

**Projekt ustawy - *Przepisy ogólne*
*prawa administracyjnego***

Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, wrzesień 2008

Charakterystyka aktu

- Porządkowanie zamierzeń prawodawcy
- Wzmocnienie jednolitości orzecznictwa
- Ujednolicenie kryteriów kontroli
- Subsydiarność
- Wypełnianie luk prawnych

Wybrane zasady

Zasada poszanowania praw nabytych

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.

Zasada ochrony wiary i zaufania, że urzędnicy administracji działają w granicach upoważnienia

Art. 9.

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

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

Przepis prawa powszechnie obowiązującego wyłączną podstawą ingerowania w prawa i obowiązki jednostki

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.

Generalne upoważnienie do rozstrzygnięcia w drodze decyzji wątpliwości co do wygaśnięcia lub przejścia na inną osobę uprawnień i obowiązków administracyjnych

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.

Generalne upoważnienie do rozstrzygania w drodze decyzji wątpliwości co do wygaśnięcia lub przejścia na inną osobę uprawnień i obowiązków administracyjnych

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.

Zasada przedawniania obowiązków administracyjnych

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.

Zasada orzekania o bezskuteczności prawnej niezgodnych z prawem czynności władczych

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.

**Załatwianie
spraw
administracyjnych**

Zasada równości

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 24,
 - 2) równego traktowania wszystkich podmiotów biorących udział w odrębnych sprawach, jeżeli są podobne pod względem stanu prawnego i faktycznego.

Zasada poszanowania utrwalonych praktyk oraz oczekiwań jednostki

Zasada poszanowania zaufania do państwa i prawa oraz dbałości o społeczną akceptację

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

- 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

Zasada wyważania interesów w sprawach uznaniowych

Art. 18.

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

Zasada współmierności

Art. 18.

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.

Prawo do legalizacji zachowań podjętych bez wymaganych zezwoleń

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.

Zasada kierowania się bezstronnością

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

Zasada odmawiania pozytywnego załatwiania sprawy w drodze decyzji

Art. 31.

1. Organ administracji ma obowiązek załatwienia sprawy w formie przewidzianej ustawą.
2. Jeżeli przepisy prawa w sprawie indywidualnej ustanawiają formę działania organu administracji publicznej inną niż decyzja lub postanowienie, odmowa jej załatwienia w całości lub części następuje przez wydanie decyzji.

Stosowanie sankcji administracyjnych

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 w związku z czynem będącym powodem zastosowania sankcji 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.

Prawo do ustalenia sposobu załatwienia sprawy w umowie z organem administracji

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.

Zespół ekspercki przy RPO ds. opracowania przepisów ogólnych prawa administracyjnego

dr hab. **Dariusz Kijowski** – Przewodniczący, Prorektor i prof. Uniwersytetu w Białymstoku

prof. dr hab. **Janusz Borkowski**, Uniwersytet Łódzki, sędzia NSA w st. spocz.

prof. dr hab. **Wojciech Chróścielewski**, sędzia NSA, Uniwersytet Łódzki

Bogusław Gruszczyński, sędzia NSA, zastępca Dyrektora Biura Orzecznictwa NSA

prof. dr hab. **Zbigniew Kmieciak**, sędzia NSA, Uniwersytet Łódzki

dr hab. **Jerzy Świątkiewicz**, b. zast. RPO, sędzia NSA w st. spocz.

KONTAKT: m.kurus@brpo.gov.pl