formie pisemnej. Równocześnie sprawy mogą być załatwiane ustnie, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji. Odnośnie powyższego należy podkreślić jedną zasadniczą kwestię – stosunku protokołu do adnotacji.

Zgodnie z treścią art. 67 § 1 K.p.a. organ administracji publicznej sporządza zwięzły protokół z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie (art. 67 § 1 K.p.a.). W konsekwencji każda czynność procesowa – z zastrzeżeniem wymogu określonego w art. 70 K.p.a. – sporządzona na piśmie może



zostać udokumentowana w aktach sprawy poprzez dołączenie do nich dokumentu zawierającego treść tej czynności. Protokół może z swej nazwie zawierać oznaczenie uszczegóławiające jego treść, np. protokół z oględzin miejsca, protokół rozprawy, protokół z przesłuchania strony, świadka, protokół z przyjęcia wniesionego ustnie podania (odpowiednio do treści art. 67 § 2 K.p.a.), jednakże nie jest to konieczne, bowiem sama treść protokołu określa przedmiot, w którym został sporządzony. Należy pamiętać, że bez względu na sposób ukształtowania protokołu zawsze, zgodnie z treścią art. 68 § 1 K.p.a., sporządza się go tak, aby z niego wynikało, kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny, co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono i jakie uwagi zgłosiły obecne osoby. Dodatkowo protokół odczytuje się wszystkim osobom obecnym, biorącym udział w czynności urzędowej, które powinny następnie protokół podpisać. Odmowę lub brak podpisu którejkolwiek osoby należy omówić w protokole (§2). Od obowiązku sporządzenia protokołu z czynności mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy nie można odstąpić, jeżeli organ chce powołać się na określony fakt w uzasadnieniu wydawanej decyzji. Dowodem w sprawie nie będzie zatem wewnętrzna notatka podręczna, notatka służbowa itp. (np. wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1982 r., sygn. akt I SA 258/82, ONSA 1982/1/54 oraz z dnia 13 lipca 1999 r., sygn. akt IV SA 1210/97, LEX nr 47906, wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 grudnia 2006 r., sygn. akt III SA/Kr 1185/05, PPP 2007/9/109). Równocześnie za niewystarczające należy uznać stwierdzenie, iż niemające znaczenia dla sprawy materiały dowodowe zwrócono stronie lub odrzucając je pozostawiono poza aktami sprawy. Zaniechanie sporządzenia protokołów z czynności, które miały istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy, może prowadzić do kwestionowania, iż czynności te ogólne miały miejsce oraz zakresu w jakim zostały przeprowadzone. Dotyczy to m.in. oceny, czy aktualnie przedstawiane dowody były brane pod uwagę, czy też zostały odrzucone bez podania dowodów, czy też są to nowe dowody istotne dla rozstrzygnięcia sprawy (patrz np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 maja 2004 r., sygn. akt III SA 1367/02, LEX nr 148879). Z kolei bezpośrednio odnośnie adnotacji należy wskazać, że zgodnie z treścią art. 72 K.p.a. jest ona formą utrwalenia w aktach czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku



postępowania. Adnotację podpisuje pracownik, który dokonał tych czynności. Adnotacja (notatka służbowa, zapisek urzędowy itp.) sporządzana jest wyłącznie w sytuacji, gdy dana czynność ma znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, ale równocześnie nie dotyczy okoliczności istotnej dla rozstrzygnięcia sprawy. K.p.a. nie określa elementów adnotacji. W związku z powyższym należy przyjąć, że o treści adnotacji decyduje bezpośrednio pracownik ją sporządzający. Powinien on mieć jednak świadomość, że zawarta w adnotacji informacja musi być czytelna i jednoznaczna. Adnotacja może przybierać formę odrębnego pisma, może być również zamieszczona na znajdującym się już w aktach dokumencie, ale tak, żeby nie utrudniać lub nie uniemożliwiać odczytania treści tego dokumentu;

- obowiązek samodzielności działania organu i zakazu stosowania nacisków w zakresie orzecznictwa organu. Powyższe wynika bezpośrednio z charakteru zasady dwuinstancyjności postępowania – art. 15 K.p.a. Wskazana zasada określa model instancyjny postępowania administracyjnego. W ramach tego modelu sprawę administracyjną najpierw rozpoznaje i załatwia organ I instancji, a następnie – w przypadku wykorzystania przysługującego środka zaskarżenia – organ II instancji. Równocześnie organ II instancji nie może podejmować żadnych czynności (poza wynikającymi z kontroli instancyjnej) mogących wpłynąć na kształt rozstrzygnięcia organu I instancji. W razie złamania tego zakazu w postępowaniu wystąpi rażące naruszenie przepisów prawa.

Wskazane wyżej obowiązki tworzą podwalinę prawidłowo przeprowadzonego postępowania administracyjnego, stanowią odpowiedź jak stosować przepisy procesowe i jak działać, aby w sprawie zagwarantować praworządne – zgodne z prawem – załatwienie sprawy administracyjnej. Niestety praktyka, w szczególności analiza orzeczeń organów II instancji, w tym decyzji samorządowych kolegiów odwoławczych, wskazuje, że organy I instancji częściej niż można byłoby to racjonalnie uzasadnić dopuszczają się uchybień procesowych skutkujących uchynieniem wydanej decyzji w całości i przekazaniem organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia. Wskazane uchybienia mają miejsce przede wszystkim w zakresie obowiązków wynikających z art. 7 K.p.a. (zasada prawdy obiektywnej) i art. 10 K.p.a. (zasada czynnego udziału strony w postępowaniu). Kluczem do



zminimalizowania tego problemu jest ścisła kontrola pracowników organu co do sposobu wykonywania czynności procesowych w tym zakresie. Potrzeba podejmowania działań prewencyjnych jest niezbędna i w sposób kompleksowy może odsunąć od organu widmo związanych ze sposobem wykonywania administracji roszczeń odszkodowawczych stron.

**Waldemar Bochenek**

**[waldemar.bochenek@laudator.pl](mailto:waldemar.bochenek@laudator.pl)**

**Tel. 022 862 41 13**



