

*Barbara Adamiak**

Refleksje o wpływie administracyjnego prawa procesowego na formę działania administracji publicznej

I. Profesor dr hab. Małgorzata Stahl jednym z obszarów badawczych obejmuje podstawową problematykę prawa administracyjnego, problematykę form działania administracji publicznej, a zwłaszcza nowych kategorii form działania¹. Materia badawcza obejmuje w zasadzie pełen obszar regulacji prawa administracyjnego, do podstawowego należy jednak zaliczyć, z punktu widzenia praw jednostki, regulację materialnego prawa administracyjnego. Taka kwalifikacja znajduje pełne umocowanie w przedmiocie regulacji materialnego prawa administracyjnego, które normuje relacje jednostki z administracją publiczną zarówno co do treści tej relacji, ale też formy prawnej kształtowania tej relacji.

Nasuwa się pytanie o dopuszczalne granice ingerencji przepisów administracyjnego prawa procesowego w materię regulacji materialnego prawa administracyjnego? Odpowiedź na to pytanie wymaga podniesienia szeregu kwestii, w tym podstawową jest rozważenie relacji pomiędzy materialnym prawem administracyjnym a procesowym prawem administracyjnym². W klasycznej doktrynie prawa procesowego punktem wyjścia dla rozważenia tej relacji jest przyjęcie koncepcji klasyfikacji norm prawnych na normy normatywne (zwane też normami prawnymi w ścisłym znaczeniu albo substancjonalnymi) i normy konstruktywne, czyli instrumental-

13

* Prof. dr hab., Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii.

¹ M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawne formy działania administracji*, t. 5, Warszawa 2013, s. 315 i n.

² W. Lang, *Prawo procesowe a prawo materialne. Wzajemne relacje*, [w:] *Prawo XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, Warszawa 2006, s. 427 i n.

ne³. „Normy prawne w ścisłym znaczeniu regulują bezpośrednio stosunki życia społecznego, określają zachowanie jednostek wobec siebie i państwa, nakładają prawa i obowiązki. Normy instrumentalne regulują stosowanie tych pierwszych, jak również zapewniają przestrzeganie zasad, na jakich oparty jest porządek prawny”⁴. To klasyczne spojrzenie jest podtrzymywane, przyjmując w systematyce norm prawnych pogląd uznający za uzasadnione odgraniczenie regulacji podstawowej od innych norm prawnych mających znaczenie tylko służebne. Normy procesowego prawa administracyjnego kwalifikowane są do norm prawnych instrumentalnych. Normy procesowego prawa administracyjnego nie mają bowiem samoistnego bytu, a służą stosowaniu regulacji materialnego prawa administracyjnego. Taka kwalifikacja norm administracyjnego prawa procesowego w zasadzie wyłącza dopuszczalność ingerencji w materialne prawo administracyjne.

II. Rozważając granice dopuszczalnej ingerencji procesowego prawa administracyjnego w materialne prawo administracyjne, należy wskazać na obszary relacji:

– po pierwsze, sposób wyznaczenia obowiązywania procesowego prawa administracyjnego w realizacji kompetencji przyznanych organom administracji publicznej,

– po drugie, ścisłego rozdzielenia materii regulacji procesowego prawa administracyjnego od materii regulacji materialnego prawa administracyjnego,

– po trzecie, wpływu procesowego prawa administracyjnego na stosowanie materialnego prawa administracyjnego.

III. Pierwszy obszar wyznaczenia obowiązywania procesowego prawa administracyjnego pozostaje w ścisłym związku z regulacją materialnego prawa administracyjnego. Jest to naturalną konsekwencją koncepcji prawa do procesu opartego na prawie obrony interesu prawnego przez jednostkę na drodze prawa, a zatem na drodze regulowanej przepisami prawa procesowego. Związek prawa procesowego z prawem materialnym jest wyrażany w regulacji prawa procesowego albo w sposób określenia przedmiotowego spraw na danej drodze procesu, albo też przez odesłanie do normy materialnego prawa. Pierwszą metodę odesłania przedmiotowego zastosowano w art. 1 k.p.c.⁵, stanowiąc, że „Kodeks postępowania

³ J. Jodłowski, *O potrzebie i kierunkach badań integracyjnych w dziedzinie prawa cywilnego materialnego i procesowego*, PiP 1973/2, s. 11.

⁴ W. Siedlecki, *Istota procesu cywilnego z punktu widzenia interesów państwa i jednostki*, PiP 1947/7–8, s. 47.

⁵ Ustawa z dnia 17 lipca 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.

cywilnego normuje postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy tego Kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy cywilne)". Kodeks postępowania administracyjnego⁶ związek z prawem materialnym przyjmuje przez odesłanie do formy działania właściwego organu administracji publicznej. Według art. 1 pkt 1 k.p.a. „Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie: przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych". Wprowadzie w regulacji k.p.a. zawarty jest art. 104, który stanowi: „Organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej (§ 1). Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji (§ 2)", nie przesądza jednak o formie rozstrzygnięcia danego rodzaju spraw, skoro to w regulacji materialnego prawa administracyjnego wyznaczona jest forma działania administracji publicznej. Z regulacji materialnego prawa administracyjnego należy zatem wyprowadzić formę działania administracji publicznej otwierającej prawo do procesu. I tak np. zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷ „Inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku – w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego [...]". Według art. 59 ust. 1 tej ustawy „Zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z zastrzeżeniem art. 50 ust. 1 i art. 86, wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy [...]". Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁸ określa formę ingerencji organów administracji publicznej zarówno w zakresie nabycia uprawnienia, jak i nałożenia obowiązku. Według art. 28 ust. 1 ustawy Prawo budowlane „Roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29–31". Zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy Prawo budowlane „Właściwy organ nakazuje, z zastrzeżeniem ust. 2, w drodze decyzji, rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, będącego w budowie albo wybudowanego: 1) bez wymaganego pozwole-

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 23, dalej k.p.a.

⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 778.

⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 290.

nia na budowę albo 2) bez wymaganego zgłoszenia dotyczącego budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b i 19a, albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia”.

Wyłączność regulacji materialnego prawa administracyjnego form działania administracji publicznej otwierającej drogę do procesu wymaga uzupełnienia o rolę procesowego prawa administracyjnego w wyznaczaniu formy działania w następstwie weryfikacji decyzji administracyjnej. Przepisy prawa procesowego normują tryb działania administracji publicznej zarówno w toku instancji administracyjnej, jak i w nadzwyczajnych trybach postępowania, otwierając możliwość prawną rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy. Regułą obowiązującą jest, że przyjęta forma rozstrzygnięcia sprawy w przepisach prawa materialnego przesądza o formie podważenia mocy obowiązującej decyzji i formie rozstrzygnięcia sprawy, rozstrzygniętej weryfikowaną decyzją. W postępowaniu odwoławczym ponowne rozstrzygnięcie sprawy w wyniku wniesienia odwołania następuje w formie decyzji. Zgodnie z art. 138 k.p.a. organ odwoławczy w wyniku ponownego rozpoznania sprawy merytorycznie, ale też niemerytorycznie przez umorzenie postępowania w sprawie lub kasację decyzji organu pierwszej instancji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania, wydaje decyzję. W nadzwyczajnych trybach postępowania właściwy organ administracji publicznej działa w formie decyzji. Dotyczy to trybu wznowienia postępowania (art. 151 k.p.a.), trybu stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 k.p.a.), trybu uchylecia, zmiany decyzji prawidłowej lub dotkniętej wadą niekwalifikowaną (art. 154 § 2 i art. 155 k.p.a.), oraz w trybie wywłaszczenia praw nabytych z decyzji administracyjnej (art. 161 k.p.a.). Obowiązująca w tych trybach forma decyzji pozostaje w związku z regulacją materialnego prawa administracyjnego przyjmującą formę decyzji rozstrzygnięcia sprawy, której podważenie mocy może nastąpić w tej samej formie działania organów administracji publicznej. Pewne elementy samodzielności wyznaczenia formy działania można wyprowadzać z wyznaczenia formy decyzji do stwierdzenia nieważności decyzji wydanej bez podstawy prawnej (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Decyzja wydana bez podstawy prawnej to decyzja m.in. wydana, gdy w regulacji materialnego prawa administracyjnego uprawnienia lub obowiązki jednostki kształtowane są z mocy prawa lub w innej formie prawnej (np. w formie umowy). Przepis prawa materialnego nie daje zatem podstaw do wydania decyzji, wyeliminowanie jednak w takim przypadku decyzji wprowadzonej do obrotu prawnego może nastąpić przez stwierdzenie w formie decyzji jej nieważności.

Regulacja procesowego prawa administracyjnego nakierowana jest na wyznaczenie formy działania administracji publicznej w toku postępowania administracyjnego. Według art. 123 k.p.a. „W toku postępowania

organ administracji publicznej wydaje postanowienia (§ 1). Postanowienia dotyczą poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania, lecz nie rozstrzygają o istocie sprawy, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej (§ 2)". Zastrzeżenie, że to przepisy k.p.a. mogą stanowić inaczej, rozważać można w dwóch aspektach: – po pierwsze, co do formy załatwienia sprawy; – po drugie, co do elementów merytorycznych składających się na załatwienie sprawy decyzją administracyjną.

Pierwszy aspekt rozstrzygnięcia istoty sprawy w formie postanowienia jest następstwem zastrzeżenia władztwa administracyjnego przyznanego organom administracji publicznej przy pozostawieniu pierwszeństwa kształtowania treści relacji materialnoprawnej jednostkom. Zgodnie z art. 13 § 1 k.p.a. „Sprawy, w których uczestniczą strony o spornych interesach, mogą być załatwiane w drodze ugody sporządzonej przed organem administracji publicznej (ugoda administracyjna)". Artykuł 114 k.p.a. wyznacza zasadnicze przesłanki dopuszczalności zawarcia ugody, a też wskazuje na pozostawienie stronom prawa do wyznaczenia treści relacji materialnoprawnej. Według 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". To strony wyznaczają zatem treść relacji materialnoprawnej w granicach wyznaczonych przepisami prawa materialnego (art. 118 § 3 k.p.a.). Granice swobody stron ustalenia treści ugody wyznaczają przepisy prawa, których zachowanie pozostaje pod władztwem administracyjnym organu administracji publicznej. Warunkiem skuteczności prawnej ugody jest bowiem zatwierdzenie przez organ administracji publicznej. Zgodnie z art. 121 k.p.a. „Zatwierdzona ugoda wywiera takie same skutki, jak decyzja wydana w toku postępowania administracyjnego". Zatwierdzenie ugody następuje w formie postanowienia. Postanowienie w takim zakresie przez zatwierdzenie treści materialnoprawnej relacji jest pośrednim rozstrzygnięciem istoty sprawy.

Drugi aspekt, co do wyjątku od zasady, że postanowienie dotyczy kwestii wynikłych w toku postępowania, obejmuje formy rozstrzygnięcia elementów merytorycznych składających się na załatwienie sprawy decyzją administracyjną. Związane jest to z instytucją współdziałania organów administracji publicznej przy rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy decyzją administracyjną wprowadzoną w danego rodzaju sprawach w regulacji materialnego prawa administracyjnego. Według art. 106 § 1 k.p.a. „Jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ". Współdziałanie organów administracji publicznej w postępo-

waniu w sprawie rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy jest współdziałaniem merytorycznym, dotyczy bowiem merytorycznej treści sprawy. W tym znaczeniu postanowienie wydane na podstawie art. 106 § 5 k.p.a. w związku z przepisem administracyjnego prawa materialnego (art. 105 § 1 k.p.a.) ma charakter merytoryczny.

Należy zwrócić uwagę na złamanie reguły, że organ administracji rozstrzyga sprawę w formie decyzji, zaś forma postanowienia nakierowana jest na kwestie procesowe przez przyjęcie w regulacji materialnego prawa administracyjnego formy postanowienia dla rozstrzygnięcia spraw, których przedmiotem jest rozstrzygnięcie o obowiązkach jednostki. Przykładów przyjęcia takich rozwiązań dostarcza regulacja ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, w której przyjęto formę postanowienia dla wstrzymania robót budowlanych (art. 48 ust. 1, art. 50 ust. 1), ustalenia wysokości opłaty legalizacyjnej (art. 49 ust. 1), wymierzenie kary (art. 59g ust. 1). Postanowienia te kształtują sytuację prawną jednostki w zakresie uprawnień oraz obowiązków. Na postanowienia te przysługuje prawo zażalenia, przyznane przepisami ustawy Prawo budowlane. Przyjęcie formy postanowienia można by bronić przez charakter tymczasowości kształtowania uprawnień oraz obowiązków jednostki. I tak, niewykonanie obowiązków nałożonych w wyznaczonym terminie postanowieniem o wstrzymanie robót budowlanych, wydane na podstawie art. 48 ust. 2, powoduje wydanie decyzji o nakazie rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części. Postanowienie wydane na podstawie art. 50 ust. 1 ustawy Prawo budowlane traci ważność po upływie 2 miesięcy od dnia doręczenia (art. 50 ust. 4 tej ustawy). Wydanie postanowienia o ustaleniu wysokości opłaty legalizacyjnej daje prawo inwestorowi do jej uiszczenia, a w przeciwnym razie powoduje wydanie przez organ decyzji o nakazie rozbiórki. Nie ma natomiast charakteru tymczasowego postanowienie o nałożeniu kary. W przypadku nieuiszczenia kary w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia podlega ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 59g ust. 3 ustawy Prawo budowlane).

Postanowienia wydawane na podstawie przepisów administracyjnego prawa materialnego, przedmiotowo regulując uprawnienia lub obowiązki jednostki, odpowiadają działaniu w formie decyzji. Przyjęcie w regulacji materialnego prawa administracyjnego formy postanowienia wywołuje wątpliwości interpretacyjne, czy wydanie tego rodzaju postanowień następuje w postępowaniu administracyjnym, skoro w art. 1 pkt 1 k.p.a. ustanowiona jest przesłanka rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej. Przesądzający powinien być przedmiot rozstrzygnięcia, a nie nazwa nadana przepisem prawa materialnego. To, że nadano nazwę czynności organu rozstrzygającego sprawę – postanowienie i przyznano

prawo zażalenia, nie może podważyć, że jest to rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej aktem administracyjnym, który podejmowany jest w trybie regulowanym przepisami prawa procesowego.

IV. Regulacja w przepisach materialnego prawa administracyjnego formy prawnej działania administracji publicznej wyłącza podważenie jej regulacją przepisów prawa procesowego. Czy zatem w przepisach administracyjnego prawa procesowego jest miejsce na wprowadzenie w tym przedmiocie odstępstw? Rozważając tę kwestię, należy zważyć na dwa jej aspekty.

Pierwszy aspekt związany jest z przenikaniem się regulacji materialnej z regulacją procesową. W porządku prawnym nie przestrzega się „czystości” materii regulacji przez zamieszczanie w ustawach procesowych regulacji materialnoprawnej, a w ustawach materialnych regulacji procesowej. W k.p.a. szereg przepisów zamieszczonych w kodeksie ma charakter materialnoprawny. Już w zasadach ogólnych zamieszczone normy prawne mają charakter materialnoprawny, regulując treść działania organów administracji publicznej. I tak w art. 7 *in fine* k.p.a. zamieszczona norma prawna nakazuje tak kształtować treść rozstrzygnięcia, aby został wyważony interes indywidualny strony i interes społeczny. Do regulacji materialnoprawnej należy art. 28 k.p.a. stanowiący o przesłankach przyznania jednostce statusu strony, art. 156 k.p.a. regulujący podstawy prawne zastosowania sankcji nieważności decyzji.

19

Nie można zatem wykluczyć wprowadzenia do regulacji k.p.a. regulacji materialnoprawnej form działania administracji publicznej. Taką zresztą jest już przyjęta w Dziale II Rozdział 8 zatytułowany „Uгода”, regulująca przesłanki dopuszczalności i warunki skuteczności prawnej ugody w sprawach, w których przepisy prawa materialnego wprowadzają formę decyzji.

Aspekt drugi to aspekt związany z respektowaniem pierwszeństwa regulacji formy działania administracji publicznej przyjętej w przepisach materialnego prawa administracyjnego. To respektowanie pierwszeństwa regulacji materialnej wprowadzono przy wyznaczeniu przesłanek dopuszczalności zawarcia ugody. Według 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”. Takie rozwiązanie, wyłączając dopuszczalność zawarcia ugody, przyjmuje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁹ w sprawach wywłaszczenia nieruchomości, stanowiąc w art. 114 ust. 1, że wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego należy poprzedzić rokowaniami o nabycie w drodze umowy

⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.

prawa do nieruchomości, prowadzonymi między starostą, wykonującym zadania z zakresu administracji rządowej, a właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, a także osobą, której przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe. Zasadniczą formą działania jest zatem umowa cywilnoprawna, a forma decyzji (art. 112 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami) jest stosowana w razie bezskuteczności czynności rokowania. Zgodnie z art. 118 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami „W postępowaniu wywłaszczeniowym nie stosuje się przepisów o ugodzie administracyjnej”.

Przepisy materialnego prawa administracyjnego wprowadzają działanie administracji publicznej w formie umowy. Przykład przyjęcia takich rozwiązań można podać w szerokim zakresie realizacji materialnego prawa administracyjnego. Formę umowy przewiduje ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁰. I tak np. art. 35d ust. 1 tej ustawy przewiduje formę umowy akredytacyjnej, stanowiąc, że „Minister właściwy do spraw pracy udziela podmiotowi akredytacji, dokonując wpisu do rejestru podmiotów, które uzyskały akredytację do prowadzenia na terenie Rzeczypospolitej Polskiej pośrednictwa pracy w ramach sieci EURES, [...], po uprzednim zawarciu z nim umowy akredytacyjnej”. Formę umowy wprowadza ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹¹. I tak, zgodnie z art. 43 tej ustawy „Osobie albo rodzinie gmina może przyznać pomoc w formie pieniężnej lub rzeczowej, w celu ekonomicznego usamodzielnienia (ust. 1). Pomoc w formie pieniężnej w celu ekonomicznego usamodzielnienia może być przyznana w formie jednorazowego zasiłku celowego lub nieoprocentowanej pożyczki (ust. 2). Warunki udzielenia i spłaty pożyczki oraz jej zabezpieczenie określa się w umowie z gminą (ust. 3)”. Formę umowy przyjmuje ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego¹². Zgodnie z art. 11 tej ustawy „W ramach programu operacyjnego pomoc jest przyznawana: [...], 4) na podstawie umowy o dofinansowanie”. Według art. 16 tej ustawy „W przypadku gdy nie są spełnione warunki przyznania pomocy lub został wyczerpany limit środków, o którym mowa w art. 9 ust. 1, 2 lub 3, podmiot właściwy do przyznania danej pomocy informuje wnioskodawcę, w formie pisemnej, o odmowie przyznania pomocy, podając przyczyny tej odmowy (ust. 1). W przypadku odmowy przyznania pomocy, o której mowa w ust. 1, wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia do sądu administracyjnego skargi na zasadach i w trybie określonych

¹⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 149 ze zm.

¹¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.

¹² Dz. U., poz. 1358.

dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm.) (ust. 2)”. Artykuł 17 tej ustawy reguluje warunki ważności umowy. Umowa o dofinansowanie zawierana jest pod rygorem nieważności, w formie pisemnej i zawiera co najmniej: a) oznaczenie przedmiotu i stron umowy, b) określenie: warunków, terminu, miejsca realizacji i celu operacji; – wysokości pomocy; – sposobu potwierdzenia poniesienia kosztów kwalifikowalnych, w przypadku gdy wypłata pomocy polega na zwrocie kosztów kwalifikowalnych; – warunków i terminów wypłaty środków finansowych z tytułu pomocy; – warunków rozwiązania umowy; – warunków i sposobu zwrotu środków finansowych z tytułu pomocy, w przypadku gdy pomoc jest nienależna lub została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem.

Zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego umowa o dofinansowanie jest nieważna w przypadkach określonych w Kodeksie cywilnym lub w przypadku, gdy sprzeciwia się przepisom: – rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 508/2014 z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającym rozporządzenia Rady (WE) nr 2328/2003, (WE) nr 861/2006, (WE) nr 1198/2006 i (WE) nr 791/2007 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1255/2011 (Dz. Urz. UE L 149 z 20.05.2014, str. 1) oraz przepisom Unii Europejskiej wydanym w trybie tego rozporządzenia; – rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 320, z późn. zm.) oraz przepisom Unii Europejskiej wydanym w trybie tego rozporządzenia; – przepisom tej ustawy lub przepisom wydanym na jej podstawie.

W formie umowy o dofinansowanie jest przyznawana pomoc techniczna (art. 19 ust.1 pkt 3 ustawy o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego). Zgodnie z art. 19 ust. 2 tej ustawy, w razie gdy nie są spełnione warunki przyznania pomocy technicznej lub został wyczerpany limit środków, podmiot właściwy do przyznania danej pomocy informuje wnioskodawcę, w formie pisemnej, o odmowie przyznania pomocy, po-

dając przyczyny tej odmowy. Na odmowę przyznania pomocy wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia do sądu administracyjnego skargi na zasadach i w trybie określonych dla aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 19 ust. 3 tej ustawy). Do przesłanek odmowy przyznania, warunków ważności umowy przyznania i wypłaty pomocy technicznej stosuje się odpowiednio przepisy art. 12 pkt 1 i pkt 3 lit. a, art. 13 ust. 3–5, art. 14 ust. 1 pkt 1 i 3, art. 15 ust. 1–3, art. 17 ust. 1–4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 i 3 (art. 19 ust. 4 tej ustawy).

Formę umowy przyjmuje ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi¹³. Zgodnie z art. 1 ust. 1 tej ustawy „Ustawa określa zasady i tryb zawierania umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi oraz środki ochrony prawnej”, poddając czynności podejmowane przez koncesjodawcę i zainteresowane podmioty w postępowaniu o zawarciu umowy koncesji oraz umowy koncesji regulacji kodeksu cywilnego z zastrzeżeniem, jeżeli przepisy tej ustawy nie stanowią inaczej. Dla jednostki przewidziana jest ochrona na drodze postępowania sądowoadministracyjnego. Według art. 27 tej ustawy „Zainteresowanemu podmiotowi, który ma lub miał interes w zawarciu umowy koncesji i który poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku czynności podjętych przez koncesjodawcę z naruszeniem przepisów ustawy, przysługuje prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego (ust. 1). W postępowaniu toczącym się wskutek wniesienia skargi stosuje się przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm.), jeżeli przepisy niniejszego rozdziału nie stanowią inaczej (ust. 2)”.

Formę umowy powiązanej jako warunek nabycia uprawnienia publicznoprawnego przewiduje ustawa o planowaniu i gospodarowaniu przestrzenią w art. 37i „W miejscowym planie rewitalizacji można określić, w odniesieniu do nieruchomości niezabudowanej, że warunkiem realizacji na niej inwestycji głównej jest zobowiązanie się inwestora do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających w postaci infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali mieszkalnych – w zakresie wskazanym w tym planie. Przepisu art. 49 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121, z późn. zm.) w przypadku realizacji infrastruktury technicznej nie stosuje się (ust. 1). [...]. Inwestor zobowiązuje się do realizacji inwestycji uzupełniających zawierając z gminą umowę urbanistyczną, w której określa się w szczególności, zgodnie z miejscowym planem rewitalizacji, zakres, specyfikację techniczną i termin wykonania niezbędnych robót budowlanych oraz termin przekazania gminie wybu-

¹³ Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 113 ze zm.

dowanych obiektów lub urządzeń. Umowa urbanistyczna może przewidywać etapowanie wykonywania robót budowlanych oraz spełniania innych warunków w niej określonych (ust. 5). Umowa urbanistyczna jest zawierana pod rygorem nieważności w formie aktu notarialnego (ust. 6). Zawarcie umowy urbanistycznej stanowi warunek uzyskania pozwolenia na budowę dla inwestycji głównej lub jej części (ust. 7)''.

V. Respektowanie pierwszeństwa regulacji formy działania administracji publicznej przyjętej w przepisach w ustawach materialnoprawnych ustanawiających formę umowy, do której zastosowanie mają przepisy kodeksu cywilnego, wyłącza podważenie tych rozwiązań przez wprowadzenie w tym zakresie regulacji w przepisach prawa procesowego. W razie zatem, jeżeli przepis prawa materialnego wprowadza formę umowy jako wyłączną albo wymienną formę umowy jako jeden z etapów rozstrzygnięcia sprawy, a następnie w razie bezskuteczności w tym zakresie czynności przyjmuje formę decyzji, przepisy prawa procesowego nie mogą wprowadzać innej formy działania administracji publicznej. I tak, jeżeli nabycie nieruchomości na cel publiczny wymaga zachowania pierwszeństwa umowy cywilnoprawnej poddanej reżimowi kodeksu cywilnego, to brak w tym zakresie skuteczności czynności rokowania nie może zastąpić umowa administracyjna, w której pozostaje zawsze aspekt przymusu państwowego co do przekonania jednostki o zasadności jej zawarcia. Przykładów takich dostarcza regulacja przyjęta w art. 216 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Według art. 216 ust. 1 tej ustawy „Przepisy rozdziału 6 działu III niniejszej ustawy stosuje się odpowiednio do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 6 lub art. 47 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 oraz z 1982 r. Nr 11, poz. 79), ustawy z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 31, poz. 138, z późn. zm.), ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi (Dz. U. z 1969 r. Nr 27, poz. 216, z 1972 r. Nr 49, poz. 312 oraz z 1985 r. Nr 22, poz. 99), art. 22 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159, z 1972 r. Nr 27, poz. 193 oraz z 1974 r. Nr 14, poz. 84), ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 27, poz. 192, z 1973 r. Nr 48, poz. 282 oraz z 1985 r. Nr 22, poz. 99) oraz do nieruchomości wywłaszczonych na rzecz państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, jak również do gruntów wywłaszczonych na podstawie odrębnych przepisów w związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku Narodowego”. Przepisy Rozdziału 6 regulują zwrot nieruchomości. Zastosowanie tych przepisów do nieruchomości nabytych w formie

umowy cywilnoprawnej związane jest z przywróceniem naruszenia prawa powiazanym z elementem nacisku na właściciela nieruchomości oddania nieruchomości na cel publiczny. Tak więc forma umowy cywilnej nie broni jednostki, która jest podmiotem „słabszym” wobec podmiotu publicznego. Z tych racji otwarta jest droga administracyjna zwrotu utraconego prawa własności nieruchomości, pomimo że zastosowano w regulacji prawnej umowę cywilnoprawną. Artykuł 216 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami otwiera drogę zwrotu nieruchomości np. na podstawie regulacji art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości¹⁴, który stanowił, że „Ubiegający się o wywłaszczenie obowiązany jest przed wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego wystąpić do właściciela o dobrowolne odstąpienie nieruchomości i w razie porozumienia zawrzeć z nim w formie prawem przepisanej umowę nabycia nieruchomości za cenę nie wyższą od ustalonej według zasad odszkodowania przewidzianych w niniejszej ustawie lub umowę zamiany nieruchomości według zasad tej ustawy. Umowa taka może być zawarta również w razie porozumienia stron w toku postępowania wywłaszczeniowego. Ustalenie ceny kupna nieruchomości następuje w oparciu o opinię biegłych z listy wojewody. W przypadku zawierania umowy zamiany przez przedsiębiorstwo państwowe jest wymagana zgoda naczelnika powiatu, na terenie którego położona jest nieruchomość”. Forma umowy nie daje pełnych gwarancji prawnych dla jednostki w relacji z podmiotem publicznym.

Wprowadzenie do unormowania kodeksowego regulacji materialnoprawnej innej formy działania, a zwłaszcza umowy administracyjnej, wymaga powiazania ze zmianami w przepisach prawa materialnego pozostawiającymi margines swobody działania administracji publicznej w kształtowaniu treści uprawnienia lub obowiązku jednostki. W razie gdy norma prawna zawarta w przepisie materialnego prawa administracyjnego przesądza jednoznacznie treść przyznania uprawnienia lub nałożenia obowiązku, terminu jego wykonania, wprowadzenie sprzecznej regulacji w ustawie procesowej jest wyłączone. Trudno np. wprowadzić umowę administracyjną w zakresie obowiązków przewidzianych w regulacji ustawy Prawo budowlane. I tak np. zgodnie z art. 48 ust. 1 tej ustawy „Właściwy organ nakazuje, z zastrzeżeniem ust. 2, w drodze decyzji, rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, będącego w budowie albo wybudowanego: 1) bez wymaganego pozwolenia na budowę albo 2) bez wymaganego zgłoszenia dotyczącego budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b i 19a, albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia”.

Marginesu swobody nie pozostawia ust. 2 art. 48 tej ustawy, stanowiąc, że: „Jeżeli budowa, o której mowa w ust. 1: 1) jest zgodna z przepi-

¹⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.

sami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności: a) ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo; b) ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 2) nie narusza przepisów, w tym techniczno-budowlanych, w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem – właściwy organ wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych”.

W postanowieniu, o którym mowa w ust. 2, ustala się wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń budowy oraz nakłada obowiązek przedstawienia, w wyznaczonym terminie: 1) zaświadczenia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego; 2) dokumentów, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 1, 2 i 4 oraz ust. 3; do projektu architektoniczno-budowlanego nie stosuje się przepisu art. 20 ust. 3 pkt 2 (art. 48 ust. 3 tej ustawy).

Artykuł 48 ust. 4 tej ustawy ustanawia sankcję nakazu rozbiórki obiektu budowlanego w przypadku niespełnienia w wyznaczonym terminie obowiązków określonych w postanowieniu o wstrzymaniu prowadzonych robót budowlanych.

Przedmiotem regulacji administracyjnego prawa procesowego nie jest regulacja formy prawnej działania administracji publicznej. Formy prawne działania administracji publicznej są przedmiotem regulacji materialnego prawa administracyjnego. Nie jest wyłączone wprowadzenie do materii regulacji administracyjnego prawa procesowego materialnej regulacji formy działania administracji publicznej. Wymaga to połączenia z regulacją w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Brak takiego połączenia prowadzić będzie do niestosowania tej regulacji z powodu sprzeczności z regulacją materialnoprawną danej dziedziny stosunków społecznych. Przykładem prowadzącym do niestosowania regulacji, która pozostaje niedostosowana do przepisów materialnego prawa administracyjnego są przepisy zamieszczone w k.p.a. regulujące ugodę.

Wprowadzenie do administracyjnego prawa procesowego regulacji materialnoprawnej formy działania administracji publicznej wymaga głębokiej refleksji z punktu widzenia spójności z przepisami materialnego prawa administracyjnego.

Administracyjne prawo procesowe ma zatem wpływ na sposób kształtowania praw jednostki, w tym i na formę, jeśli pozwala na to regulacja administracyjnego prawa materialnego.