

**Stanowisko Rządu wobec komisyjnego projektu ustawy - Przepisy ogólne prawa administracyjnego (druk 3942)**

Rada Ministrów z dużym zainteresowaniem i uwagą przyjęła komisyjny projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego. Każda inicjatywa zmierzająca do usprawnienia funkcjonowania administracji publicznej zasługuje z pewnością na rozważenie. Ważne jest jednak, aby przyjmowane rozwiązania, jakie zostały zaproponowane w projekcie ustawy, pozbawione były wad utrudniających ich wprowadzenie w życie i stosowanie przez uprawnione podmioty. Takie też założenia zostały przyjęte przy analizie niniejszego projektu ustawy.

Celem przedkładanego przez Sejmową Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka projektu ustawy jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa administracyjnego i działań administracji publicznej. W uzasadnieniu projektu jego twórcy podkreślają, że nowe rozwiązania mają zapewnić dalsze kształtowanie podstaw działania państwa przyjaznego, gwarantującego w ramach prawa racjonalne wyważanie racji interesu publicznego oraz interesów, praw i obowiązków jednostki.

U podstaw potrzeby uchwalenia przedmiotowej ustawy projektodawcy wskazują na obszerność gałęzi prawa, jaką jest prawo administracyjne oraz jego praktyczne odniesienie do wszelkich sfer życia jednostki i działalności państwa. Z uwagi, iż ewentualna kodyfikacja prawa administracyjnego – w ocenie twórców – zwiększyłaby tylko trudności w wypracowaniu spójnych rozwiązań, przyjęto formę zebrania w jednym akcie normatywnym jedynie zasad ogólnych prawa administracyjnego. Z tym też związane jest wynikające z art. 1 ust. 1 projektu ustawy zastrzeżenie o stosowaniu tych przepisów w kwestiach nie unormowanych w odrębnych ustawach. W swoim zamierzeniu ustawa stanowi zbiór reguł mających zastosowanie we wszystkich obszarach regulacji szeroko pojmowanego prawa administracyjnego - zarówno w sferze ustrojowej, materialno-prawnej i procesowej, nie wyłączając prawa finansowego i tych części praw pracy, które łączą się ze stosowaniem administracyjno-prawnych instrumentów i form działania.

Tak przyjęte założenia i wiążące się z nimi szczytne i ważne cele wymagały od projektodawcy nie tylko dogłębnej analizy materii, której dotyczy regulacja, lecz także rzetelności, staranności i precyzji przy formułowaniu poszczególnych przepisów oraz ich

wkomponowywania w obowiązujący system prawa. Ustosunkowując się już tylko do zakresu projektu oraz jego odniesienia do innych przepisów należy podkreślić, iż cele te niestety nie są realizowane. Lektura projektu ustawy oraz analiza jego rozwiązań może prowadzić do wniosku, iż stanowić on będzie dodatkowy, dołączony do obowiązujących regulacji akt normatywny. W związku z formułowanymi w uzasadnieniu projektu ustawy celami należałoby oczekiwać aktu, który byłby zwięźczeniem wszystkich regulacji prawa administracyjnego oraz podstawą i odniesieniem dla tworzenia regulacji dla poszczególnych dziedzin prawa administracyjnego. Wymagałoby to stworzenia na bardzo dużym stopniu ogólności katalogu zasad, które funkcjonują w chwili obecnej bądź na gruncie doktryny, bądź jako normy wywodzone z Konstytucji RP (jak zasada decentralizacji, czy równości wobec prawa). Jakość przedkładanych rozwiązań prawnych, w szczególności chaotyczność i niespójność ze sobą poszczególnych przepisów z jednoczesnym pominięciem szeregu zasadniczych dla prawa administracyjnego kwestii (jak np. systemu źródeł prawa administracyjnego, czy podmiotowości publicznej osoby prawnej) nie może niestety pozwalać na pozytywną opinię. Wniosek taki wynika już z braku precyzji przy formułowaniu zakresu przedmiotowego i podmiotowego ustawy. Zakres przedmiotowy określa art. 1, odnosząc się do pojęcia sprawy z zakresu administracji publicznej, niemniej bez próby zdefiniowania danego pojęcia. Z kolei zakres podmiotowy, ujęty poprzez sformułowanie „organy władzy publicznej” może budzić zastrzeżenia z uwagi, iż pojęcie to jako takie nie jest stosowane w terminologii prawa administracyjnego.

Przedkładane rozwiązania sprawiają wrażenie prowizoryczności i jako takie wymagałyby rzetelnej pracy wzmocnionej z pewnością dyskusją, celem gruntownej korekty – zarówno w zakresie przyjętych koncepcji, jak i ich unormowania – przed przedłożeniem projektu pod obrady Parlamentu.

Niezależnie od zasadniczych uwag ogólnych wskazać należy na szereg zastrzeżeń dotyczących poszczególnych przepisów projektu, w szczególności na:

1. Przepis art. 1 ust. 1 projektu ustawy ma kluczowe znaczenie, ponieważ określa zakres przedmiotowej ustawy. Jednakże jego redakcja jest nieprecyzyjna, co w konsekwencji może w procesie jego stosowania rodzić wątpliwości co do tego, które kwestie podlegają przepisom projektowanej ustawy. Niejasne jest stwierdzenie: „w kwestiach nieunormowanych w odrębnych ustawach”. Przykładowo w art. 16 ust. 5 projektu ustawy przewiduje się, że organ administracji publicznej stwierdza przedawnienie w drodze decyzji administracyjnej lub postanowienia administracyjnego na wniosek lub z urzędu.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.) normuje sprawy przedawnienia w rozdziale 8 działu 111, jednocześnie nie zawiera regulacji w zakresie normowanym przez powołany ww. art. 16 ust. 5 projektu. Nie jest więc jasne, czy normę zawartą w projektowanym art. 16 ust. 5 należy uznać za kwestię nienormowaną przez Ordynację podatkową i stosować w prawie podatkowym, czy też wobec kompleksowego uregulowania przedawnienia zobowiązań podatkowych w Ordynacji podatkowej należy uznać, że w prawie podatkowym projektowany przepis nie będzie miał zastosowania.

2. Rozwiązania przyjęte w projekcie w znacznej mierze powtarzają przepisy innych aktów normatywnych, w tym Konstytucji RP, wprowadzając w konsekwencji - w niektórych aspektach - dualizm regulacji. Można tu wskazać na przepis art. 3 i 4 ust. 1, które stanowią powtórzenie art. 7, 87 i 91 Konstytucji RP i art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego. Z art. 7 ustawy zasadniczej i art. 6 Kpa wynika wprost, że organy władzy publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Z konstytucyjnej i wyrażonej w Kodeksie postępowania administracyjnego zasady praworządności wynika, że organy administracji publicznej mogą działać tylko, gdy dają temu podstawę przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Zasada praworządności odnosi się do wszelkich form działania administracji, a więc zarówno gdy organ działa w ramach imperium, jak i dominium. Dlatego brak jest uzasadnienia na odrębne określenie, co stanowi podstawę działań władczych (art. 3), jak i niewładczych (art. 4 ust. 1) organów administracji publicznej. Podkreślenia wymaga, że podejmując działania w sferze dominium organy administracji publicznej mają równorzędną pozycję z innymi podmiotami stosunków cywilnoprawnych. Kolejne powtórzenia zawierają inne przepisy projektu, np.: art. 18 ust. 1 pkt 1-3 stanowi powtórzenie dyspozycji art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej. Problematyka porozumień (art. 38 i nast. projektu) pomiędzy organami administracji publicznej (zarówno organów samorządowych, jak i rządowych) jest już obecnie uregulowana w ustawach ustrojowych, również w zakresie kontroli, a nawet publikacji tych porozumień. Mając na uwadze, że projektowana regulacja i tak nie obowiązuje, jeżeli przepisy szczególne stanowią inaczej, to wątpliwa wydaje się celowość jej wprowadzenia.
3. Przepisy projektowanej ustawy są ze sobą niespójne, gdyż zgodnie z art. 2 ust. 2 jej przepisy stosuje się również do organów samorządów, organizacji spółdzielczych, organizacji społecznych, innych jednostek organizacyjnych i osób powołanych ustawowo do działania w sprawach z zakresu administracji publicznej. Natomiast zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 projektu ustawy organem administracji publicznej jest wyodrębniona państwowa lub samorządowa jednostka organizacyjna albo inny podmiot, któremu na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego lub porozumienia

administracyjnego powierzono wykonywanie, w formach władczych lub niewładczych, działań należących do administracji publicznej.

4. Należy również zauważyć, że projektowane regulacje nasuwać mogą wątpliwości, co do ich relacji z przepisami innych ustaw, jak np. Kodeksu postępowania administracyjnego (proponowany art. 10 i 11 są sprzeczne z art. 22 Kpa regulującym problematykę sporów o właściwość). Podobnie przepis art. 31 ust 2 jest niezgodny z intencją ustawodawcy i treścią przepisu art. 61a § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego wprowadzonego ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18) – ustawa ta weszła w życie w dniu 11 kwietnia 2011 r.
5. Ponadto, znaczna ilość pojęć niedookreślonych, czy też rozwiązań, które w swej istocie zakładają daleko idącą uznaniowość organu administracji publicznej nie tylko nie stanowi gwarancji dla praw obywatela, lecz wręcz może być ich zagrożeniem. Nie można np. zgodzić się z niektórymi definicjami zawartymi w słowniku pojęć, jako pozostającymi w sprzeczności z innymi przepisami ustaw:
  - a) z definicji postanowienia (pkt 3) wynika, iż jest to akt dotyczący kwestii wynikających w toku postępowania, nierozstrzygający sprawy. Przepis art. 123 § 2 Kpa stanowi, że postanowienia dotyczą poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania, lecz nie rozstrzygają o istocie spraw, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Analiza przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego wskazuje, że ustawodawca przewidział również postępowania, które są wydawane poza tokiem administracyjnego postępowania ogólnego (np. postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie – art. 219 Kpa). Do postanowień merytorycznych, rozstrzygających co do istoty sprawy zalicza się natomiast w piśmiennictwie np. postanowienia w przedmiocie zatwierdzenia ugody administracyjnej (art. 119 § 1 Kpa) oraz postanowienie o zajęciu stanowiska w sprawie przez inny organ w trybie art. 106 (tak R. Kędziora, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2008, s. 630). Podobnie ustawa - Ordynacja podatkowa przewiduje wydawanie postanowień, które nie mieszczą się w definicji zawartej w projekcie. Przykładowo za postanowienia rozstrzygające co do istoty sprawy na gruncie Ordynacji podatkowej uznawane są postanowienia o zajęciu stanowiska przy współdziałaniu (art. 209 ustawy - Ordynacja podatkowa) i o odmowie uzupełnienia decyzji (art. 213 § 5 ustawy - Ordynacja podatkowa). Istotne jest aby projektowane przepisy, pomimo zdefiniowania pojęcia „postanowienie” uznawały także za postanowienia akty o tej nazwie nie spełniające tej definicji, wydawane na podstawie odrębnych przepisów. Przyjęcie innego rozwiązania

może spowodować niespójność pomiędzy projektowanymi przepisami a przepisami innych ustaw, w tym ustawy - Ordynacja podatkowa.

- b) projekt wprowadza pojęcie „prawomocnej decyzji” i „prawomocnego postanowienia”, uznając za nie zarówno te akty administracyjne, które były przedmiotem oceny sądu administracyjnego, jak również te, które w ogóle przez ten sąd nie były oceniane, ponieważ nie zostały zaskarżone. Trudno ustalić, czemu ma służyć wprowadzenie tych pojęć w sytuacji, gdy wykonalność decyzji wiąże się z jej przymiotem ostateczności (tak k.p.a.),
  - c) definicja „organu administracji publicznej” zawarta w art. 5 ust. 1 pkt 2 projektu jest sprzeczna z definicją organu administracji publicznej określoną w art. 5 § 2 pkt 3 Kpa. Projektowana ustawa organ administracji publicznej utożsamia z jednostką organizacyjną de facto obsługującą ten organ,
  - d) projekt wprowadza ponadto definicję „ostatecznej decyzji administracyjnej” i „ostatecznego postanowienia”, które nie korelują z definicją ostatecznej decyzji określonej w art. 16 § 1 Kpa.
6. Zastrzeżenia budzi przyjęta koncepcja działania organu w oparciu o prawo zwyczajowe (vide art. 6). W doktrynie prawa funkcjonują dwa różne pojęcia zwyczaj i prawo zwyczajowe. Zwyczaj to ustalony w zbiorowości sposób zachowania się. Prawo zwyczajowe to normy prawne powstałe nie wskutek ustanowienia ich przez państwo, lecz w wyniku uznania przez organy państwa panującego zwyczaju za prawo obowiązujące. Normy prawa zwyczajowego mogą zostać uznane za źródło prawa przez prawo stanowione. Mają wówczas w hierarchii rangę aktu, który je uznaje. Ponadto normy prawa zwyczajowego mogą być włączone do systemu prawa obowiązującego na skutek uznania przez organ państwa (np. w przypadku luki w prawie) i wtedy ich ranga w hierarchii źródeł prawa zależy od miejsca w systemie organów państwowych organu je uznającego (tak B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 429). Bardzo trudne jest określenie granicy, w której zwyczaj staje się prawem zwyczajowym. Z całą pewnością jednostkowe uznanie zwyczaju przez organ administracji publicznej nie może być utożsamiane z normą prawa zwyczajowego.
7. W art. 7 projektu zamieszczono normę, zgodnie z którą przepisy prawa, które mają stosować organy administracji publicznej nie mogą mieć mocy wstecznej, z wyjątkiem przypadku, w którym wynikają z nich wyłącznie uprawnienia. Wskazana norma wkracza w sferę regulacji konstytucyjnej. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego Trybunał Konstytucyjny wyprowadził szereg zasad, w tym zasadę *lex retro non agit*. Przedmiotowa zasada stanowiła wielokrotnie przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego, zarówno na tle obowiązującego art. 2 ustawy zasadniczej, jak również

poprzedniego stanu prawnego. Synteza tych orzeczeń została zawarta np. w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2001r., sygn. akt K. 27/01. Z przytoczonych przez TK orzeczeń wynika, że odstępstwo od zasady *lex retro non agit* jest dopuszczalne w szczególności wtedy, gdy „jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji. Konstytucja dopuszcza nie tylko odstępnie w szczególnych okolicznościach od nakazu wprowadzania zmian do systemu prawnego z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*, ale również odstępnie od nakazu ochrony praw nabytych. Co więcej, w wyjątkowych okolicznościach dopuszczalne jest nawet wprowadzenie pewnych odstępstw od zasady *lex retro non agit*, jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa. Dopuszczalność odstępstw od wymienionych zasad konstytucyjnych zależy od wagi wartości konstytucyjnych, które badana regulacja prawna ma chronić.

8. Przepis art. 9 w zw. z art. 1 również jest zbędny, gdyż obowiązek określenia struktury organizacyjnej organu i obsługującego go urzędu obecnie określają statuty, a problematyka upoważnień do działania w imieniu organu uregulowana jest w art. 268a Kpa. Zawarte w art. 9 ust. 4 projektu domniemanie działania w imieniu organu jest niebezpieczne zarówno dla Skarbu Państwa, jak również jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ może prowadzić do nadużyć, a w konsekwencji odpowiedzialności odszkodowawczej tych podmiotów.

Niejasne jest sformułowanie, iż „Prawa lub interesy adresatów aktów lub czynności urzędowych, podjętych z przekroczeniem zakresu upoważnienia przez osoby zatrudnione w organie, podlegają ochronie”. Jeśli ustawodawca formułuje zasadę ochrony adresata np. decyzji to powinien precyzyjnie określić na czym ta ochrona ma polegać. Uzasadnienie projektu, w którym zawarto wyjaśnienia w tym zakresie, nie może stanowić uzupełnienia projektowanej regulacji. Ochrona adresata decyzji nie powinna polegać na braku możliwości wyeliminowania takiej decyzji z obrotu prawnego, co wynika z uzasadnienia do projektu, ponieważ sankcjonowałoby to pozostawanie w obrocie prawnym decyzji wadliwej, bo wydanej z rażącym naruszeniem prawa (art. 247 § 1 pkt 3 ustawy -Ordynacja podatkowa). W kontekście projektowanej regulacji zauważyć należy, że w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej z powodu wydania tej decyzji z przekroczeniem zakresu upoważnienia stronie postępowania może przysługiwać prawo wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 Kodeksu cywilnego. Roszczenie odszkodowawcze na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 Kodeksu cywilnego może także przysługiwać w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji przez sąd administracyjny (zob. art. 287 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu

przed sądami administracyjnymi /Dz. U. Nr .153. poz. 1270. ze zm./). Ponadto wydaje się, że wyłączenie z ochrony powinno nastąpić w przypadku zmowy adresatów aktów lub czynności i osoby, która podpisała decyzję z przekroczeniem zakresu upoważnienia.

9. Sformułowanie art. 15 ust. 1 dotyczy zagadnienia, które jest regulowane art. 922 § 1 i 2 Kodeksu cywilnego. W doktrynie prawa cywilnego przyjmuje się, że do spadku nie należą majątkowe prawa i obowiązki o charakterze publicznoprawnym, wynikające z przepisów należących do innych działów prawa (prawa administracyjnego, prawa finansowego), także wówczas, gdy skutki prawne śmierci osoby fizycznej są oceniane stosownie do przepisów Kodeksu cywilnego regulujących spadkobranie. Jako przykład można podać przepis art. 98 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, na podstawie którego do odpowiedzialności spadkobiercy za zobowiązania podatkowe spadkodawcy stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego o przyjęciu i odrzuceniu spadku oraz o odpowiedzialności za długi spadkowe. Jeżeli jednak z chwilą śmierci danego podmiotu prawa i obowiązki z wymienionych działów przechodzą, na podstawie przepisów tych działów na spadkobierców, to takie obowiązki, mimo że nie należą do spadku uwzględnia się przy obliczaniu zachowku (wyrok SN z dnia 7 kwietnia 2004 r., IV CK 215/03, Lex nr 152889).
10. Nie jest jasne czy przepisy art. 16 ust. 2 i 3 projektu ustawy będą miały zastosowanie także w prawie podatkowym, równoległe z przepisami Ordynacji podatkowej, które normują je w sposób odmienny. Przepisy Ordynacji podatkowej nie przewidują przerwania biegu terminu przedawnienia wskutek podjęcia w postępowaniu sądowym lub administracyjnym każdej czynności zmierzającej do wzruszenia tytułu egzekucyjnego. Ponadto wydaje się, że proponowany art. 16 ust. 3 projektu zbyt ogólnie określa zachowania zobowiązanego, co może powodować trudności w jego interpretacji. Zasadne byłoby rozważenie wprowadzenia przepisu wskazującego na zaistnienie konkretnych zdarzeń lub okoliczności powodujących przedłużenie biegu terminu przedawnienia (zob. np. art. 70 § 3 i 4 ustawy - Ordynacja podatkowa).  
Na gruncie unormowań projektowanego art. 16 ust 4 można mieć także wątpliwości jakie obowiązki powinny być zakwalifikowane do obowiązków o charakterze ciągłym lub powtarzalnym. Przedmiotowa kwestia powinna być szczegółowo uregulowana w projektowanej ustawie, zwłaszcza, że ta kategoria obowiązków nie będzie ulegała przedawnieniu. Projektodawca w uzasadnieniu projektu wskazuje tylko na specyfikę tych obowiązków, uzasadniającą proponowane rozwiązanie. Nie wskazuje jednak żadnych przykładów.
11. Za całkowicie nietrafne należy uznać proponowane rozwiązanie prawne dotyczące wprowadzenia instytucji „bezskuteczności czynności władczej” przy jednoczesnym

uznaniu, że czynność ta nadal wywiera skutki prawne (art. 17). Stwierdzenie takiej bezskuteczności jednakże, zgodnie z ust 3, nie powoduje ustania skutku prawnego lub obalenia aktu lub czynności. Przepis ten wydaje się być niezrozumiały w kontekście treści art. 5 ust 1 pkt 1 i 3, definiującego decyzję i postanowienie jako akt władczy. Rodzi się zatem pytanie, po co stwierdzać bezskuteczność aktu władczego, skoro po pierwsze do niczego to nie prowadzi i po drugie – skoro w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego przewidziane są możliwości wzruszenia ostatecznego rozstrzygnięcia w trybie szczególnym.

12. Projektowany art. 18 ust. 2, stanowiący że organ powinien załatwić sprawę zgodnie z żądaniem jednostki, niezależnie od dalszej treści przepisu jest nie do przyjęcia, ponieważ sugeruje podejmowanie rozstrzygnięć wyłącznie zgodnych z żądaniem strony. Taka treść przepisu jest niezgodna z istotą uznania administracyjnego, polegającego na możliwości podjęcia rozstrzygnięcia niezgodnego z żądaniem strony także wówczas, gdy spełnione są określone w przepisach przesłanki do wydania rozstrzygnięcia zgodnego z żądaniem strony.

Użyte w projektowanym art. 18 ust. 3 zdanie pierwsze określenie „powinny być współmierne do obranego celu” wydaje się niewłaściwe, ponieważ organy administracji podejmują działania na podstawie przepisów prawa i w celach określonych w tych przepisach lub z nich wynikających. Powyższe sformułowanie sugeruje, że to wyłącznie organy administracji samodzielnie formułują cele swoich działań.

13. W art. 19 zawarto przepisy dotyczące przyrzeczenia załatwienia sprawy w określony sposób, które nie są celowe, a nadto wątpliwe. Każdy organ administracji zgodnie z konstytucyjną zasadą ma obowiązek działać w granicach i na podstawie prawa, przestrzegając określonych w Kpa zasad ogólnych, w szczególności zasady prawdy obiektywnej. Złożenie przyrzeczenia załatwienia sprawy w określony sposób na etapie przyjmowania wniosku, przed zbadaniem całokształtu sprawy tj. stanu prawnego i faktycznego, może rodzić nieuzasadnione spory, zwłaszcza w sprawach, w których rozstrzygnięcie zależne jest od uznania organu. Ponadto w ust. 2 art. 19 projektowanej ustawy podmiotowi w przypadku niedotrzymania przyrzeczenia przysługiwałoby roszczenie według przepisów prawa cywilnego o naprawienie wynikłej z tego faktu szkody. Należy zauważyć, że taka regulacja jest niespójna z obowiązującym systemem prawa. Zgodnie z art. 417<sup>1</sup> Kc jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Kpa nie przewiduje takiej przesłanki nieważności decyzji jak niedotrzymanie przyrzeczenia załatwienia sprawy w określony sposób. Natomiast



wyposaża stronę niezadowoloną z rozstrzygnięcia sprawy w takie instrumenty jak zażalenie lub odwołanie i wreszcie skargę do sądów administracyjnych.

14. Projektowany art. 23 zawiera dyrektywy wykładni prawa. Już pierwsza z tych dyrektyw budzi poważne wątpliwości, ponieważ sugeruje, że nie jest możliwe interpretowanie przepisów prawa w sposób powodujący ograniczenie praw jednostki lub zwiększający jej obowiązki. W prawie podatkowym powyższa dyrektywa nie mogłaby mieć zastosowania, ponieważ istotą przepisów podatkowych jest nakładanie obowiązków na różne podmioty. Druga dyrektywa wymieniona w tym przepisie, przewiduje pierwszeństwo wykładni celowościowej przed innymi rodzajami wykładni. Trzeba jednak podkreślić, że w świetle poglądów Trybunału Konstytucyjnego, orzecznictwa sądowego i doktryny podstawowym rodzajem dokonywania wykładni przepisów, w tym przepisów prawa podatkowego jest wykładnia językowa (np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. K 25/99. (TK 2000/5/141), uchwała Sądu Najwyższego dnia 11 stycznia 1999 r.. N 1 KIP 15/98 (OSNKW1999/1-2/1), uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 2000 r., IKZP 50/99 (OSNKW 2000/3-4/24), B. Brzeziński, Podstawy wykładni prawa podatkowego. Gdańsk 2008, s. 39-41. J. Oniszczyk. Podatki i inne daniny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Warszawa 2001, s. 19. Lech Morawski, Zasady wykładni prawa, Toruń 2006, s. 67-73). Przyjęcie odmiennych od powszechnie przyjętych zasad dokonywania wykładni przepisów wymagałoby szerszego uzasadnienia, którego w tym projekcie nie zawarto.

Z kolei określenie „wyważanie ujawnionych w sprawie racji interesu publicznego i jednostkowego” to dyrektywa, która może mieć zastosowanie tylko w niektórych sprawach np. w przypadku orzekania w ramach tzw. uznania administracyjnego. Przepis art. 23 projektu dotyczy natomiast ogółu spraw, co oznacza, że przewiduje się stosowanie powyższej dyrektywy także w sprawach, w których jej zastosowanie nie jest możliwe, ani celowe.

Ponadto należy zauważyć, że uzasadnienie projektowanego art. 23 jest nieczytelne i nie wyjaśnia w sposób dostateczny potrzeby wprowadzenia projektowanej regulacji.

15. Nie kwestionując intencji wprowadzenia zasady *in dubio pro tributario* do postępowania administracyjnego, należy stwierdzić, że stosowanie tej reguły w kształcie zaproponowanym w projekcie w postępowaniu podatkowym nie zasługuje na akceptację. W pierwszej kolejności wskazać należy, że ustalenie aktualnego stanu prawnego, tj. obowiązujących aktów prawnych, nie wydaje się być kwestią na tyle problematyczną, aby mogła budzić wątpliwości i zasługiwała na objęcie dyspozycją zaproponowanego przepisu. Gdyby jednak zamiarem projektodawców było, aby art. 26 projektu ustawy dotyczył wątpliwości co do wykładni przepisów prawa podatkowego, to na uwagę

zasługuje fakt, że reguła *in dubio pro tributario* w odniesieniu do interpretacji prawa podatkowego jest już realizowana poprzez zasadę nieszkodzenia uregulowaną w art. 14k i art. 14m ustawy -Ordynacji podatkowej. Poza tym, wprowadzenie proponowanej zasady w odniesieniu do wątpliwości czy niejasności co do stanu faktycznego, w wielu przypadkach wykluczyłoby możliwość wydania decyzji podatkowej. Należy bowiem mieć na uwadze, że w niektórych rodzajach postępowań, na przykład w postępowaniu w sprawie ustalenia podatku od dochodów pochodzących ze źródeł nieujawnionych lub niemających pokrycia w źródłach ujawnionych, co do zasady występują wątpliwości czy niejasności związane ze stanem faktycznym.

W orzecznictwie sądów administracyjnych (m. in. wyroki WSA w Lublinie z dnia 28 kwietnia 2010 r. sygn. akt I SA/Lu 858/09, WSA w Gdańsku z dnia 16 września 2008 r. sygn. akt I SA/Gd 5J/08) i doktrynie (por. B. Adamiak, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Wydawnictwo CH. Beck. Warszawa 1996. s. 376-378) wskazuje się na konieczność kierowania się przez organy - przy wyjaśnianiu ewentualnych wątpliwości związanych z ustalonym stanem faktycznym - zasadami logiki i doświadczeniem życiowym. Po wprowadzeniu proponowanej reguły nie byłoby możliwe wydanie decyzji podatkowych w przypadkach, gdy stan faktyczny jest niejasny, niepełny i występują pewne luki dowodowe.

16. Wprowadzona w art. 30 projektu zasada budzi poważne wątpliwości. W uzasadnieniu projektu nie została podana przyczyna przyjęcia liczby 30 osób, jako jednej z przesłanek warunkującej możliwość zawiadomienia o toczącym się postępowaniu administracyjnym w drodze publicznego obwieszczenia lub w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danym miejscu. Tego typu regulacja powinna się znaleźć w przepisach ustaw szczególnych regulujących daną materię. Aktualnie regulacje takie zawiera np.:
- a) ustawa z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.). Zgodnie z art. 53 ust. 1 tej ustawy o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie strony zawiadamia się w drodze obwieszczenia, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Inwestora oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których będą lokalizowane inwestycje celu publicznego zawiadamia się na piśmie,
  - b) ustawa z dnia 3 października 2008r. 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 ze zm.). Zgodnie z art. 85 ust. 3 tej ustawy organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

podaje do publicznej wiadomości informacje o wydanej decyzji i o możliwościach zapoznania się z jej treścią oraz z dokumentacją sprawy, w tym z uzgodnieniem dokonany z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska oraz opinią organu, o którym mowa w art. 78.

17. W art. 33 zawarto zbędny przepis dotyczący zakazu stosowania kilkakrotnie sankcji administracyjnej za to samo naruszenie prawa. Dotychczasowe przepisy w wystarczający sposób regulują przedmiotową problematykę określając jako przesłankę nieważności decyzji rozstrzygnięcie w sprawie, która rozstrzygnięta była już inną decyzją ostateczną (art. 156 §1 pkt 3 kpa). Powyższe wyklucza możliwość zastosowania kilkakrotnej sankcji za to samo naruszenie prawa.
18. Nie wydaje się również zasadne zastępowanie aktów administracyjnych „umową administracyjną” (art. 41), która tylko z nazwy jest umową (nie podlega sądownictwu powszechnemu), a w rzeczywistości jest dodatkowym obok decyzji i postanowienia aktem administracyjnym, który miałby być oceniany przez organ nadzoru (nie wiadomo w jakim terminie i na jakich zasadach).  
Z projektowanych przepisów wynika, że umowy administracyjne mogą być zawierane również w prawie podatkowym. Wskazuje na to zarówno treść art. 41 ust. 1 in fine, jak i art. 42 ust. 2 projektu ustawy wskazujący organ orzekający o bezskuteczności umowy administracyjnej w sprawie podlegającej załatwieniu w trybie unormowanym w ustawie - Ordynacja podatkowa, a także brak regulacji wyłączającej zawieranie takich umów w prawie podatkowym. Projektowane rozwiązanie jest nie do zaakceptowania, ponieważ decyzje organów podatkowych nie mogą być zastąpione umowami administracyjnymi. Organy podatkowe działają na podstawie i w granicach prawa (art. 120 ustawy - Ordynacja podatkowa). Sprawy zobowiązań podatkowych nie mogą być przedmiotem uzgodnień między podatnikiem a organem podatkowym. Wprowadzenie możliwości takich uzgodnień mogłoby spowodować zagrożenie korupcją.
19. Zastrzeżenia budzi przepis inertepralny zawarty w art. 45 projektu. Stosowanie tego przepisu będzie rodzić szereg problemów, ponieważ organ administracji publicznej prowadzący postępowanie administracyjne w danej sprawie nie będzie w stanie ocenić, czy stosowanie określonego przepisu przedmiotowego projektu jest korzystniejsze dla uczestnika postępowania, czy też nie. Taka sytuacja może mieć miejsce zwłaszcza, gdy w sprawie stronami są podmioty o spornych (sprzecznych) interesach. Z tych samych przyczyn na negatywną ocenę zasługuje również przepis art. 8 projektu wprowadzający zasadę, zgodnie z którą w sytuacji braku przepisów przejściowych lub ich niewystarczającego charakteru, sprawy zawisłe należy prowadzić według przepisów dotychczasowych, gdy nie narusza to celu nowego unormowania, chyba że nowe przepisy

są korzystniejsze dla uczestników sprawy. Dodatkowo należy wskazać, że projektodawca użył określenia „uczestnik postępowania”, a nie strona postępowania, które jest zdefiniowane w art. 28 Kpa.

20. Mając na uwadze uwagi do art. 41 i art. 42 ust. 2 projektu należy uznać, że proponowana zmiana w art. 207 § 1 ustawy - Ordynacja podatkowa jest nieuzasadniona.
21. Wątpliwości budzi również zamieszczenie w ustawie przepisu regulującego postępowanie przed sądami administracyjnymi (art. 15 ust 3). Wskazany przepis powinien zostać zamieszczony w ustawie - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w wyniku nowelizacji tej ustawy.
22. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 34 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2009r. Nr 5, poz. 47, z późn. zm.) do projektu ustawy powinno zostać dołączone uzasadnienie z przewidywanymi skutkami społecznymi, gospodarczymi, finansowymi i prawnymi proponowanych regulacji. Ponadto powinno się wskazać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.  
Tego typu informacje nie są ujęte w uzasadnieniu do komisyjnego projektu ustawy zawartego w druku nr 3942.

Mając na uwadze powyższe, wydaje się, że projektowana regulacja nie uprości stosowania prawa administracyjnego, a wręcz może je jeszcze bardziej skomplikować. Przedmiotowa regulacja nie odpowiada tytułowi projektowanej ustawy, gdyż inaczej niż przepisy ogólne prawa cywilnego reguluje również prawo administracyjne procesowe. Uwzględniając powyższe zastrzeżenia Rada Ministrów nie mogła podjąć decyzji o rekomendowaniu kontynuowania prac legislacyjnych nad projektem w obecnym kształcie.