



Tomasz Bąkowski

Uniwersytet Gdański

W KIERUNKU KODYFIKACJI ADMINISTRACYJNEGO PRAWA MATERIALNEGO

Systematyka źródeł prawa obowiązującego na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej została określona przepisami Konstytucji¹, w tym zwłaszcza przepisami rozdziału III ustawy zasadniczej, zatytułowanego wprost „Źródła prawa”. Ustrojodawca, dzieląc źródła prawa na powszechnie obowiązujące oraz źródła prawa o charakterze wewnętrznym wprowadził, zdaniem znacznej części doktryny prawa, zamknięty katalog źródeł prawa powszechnego². Katalog ten został ujęty w art. 87 Konstytucji, zgodnie z którym źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego, stanowione przez ustawowo upoważnione do tego terenowe organy administracji rządowej oraz organy jednostek samorządu terytorialnego. Wśród wymienionych wyżej źródeł prawa powszechnie obowiązującego „najwyższe miejsce w zwykłym (po konstytucji) systemie źródeł prawa krajowego o, w zasadzie, nieograniczonym zakresie przedmiotowym...”³ zajmuje ustawa, stanowiąc „podstawową formę legislacji we wszystkich demokratycznych społeczeństwach”⁴. Ustrojodawca, kształtując hierarchiczny system źródeł prawa, poza ustawą o zmianie Konstytucji⁵, nie dokonał gradacji ustaw, ani ze względu na ich treść, przedmiot regulacji ani też nie wydzielił spośród nich ustaw nadrzędnych, przykładowo

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

² Zob. m.in.: P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 110; K. Działocha, *Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w konstytucji i w praktyce*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 9–12; A. Szmyt, *Źródła prawa – system*, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2010, s. 755; D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 24, 27.

³ A. Szmyt, *Ustawa*, [w:] *Konstytucyjny system...*, s. 633.

⁴ L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 1999 r., s. 111.

⁵ Zob. art. 235 Konstytucji.

ustaw organicznych. Zatem z perspektywy Konstytucji waga każdej z ustaw jest taka sama⁶.

Nie oznacza to jednak, że ustawy pod wszelkimi względami są jednolitą grupą źródeł prawa. Różnice w tej kategorii wynikają bowiem m.in. z „Zasad techniki prawodawczej”⁷ (dalej: ZTP), przepisów normujących procedurę legislacyjną, a nawet z przepisów o charakterze ustrojowym.

Przepisy ZTP dokonują merytorycznego rozróżnienia między „ustawami o”, a ustawami, które w swoim tytule zawierają słowa „prawo”, „ordynacja” albo „kodeks”. Różnice zachodzące pomiędzy „ustawami o” a „prawem”, „ordynacją” i „kodeksem” wynikają przede wszystkim z treści unormowań, która w trzech ostatnich kategoriach ma charakter podstawowy i kompleksowy dla danego przedmiotu regulacji. Według § 19 ZTP: „Określenie przedmiotu ustawy może być:

- 1) opisowe – rozpoczynające się od przyimka „o”, pisanego małą literą;
- 2) rzeczowe – rozpoczynające się od wyrazów „Kodeks”, „Prawo” albo „Ordynacja”, pisanych wielką literą, w przypadku gdy ustawa wyczerpująco reguluje obszerną dziedzinę spraw...”

Zgodnie zaś z § 9 ZTP: „W ustawie należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określonej jako „kodeks” lub „prawo”. Należy zatem uznać, że ustawy podstawowe pełnią m.in. funkcję porządkującą w zakresie pojęć, którymi posługuje się prawodawca również w innych aktach, w tym także w aktach ustawowych w danej dziedzinie objętej prawną regulacją. Zasadę tę określa się w literaturze mianem zasady prymatu definicji kodeksowych⁸. W myśl § 148 ZTP „Jeżeli w ustawie zachodzi wyjątkowo potrzeba odstąpienia od znaczenia danego określenia ustalonego w ustawie określonej jako „kodeks” lub „prawo” lub innej ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, wyraźnie podaje się inne znaczenie tego określenia i zakres jego odniesienia, używając zwrotu: „w rozumieniu niniejszej ustawy określenie oznacza” albo zwrotu: „ilekroć w niniejszej ustawie jest mowa o należy przez to rozumieć ...”.

Od strony proceduralnej można by już na tle przepisów Konstytucji wyróżnić te ustawy, przy uchwalaniu których jest wymagana kwalifikowana większość głosów⁹, te, których projekt może lub nie może być uznany za pilny¹⁰, czy też

⁶ K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu pracy*, LEX/el. 2012.

⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

⁸ G. Wierczyński, [w:] J. Warylewski, *Zasady techniki prawodawczej, Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003, s. 85. Szerzej na ten temat zob. też: G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 104–108, M. Kępiński, *Rola kodyfikacji na przykładzie prawa prywatnego w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Legislacyjny” 2006 nr 1, s. 95 i n.

⁹ Zob. art. 90, 120 Konstytucji.

¹⁰ Zob. art. 123 Konstytucji.

te, które podlegają innym szczególnym wymogom proceduralnym¹¹, które mogą lub nie mogą być uchwalane w trybie pilnym. Dalsze różnice w trybie prac nad projektami ustaw i ich uchwalaniem przewiduje Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: „Regulamin Sejmu”)¹². Zgodnie z przepisami art. 37 Regulaminu Sejmu, pierwsze czytanie projektu ustawy przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu lub komisji, przy czym wyłącznie na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się pierwsze czytanie projektów ustaw: o zmianie Konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.

Postępowaniu z projektami niektórych szczególnych rodzajów ustaw zostały poświęcone odrębne rozdziały Regulaminu Sejmu: Rozdział 3a „Postępowanie z projektami ustaw o zmianie Konstytucji”, Rozdział 4. „Postępowanie z projektami kodeksów”, Rozdział 5a „Postępowanie z projektami ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej”, Rozdział 6. „Postępowanie z projektami ustaw budżetowych i innymi planami finansowymi państwa oraz rozpatrywanie sprawozdań z ich wykonania”.

Również regulacje prawa ustrojowego wprowadzają dystynkcję między aktami ustawowymi. I tak m.in. do rozpatrzenia projektów kodeksów, projektów zmian kodeksów oraz projektów przepisów wprowadzających kodeksy, stosownie do przepisów art. 90 Regulaminu Sejmu, można powołać Komisje Nadzwyczajną, która na podstawie art. 91 i 92 Regulaminu Sejmu, może tworzyć podkomisje stałe do szczegółowego rozpatrzenia projektu oraz zespoły robocze, także w ramach podkomisji oraz powoływać zespół stałych ekspertów, zaś przewodniczący Komisji Nadzwyczajnej może powołać doraźnie ekspertów do opracowania poszczególnych zagadnień. Z kolei ustawa o Radzie Ministrów¹³ w art. 12a upoważnia Radę Ministrów do tworzenia w drodze rozporządzenia komisji do opracowania projektów kodyfikacji określonych dziedzin prawa, określania nazwy i przedmiotu działania komisji oraz jej składu osobowego i trybu postępowania.

Niekwestionowana pozycja kodeksów w euroatlantyckiej kulturze prawa odnosi się przede wszystkim do utrwalonej przez lata tradycji kodyfikowania prawa prywatnego (prawa cywilnego, prawa handlowego, prawa pracy) oraz prawa karnego. Inaczej rzecz się ma, poza wspomnianym prawem karnym, w płaszczyźnie materialnego prawa publicznego. Z opracowań poświęconych kodyfikacji prawa publicznego, w tym zwłaszcza administracyjnego prawa materialnego, wynika, że przyczyny powodujące trudności w tym zakresie mają względnie trwałe charakter i są podobnie diagnozowane w różnych państwach, w szcze-

¹¹ Zob. przykładowo art. 224 Konstytucji.

¹² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. z 2012 r., poz. 32 ze zm.).

¹³ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 392 ze zm.).

gólności w państwach Europy kontynentalnej. Przeszkód stojących na drodze pełnej kodyfikacji prawa publicznego, w tym administracyjnego prawa materialnego, upatruje się w dużym zróżnicowaniu przedmiotu regulacji oraz w niespotykanej w prawie prywatnym podatności na zmiany¹⁴. Pomimo to, w doktrynie państw obcych jak i w polskiej doktrynie prawa oraz w legislatywie i w podmiotach opracowujących założenia i projekty aktów normatywnych państw europejskich i nie tylko, są prowadzone od lat prace nad kodyfikacją tzw. części ogólnej prawa administracyjnego, administracyjnego prawa ustrojowego i administracyjnego prawa materialnego¹⁵.

Z tych też względów zasadne jest postawienie pytania o przyczyny podejmowania wysiłków zmierzających do kodyfikacji prawa administracyjnego, pomimo znanych powszechnie trudności wynikających z samej istoty tej gałęzi prawa. Wydaje się, że przyczyn leżących u podstaw tych prac i wysiłków leży idea kodeksu oraz jego cele i funkcje, jakie pełnią kodeksy w prawie prywatnym, w prawie karnym oraz w innych dziedzinach prawa, które zostały skodyfikowane.

Kodeks powszechnie uznaje się za najpełniejszą formę porządkowania i systematyzacji poszczególnych dziedzin lub szerzej gałęzi prawa. Zatem jednym z podstawowych celów kodeksu jest zespolenie rozproszonych w różnych aktach prawnych regulacji normujących daną sferę stosunków społecznych. W doktrynie prawa przyjmuje się zazwyczaj, że kodeks stanowi kwalifikowaną formę porządkowania przepisów prawnych, polegającą na „całościowym, względnie wyczerpującym i opartym na jednolitych zasadach uregulowaniu jakiejś dziedziny życia społecznego”¹⁶, czy też „twórcze, ustawowe unormowanie prawne określonej dziedziny życia społecznego w sposób względnie wyczerpujący [...], jednolity, logiczny i wewnętrznie niesprzeczny, w jednym akcie prawnym”¹⁷. Kodeks powinien normować naczelne zasady danej dziedziny prawa, zapewniać wewnętrzną spójność regulacji, integrować i unifikować zwłaszcza w zakresie terminologii, węzłowych pojęć i prawnych konstrukcji właściwych przedmiotowi regulacji. Mimo że kodeks, jak już wcześniej sygnalizowano, jest formalnie aktem równorzędnym z innymi aktami rangi ustawowej, to jednak jest uznawany w doktrynie za najważniejsze źródło prawa „w sensie faktycznym i z tego względu, interpretując przepisy innych ustaw – w razie wątpliwości – należy rozumieć je w sposób zgodny z kodeksem”¹⁸.

Na podobne cechy i funkcje kodeksu wskazuje Trybunał Konstytucyjny, uznając, że „istotą kodeksu jest stworzenie koherentnej i – w miarę możliwości – zupełnej oraz trwałej regulacji w danej dziedzinie prawa [...]”, w której użycie poszczególnych terminów i pojęć „traktuje się jako wzorcowe i domniemywa się,

¹⁴ J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, repr., Kraków 2003, s. 372 i n.;

A. Wasilewski, *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988, s. 5, 12.

¹⁵ Szerzej na ten temat zob. A. Wasilewski, *Kodyfikacja... passim..*

¹⁶ *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 1999, s. 246.

¹⁷ A. Wasilewski, *Kodyfikacja... s. 10.*

¹⁸ K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Komentarz...*

iż inne ustawy nadają im takie samo znaczenie". Jest niesporne, że zarówno aksjologia, jak i technika tworzenia prawa traktuje kodeksy w sposób szczególny. To zaś rodzi po stronie ustawodawcy m.in. obowiązek powstrzymywania się przed nowelizowaniem kodeksu drogą pośrednią „gdy pozornie niezmieniony tekst kodeksu zostaje wydrążony z treści postanowieniami ustaw szczegółowych”¹⁹.

Uwzględniając przedstawione wyżej stanowiska, można by przyjąć za A. Wasilewskim, że kodeks w odniesieniu do formy powinien charakteryzować się jednością, w stosunku do treści powinien stanowić całość lub istotną część określonej dziedziny regulacji prawnej, mającej („z autorytetu”, ale nie z rangi aktu normatywnego) nadrzędną moc obowiązującą wobec pozostałych aktów w systemie prawa oraz posiadać m.in. takie atrybuty jak przejrzystość układu, jasność języka, kompletność regulacji²⁰.

Obecnie w polskim ustawodawstwie obowiązuje 14 kodeksów: Kodeks cywilny²¹, Kodeks postępowania cywilnego²², Kodeks rodzinny i opiekuńczy²³, Kodeks spółek handlowych²⁴, Kodeks karny²⁵, Kodeks postępowania karnego²⁶, Kodeks karny wykonawczy²⁷, Kodeks karny skarbowy²⁸, Kodeks wykroczeń²⁹, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia³⁰, Kodeks pracy³¹, Kodeks morski³², Kodeks postępowania administracyjnego³³ (oznaczany dalej skrótem: „k.p.a.”) oraz Kodeks wyborczy³⁴.

Ze względu na przedmiot niniejszego opracowania należałoby odnieść kilka zdań komentarza do dwóch ostatnich kodeksów. Przepisy proceduralne prawa administracyjnego w wielu państwach Europy kontynentalnej, w tym również w Polsce, doczekały się kodyfikacji. Kodyfikacja postępowania administracyjnego nastąpiła w okresie międzywojennym. Mimo że rozporządzenie Prezydenta

¹⁹ Orzeczenie TK z dnia 18 października 1994 r. (K2/94), OTK 1994 nr 2, poz. 36.

²⁰ A. Wasilewski, *Kodyfikacja...*, s. 10.

²¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).

²² Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.).

²³ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn. Dz. U. z 2012, poz. 788 ze zm.).

²⁴ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.).

²⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

²⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.).

²⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557 ze zm.).

²⁸ Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 186).

²⁹ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 482).

³⁰ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 395).

³¹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: z 1998 r. Dz. U. Nr 21, poz. 94 ze zm.).

³² Ustawa z dnia 18 września 2001 r. – Kodeks morski (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 217, poz. 1689 ze zm.).

³³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267).

³⁴ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.).

Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym³⁵ nie zawierało w tytule słowa „kodeks”, to jednak z jego treści i zakresu przedmiotowego należy wnosić, iż akt ten był wyrazem kodyfikacji administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego.

Obecnie zasady i tryb stosowania norm administracyjnego prawa materialnego normują przepisy k.p.a., przy czym, co należy zaznaczyć, w 1997 r. nastąpiła jego częściowa dekodyfikacja poprzez przeniesienie przepisów dotyczących postępowania podatkowego do Ordynacji podatkowej³⁶. Natomiast zasady i tryb przymusowego wykonania obowiązków prawnoadministracyjnych zostały określone w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, która podobnie jak przedwojenne rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym, mimo że nominalnie nie jest kodeksem, to jednak ze względu na zakres regulacji daje podstawy do uznania jej z akt kodyfikujący administracyjne postępowanie egzekucyjne. Z kolei Kodeks wyborczy należy traktować przede wszystkim jako wyraz konsolidacji³⁷ prawa wyborczego, będącego względnie zunifikowaną dziedziną prawa publicznego, której kodyfikacja nastąpiła w wielu współczesnych porządkach prawnych³⁸.

Gdy chodzi zaś o kodyfikacje tzw. części ogólnej prawa administracyjnego bądź też poszczególnych działów administracyjnego prawa materialnego, to działania (lub też próby takich działań) idące w tym kierunku zarówno w prawodawstwie polskim, jak i w prawodawstwach państw obcych nadal należy uznawać za wyjątkowe. Koncentrując się na zagadnieniu kodyfikacji administracyjnego prawa materialnego w Polsce, należałoby przede wszystkim zwrócić uwagę na próby stworzenia przepisów ogólnych prawa administracyjnego, które na wzór przepisów ogólnych prawa cywilnego³⁹ mogłyby stanowić zaczyn dla szerszej zakrojonych działań kodyfikacyjnych.

W doktrynie prawa od kilkudziesięciu lat toczy się dyskusja na temat założeń i koncepcji ogólnej części, czy też zasad prawa administracyjnego. W tych kwestiach zabierali głos między innymi J. Starościk⁴⁰, K. Biskupski⁴¹ i A. Jaro-

³⁵ Dz. U. Nr 36, poz. 341 ze zm.

³⁶ Zob. zwłaszcza Dział IV ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.).

³⁷ A. Wasilewski, *Kodyfikacja...*, s. 9.

³⁸ Zob. przykładowo: P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013, *passim*.

³⁹ Zob. dekret z dnia 12 listopada 1946 r. – Przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz. U. Nr 67, poz. 369 ze zm.) oraz ustawę z dnia 18 lipca 1950 r. – Przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz. U. Nr 34, poz. 311 ze zm.).

⁴⁰ J. Starościk, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1967, s. 90 i n.; tenże, *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973, s. 24.

⁴¹ K. Biskupski, *Głos w dyskusji*, „Państwo i Prawo” 1966, nr 6.

szyński⁴²; E. Smoktunowicz⁴³, W. Dawidowicz⁴⁴, A. Wasilewski⁴⁵. Przez długi czas dominowały opinie o braku możliwości kodyfikacji regulacji administracyjnego prawa materialnego, w odróżnieniu od sfery prawa procesowego, która w wielu systemach prawa, w tym w prawie polskim, doczekała się scalenia i kompleksowego uregulowania w aktach, którym ustawodawca nadał formalnie lub tylko faktycznie status kodeksów.

Z końcem lat osiemdziesiątych debacie naukowej zaczęły towarzyszyć projekty ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego. Pierwszy projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego został opatrzony datą 25 kwietnia 1988 r.⁴⁶ W założeniach projektodawcy, wobec braku możliwości skodyfikowania całego prawa administracyjnego, należało w imię gwarancji obywatelskich uchwalić przepisy ogólne dla tej gałęzi prawa⁴⁷. Celem „Przepisów ogólnych prawa administracyjnego” było ujęcie w jednym akcie tych konstrukcji i instytucji, które w nauce są nazywane ogólnym prawem administracyjnym⁴⁸, i które stanowiły „zawartość ustaw, postanowień konstytucyjnych, instytucji prawnych i zasad, które znajdują zastosowanie do wszystkich działów szczególnego prawa administracyjnego” oraz tych, które obejmują dorobek orzecznictwa i doktryny wspólny wszystkim działom prawa administracyjnego⁴⁹. Paradoksalnie przeciwko temu projektowi i zawartym w nim podstawowym zasadom przemawiały przemiany instytucjonalne państwa, zmierzające w kierunku budowy państwa praworządnego, a czego dobitnym wyrazem było reaktywowanie w 1980 r. sądownictwa administracyjnego⁵⁰ oraz utworzenie w połowie lat osiemdziesiątych Trybunału Konstytucyjnego⁵¹. Wprowadzenie sądowej kontroli aktów stosowania prawa oraz weryfikacji aktów normatywnych z przepisami Konstytucji przysparzało argumentów za tezą, w myśl której w tak ukształtowanym systemie gwarancji praworządności zbyteczne będzie formułowanie zasad ogólnych prawa administracyjnego, albowiem „do zapewnienia prawidłowego działania administracji i poprawnego stosowania prawa administracyjnego wystarczy typowy już

⁴² A. Jaroszyński, *Problematyka zasad ogólnych prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 7.

⁴³ E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 171.

⁴⁴ W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 158.

⁴⁵ A. Wasilewski, *Kodyfikacja...*, s. 119 i n.

⁴⁶ Tekst powyższego projektu został opublikowany m.in. w *Legislacja administracyjna. Materiały ze Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa i Postępowania Administracyjnego*, red. E. Bojanowski, Gdańsk 1993, s. 259 i n.

⁴⁷ Zob. uzasadnienie do projektu z 1988 r., tamże.

⁴⁸ Zob. m.in. opracowania podręcznikowe: E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006; J. Szreniawski, *Prawo administracyjne (część ogólna)*, Lublin 1993; Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002; H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne*, Wrocław 2003; *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. M. Chmaj, Warszawa 2007.

⁴⁹ E. Schmidt-Assmann, *Grundfragen des Verwaltungsrechts Und der Privatisierung*, Richard Booberg Verlag 1994, za: E. Ochendowski, *Zagadnienie...*, s. 423.

⁵⁰ Zob. ustawę z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8 ze zm.).

⁵¹ Zob. ustawę z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 22, poz. 98 ze zm.).

w swej treści i konstrukcji przepis prawny...⁵². Z drugiej zaś strony to właśnie pierwsza próba ustawowej regulacji przepisów ogólnych prawa administracyjnego została poprzedzona obszerną refleksją nad dorobkiem orzecznictwem NSA. W styczniu 1985 r. J. Świątkiewicz, inspirowany orzecznictwem NSA i rolą jaką od początku lat osiemdziesiątych zaczęło ono wywierać na teorię i praktykę szeroko rozumianego prawa administracyjnego, sporządził „Zestawienie zagadnień kwalifikujących się do rozpatrzenia w związku z próbą opracowania projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego”⁵³. Zdaniem J. Świątkiewicza, orzecznictwo NSA, obnażając i ukazując rozmiar wad ówczesnej regulacji administracyjnoprawnej, nie tylko nie niwelowało potrzeb ustawowej regulacji podstaw prawa administracyjnego, ale właśnie z tego względu było cenną pomocą w utworzeniu normatywnych zrębów części ogólnej dla tej gałęzi prawa⁵⁴.

Zmiany ustrojowe dokonane na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia przesunęły na dalszy plan prace nad przepisami ogólnymi prawa administracyjnego, zaś powrót do tej idei zbiegł się z pracami nad nową ustawą zasadniczą. W dniu 15 grudnia 1996 r. został sporządzony drugi projekt ustawy „Przepisy ogólne prawa administracyjnego”⁵⁵. Przyjęte tam rozwiązania nawiązywały do poprzedniego projektu, ale równocześnie z uwagi na przeobrażenia, jakie nastąpiły na przestrzeni niespełna dekady w ówczesnym porządku prawnym, wymuszały aktualizację proponowanych wcześniej rozwiązań. W projekcie tym skoncentrowano się m.in. na ujednoczeniu niektórych konstrukcji prawa administracyjnego odmiennie normowanych w poszczególnych ustawach. Ponadto propozycja „Przepisów ogólnych prawa administracyjnego” z grudnia 1996 r. przewidywała regulacje dotyczące podmiotów administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym, a także, co dziś można wywieść z konstytucyjnej zasady pomocniczości – możliwość stosowania zwyczaju, jeśli nie jest on sprzeczny z prawem stanowionym⁵⁶.

Fiasko projektu z grudnia 1996 r. skłoniło zwolenników części ogólnej prawa administracyjnego do uruchomienia inicjatywy projektu obywatelskiego, której przewodził Eugeniusz Smoktunowicz. Po jego śmierci pracę nad projektem przejął zespół ekspertów pod kierunkiem Dariusza Kijowskiego. Prowadzone prace doprowadziły do powstania kolejnego – trzeciego projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, który został przedstawiony w marcu 2008 r.⁵⁷

⁵² J. Borkowski, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego a porządkowanie legislacji administracyjnej*, [w:] E. Bojanowski, tamże, s. 9.

⁵³ Materiały Rady Legislacyjnej, za: J. Borkowski, tamże, s. 7.

⁵⁴ Tamże.

⁵⁵ Tekst projektu został opublikowany między innymi w „Przeglądzie Legislacyjnym” 1997 nr 1, s. 121–154.

⁵⁶ Por. D. Kijowski, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego – trzecie podejście*, [w:] D. Kijowski, T. Gellert, *Prawo do dobrej administracji*, RPO-MAT, nr 60, Warszawa 2008, s. 39.

⁵⁷ Trzeci projekt został przedstawiony na konferencji „Seminarium na temat projektu ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego”, zorganizowanej 19 marca 2008 r. w Warszawie przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

W ogólnym zarysie proponowane przepisy miały przede wszystkim urzeczywistniać obywatelskie prawo do dobrej administracji⁵⁸.

Środkami urzeczywistnienia tego celu miały być:

- uporządkowanie zamętu terminologicznego poprzez wprowadzenie ustawowych definicji konstrukcji i urządzeń prawnych o podstawowym charakterze dla prawa administracyjnego, takich jak m.in.: decyzja administracyjna, postanowienie, sprawa z zakresu administracji publicznej, kontrola czy też nadzór;
- ujednoczenie zasad tworzenia przepisów przejściowych;
- wprowadzenie spójnych reguł działania administracji, w tym przyjęcie domniemania posiadania upoważnienia przez osobę zatrudnioną w organie administracji publicznej, podejmującą czynność urzędową w imieniu organu, czy też nałożenie obowiązku współdziałania organów z innymi organami i organizacjami, jeżeli wymaga tego interes publiczny;
- ograniczenie podstaw określania prawnej sytuacji obywatela przez administrację publiczną do przepisów powszechnie obowiązującego prawa;
- wprowadzenie zasady osobistego charakteru praw i obowiązków wynikających z norm administracyjnego prawa materialnego;
- określenie zasad i trybu stosowania sankcji administracyjnych;
- unormowanie instytucji porozumień i umów administracyjnych.

Patronat nad tym projektem objął ówczesnych Rzecznik Praw Obywatelskich dr Janusz Kochanowski. Jednak i ten projekt nie zaowocował dotychczas uruchomieniem procedury legislacyjnej.

Liczne wątpliwości towarzyszące powyższym inicjatywom sprawiły, że idee oraz prezentowane projekty „Przepisów ogólnych prawa administracyjnego” pozostają nadal na etapie doktrynalnych dyskusji i pytań o to, czy i na ile niezbędne oraz użyteczne dla obrotu prawnego byłyby rozwiązania przewidziane w przedstawianych kolejno trzech propozycjach regulacji. Na szczególne podkreślenie w tym względzie zasługują podstawowe zasady ustroju państwa ujęte w Konstytucji, albowiem przynajmniej część z nich wpisuje się w proponowane od ponad 20 lat rozwiązania projektowanych przepisów ogólnych prawa administracyjnego. Normy konstytucyjne determinujące uwarunkowania i tryb realizacji norm prawa administracyjnego są bowiem obecnie wyprowadzane m.in. z zasad legalizmu, państwa prawnego, proporcjonalności, pomocniczości, równości oraz solidarności. Przy czym ze zrozumiałych powodów zasady konstytucyjne z uwagi na ich generalny charakter nie mogą i nie odnoszą się jednak do wszystkich węzłowych problemów administracyjnego prawa materialnego, które miałyby być przedmiotem regulacji „Przepisów ogólnych”. Ponadto, co należy podkreślić, charakter norm, z których dokonuje się rekonstrukcji zasad konstytucyjnych, cho-

⁵⁸ Szerzej na ten temat zob. np. E. Bojanowski, *Prawo do dobrej administracji (kilka refleksji)*, Gdańskie Studia Prawnicze 2005, t. XIII, nr 13, s. 161–169.

ciaż w wielu przypadkach z ich treści można wywieść jedynie idee ogólne⁵⁹, czyni dyrektywy mające odnieść się do administracyjnego prawa materialnego różnymi funkcjonalnie i celowościowo od tych, które miałyby stanowić sedno przepisów ogólnych prawa administracyjnego. Należałoby także zwrócić uwagę na poza-terytorialne, aczkolwiek niepomijane w dyskusji, argumenty przemawiające za kontynuacją prac nad projektem normującym część ogólną prawa administracyjnego, jakim są pochodzące z obcych systemów prawnych przykłady uchwalenia i obowiązywania tego rodzaju przepisów⁶⁰.

Niezależnie od dylematów cechujących debatę o zasadności i przyszłości idei utworzenia części ogólnej prawa administracyjnego należałoby odnotować wyraźnie rysującą się od połowy lat dziewięćdziesiątych tendencję zmierzającą w kierunku konsolidacji przepisów normujących szczegółowe działy administracyjnego prawa materialnego lub szerzej prawa publicznego z ich kodyfikacją włącznie. Wyrazem tej tendencji są m.in.: powoływana już Ordynacja podatkowa, ustawa – Prawo ochrony środowiska⁶¹, czy też wspomniany wyżej Kodeks wyborczy. Jednak na szczególną uwagę, jak się wydaje, zasługują podjęte w 2012 r. prace nad Kodeksem budowlanym. Zarządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 21 lutego 2012 r. został bowiem powołany Zespół oraz Rada Opiniodawczo-Doradcza do spraw projektu założeń do ustawy Kodeks Budowlany⁶². Następnie Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego⁶³, działającej przy ministrze właściwym do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej. Zgodnie z § 7 tego rozporządzenia, do zadań Komisji należy opracowanie projektu przepisów rangi ustawowej w zakresie kompleksowej regulacji dotyczącej procesu inwestycyjno-budowlanego. W tym względzie na uwagę zasługuje również zmiana ustawy o działach administracji rządowej z dnia 13 lipca 2012 r.⁶⁴, polegająca na

⁵⁹ Na problem zasad i idei konstytucyjnych oraz ich znaczenia dla całego porządku prawnego zwraca szczególną uwagę A. Pułło, m.in. w następujących pozycjach: *Idee ogólne a zasady prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 8, s. 16-26; *Z problematyki zasad prawa: Idee ogólne w prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1996 nr 1, s. 9-20; *Idea konstytucjonalizmu w systemie zasad prawa konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 5, s. 9-21; *Filozofia konstytucji (prolegomena)*, s. 128.

⁶⁰ A. Wasilewski, *Kodyfikacja...*, 18-65.

⁶¹ Ustawa z dnia 21 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.).

⁶² Dz. Urz. MTBiGM z 2012 r., poz. 5 ze zm. Do zadań Zespołu należy m.in.: analiza obecnie obowiązujących procedur w procesie budowlanym związanych z uzyskaniem pozwolenia na budowę oraz ustalenie zakresu niezbędnych zmian w tym obszarze; analiza obecnie obowiązujących przepisów prawa związanych z procesem budowlanym oraz ustalenie zakresu regulacji prawnych, w których należy dokonać zmian; przygotowanie założeń do projektu ustawy Kodeks budowlany. Z kolei Rada Opiniodawczo-Doradcza została powołana do przedstawiania Zespołowi koncepcji i rozwiązań zmian w prawnej regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego oraz do opiniowania materiałów opracowanych przez Zespół.

⁶³ Dz. U. z 2012 r., poz. 856.

⁶⁴ Ustawa z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych

przekształceniu działu budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa w dział budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo. Pozostałe zaś sprawy z zakresu gospodarki przestrzennej, tj. planowanie i zagospodarowanie przestrzenne na poziomie krajowym i regionalnym zostały przeniesione do działu rozwój regionalny.

Powołane wyżej regulacje prawnoustrojowe wskazują na kierunek przewidywanych zmian w przepisach prawa materialnego, normującego zasady i tryb procesu inwestycyjno-budowlanego. Należy zatem oczekiwać integracji prawnej regulacji planowania miejscowego z regulacją procesu realizacji inwestycji zarówno w płaszczyźnie merytorycznej, jak i formalnym scaleniu przepisów w jednym akcie normatywnym.

Podjęcie i prowadzenie prac nad projektem Kodeksu budowlanego, wsparte przez uregulowania instytucjonalne można uznać za zwrot w stronę „etapowej kodyfikacji” administracyjnego prawa materialnego⁶⁵. Obserwowany od dłuższego czasu systematyczny wzrost regulacji administracyjnoprawnej zarówno w porządku prawa polskiego, jak i w systemach prawa innych państw europejskich skłania, a niejednokrotnie wymusza konsolidację poszczególnych dziedzin będących przedmiotem prawnej regulacji. W wielu bowiem przypadkach dla czytelności i klarowności regulacji danej dziedziny prawa administracyjnego nie wystarcza już obowiązywanie ustawy wiodącej, określanej rzeczowo i rozpoczynającej się od słów „Prawo o ...” albo „Ordynacja”, czego przykładem mogą być przepisy normujące przygotowanie i realizację procesu inwestycyjno-budowlanego. Materia ta jest bowiem obecnie regulowana ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁶⁶ i wydanymi na jej podstawie ponad czterdziestoma aktami wykonawczymi, częściowo przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶⁷ i wydanymi na jej podstawie sześcioma aktami wykonawczymi, siedmioma tzw. specustawami⁶⁸ oraz innymi ustawami szczególnymi⁶⁹. W tym stanie prawnym regulacja obejmująca przygotowanie

innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 951).

⁶⁵ Por. A. Wasilewski, *Kodyfikacja...*, s. 81.

⁶⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

⁶⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.

⁶⁸ Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 ze zm.); ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.); ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. Nr 42, poz. 340 ze zm.); ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. Nr 84, poz. 700 ze zm.); ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675 ze zm.); ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych (Dz. U. Nr 143, poz. 963 ze zm.) oraz ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. Nr 135, poz. 789 ze zm.).

⁶⁹ Zob. przykładowo: ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.); ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich

i realizację procesu inwestycyjno-budowlanego niewątpliwie traci na przejrzystości. Z drugiej zaś strony nie ulega kwestii, że złożoność materii związanej z tą dziedziną życia publicznego wymaga rozległych oraz w wielu przypadkach szczegółowych unormowań. Dlatego też w tym przypadku obranie kierunku zmierzającego ku kodyfikacji wydaje się przedsięwzięciem uzasadnionym. Warto podkreślić jest także i to, że we wskazanym przykładzie w obcych porządkach prawnych z powodzeniem dokonano kodyfikacji tej dziedziny administracyjnego prawa materialnego, czego wyrazem są niemiecki Federalny Kodeks Budowlany (*Baugesetzbuch [BauGB]*)⁷⁰ oraz francuski kodeks praw planowania miejskiego (*Code de l'Urbanisme*)⁷¹. Powyższe akty prawne oraz prace na polskim Kodeksie budowlanym mogą świadczyć o uruchomieniu procesu kodyfikacji materialnego prawa administracyjnego, polegającego na konsolidowaniu węzłowych dla danej dziedziny regulacji prawnych w jednym akcie. Ten fragmentaryczny proces kodyfikacji administracyjnego prawa materialnego w odróżnieniu od prób skodyfikowania części ogólnej prawa administracyjnego wynika wprost z potrzeb obowiązującego stanu prawnego i z natury rzeczy nie jest tak mocno zakorzeniony w dyskusji doktrynalnej jak idea i idące z nią projekty przepisów ogólnych prawa administracyjnego. Stała, jak się wydaje, tendencja do uszczegóławiania i obejmowania coraz to nowych obszarów życia publicznego regulacją publiczno-prawną wymaga porządkowania i konsolidowania. W przeciwnym przypadku wysoki stopień rozproszenia materiału normatywnego, powodujący brak przejrzystości i spójności, będzie oddalał te uregulowania od standardów ukształtowanych przez podstawowe zasady konstytucyjne, w tym przede wszystkim przez zasadę państwa prawnego i pochodne jej zasady – zaufania obywatela do państwa oraz pewności prawa.

Patrząc z tej perspektywy jako prawdopodobny rysuje się kierunek kodyfikacji, przynajmniej tych najszerszej unormowanych dziedzin, do których oprócz procesu inwestycyjno-budowlanego można zaliczyć szeroko rozumianą ochronę środowiska, ochronę zdrowia, prawne regulacje dotyczące żywności czy też energetyki. Jak bowiem brak skodyfikowania podstawowych zasad administracyjnego prawa materialnego może i jest zastępowany orzecznictwem sądów administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego, wspartych wypowiedziami doktryny prawa, tak koncentrację i harmonizację uregulowań „części szczególnej” administracyjnego prawa materialnego można osiągnąć albo przez czę-

obozów zagłady (Dz. U. Nr 41, poz. 412 ze zm.); ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.); ustawa 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 ze zm.).

⁷⁰ Szerzej na ten temat zob. J. Kopietz Unger, *Kodeks budowlany*, http://www.transport.gov.pl/2-50bf360a07ab4-1795799-p_2.htm.

⁷¹ G. Larsson, *Systemy gospodarowania przestrzenią w krajach Europy Zachodniej. Przegląd*, przekł. M. Łukasiewicz, K. Molska, J. Szwed-Śliwowska, T. Śliwowski, Z. Wylezińska, K. Zaremba, *Materiały Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego*.

ściową deregulację albo, gdy deregulacja w danym przypadku nie jest możliwa, poprzez ich kodyfikację. Stąd też niezależnie od dylematów cechujących debatę o zasadności i przyszłości idei utworzenia części ogólnej prawa administracyjnego należałoby zwrócić uwagę na wyraźnie kształtującą się od połowy lat dziewięćdziesiątych konsolidację przepisów normujących szczegółowe działy prawa administracyjnego lub szerzej prawa publicznego z ich kodyfikacją włącznie.

Tomasz Bąkowski

TOWARDS THE CODIFICATION OF SUBSTANTIVE ADMINISTRATIVE LAW

A code is recognized as the most complete form of organizing and systematizing the various areas of law. One of the primary purposes of a code is to gather regulations concerning the sphere of a particular social relations, which are disseminated in various legal acts, in one place. The unquestionable position of codes in the legal system refers primarily to the long tradition of the codification of private law and criminal law. The situation is different in case of administrative law. Obstacles to codify this branch of law are perceived in the large diversity of its subject and sensitivity to change unprecedented in private law. Nevertheless, the works on the codification of the so-called general administrative law, organizational administrative law and specific areas of administrative law are carried out for many years. However, the attempts to establish the general rules of administrative law were accompanied by many doubts. The proposals concerning these rules are still at the stage of doctrinal discussion and questions. The works on the draft of the Code of Construction Law, undertaken at the end of 2012, can be considered as a turn to the „staged codification” of administrative law. The systematic increase of administrative regulations, which can be observed for a long time, forces the consolidation within the specific areas subject to legal regulations. A visible tendency to clarify and embrace more and more areas of public life by public law regulations certainly requires consolidation too. Otherwise, the high degree of the dispersion of normative content will move away these regulations from the standards shaped by the fundamental constitutional principles, including in particular the rule of law and its extensions: legitimate expectation and legal certainty.