

Prawne aspekty jakości decyzji administracyjnych

Legal aspects of the quality of administrative decisions

STRESZCZENIE

Jakość działań administracji publicznej zależy od szeregu czynników o charakterze prawnym i pozaprawnym. Wyznacznikami takiej jakości, ze względu na zasady państwa prawnego, będą przede wszystkim normy prawne, na podstawie których organy administracji realizują funkcje administracji oraz przypisane im zadania. Jakość administracji publicznej dzieli się na jakość zewnętrzną i jakość wewnętrzną, a miernikami tej jakości będzie głównie kryterium legalności. Pozostałe kryteria oceny jakości są związane ze stylem administrowania. Można do nich zaliczyć, np. sposób załatwienia spraw obywateli i rozstrzygnięcia sporów oraz wykonywania czynności materialno-technicznych, poziom wykształcenia kadr administracji i sposób obsługi petentów, poziom świadczonych usług, działalność informacyjną. Standardy ujęte w przepisach prawa w odpowiedni sposób zabezpieczają prawa jednostek do zapewnienia praworządności działań administracji. Wprowadzone w polskim prawie administracyjnym rozwiązania i instytucje determinują osiągnięcie jakości działań administracji zarówno na etapie postępowania, jak i rozstrzygnięcia administracji. Elementem wpływającym na jakość decyzji administracji jest oprócz zasad postępowania administracyjnego, niewątpliwie wprowadzenie odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych. Niemniej dalsze zwiększanie zakresu tej odpowiedzialności może obniżyć sprawność działania administracji poprzez rezygnację z uproszczonych form załatwiania spraw.

fh13Tadeusz_Mencel5_41.pdf?sequence=1&isAllowed=y [odczyt: 3.08.2016].

Miliony na odszkodowania przez dekret Bieruta (2013) [w:] tvnwarszawa, tekst Online: <http://tvnwarszawa.tvn24.pl/informacje,news,miliony-na-odszkodowania-przez-dekret-bieruta,73902.html> [odczyt: 2.08.2016]

Salerno F. (1990). Dalla "consecratio" alla "publicatio bonorum", Wydawnictwo: Jovene, Napoli.

Szpała I., Zubik M. (2015). Reprywatyzacja bez spadkobierców: „Sprawa Królewskiej”, czyli kurator z Karaibów, [w:] wyborcza.pl z 10.01.2015. tekst Online: http://wyborcza.pl/magazyn/1,143014,17230908,Reprywatyzacja_bez_spadkobiercow___Sprawa_Krolewskiej___html [dostęp: 5/-8/2016].

Trębecka A. (2011). Zwrot wywłaszczonych nieruchomości. Kiedy i na jakich warunkach, Geodeta. Magazyn Informacyjny, 9 (196) wrzesień 2011, s. 40-45.

Woś T. (2004). Wywłaszczanie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości, Wydawnictwo: LexisNexis, Warszawa.

Dokumenty

Budżet 2016 – główne liczby budżetowe, portal internetowy: Miasto Społeczne Warszawa, tekst Online: <http://www.um.warszawa.pl/budzetwpigulce/2016-budzet-glowne-liczby-budzetowe> [odczyt: 2.08.2016].

ABSTRACT

The quality of public administration activities depends on a number of legal and non-legal factors. Determinants of quality, due to the rule of law will be primarily legal standards on the basis of which the authorities carry out administrative functions and tasks assigned to them. The quality of public administration can be external and internal and measures of this quality is legality criteria. Other quality criteria are associated with the style of administration. They include, for example the way for resolving the cases of citizens and settlement of disputes and performing material-technical activities, level of training of administrative personnel and level of services, information activities. The standards included in the law in an appropriate way protects the rights of individuals to ensure the rule of law of administrative actions. Introduced in Polish administrative law solutions and institutions determine the achievement of quality of administrative operations both at the stage of the proceedings and settlements. The element affecting the quality of the administration's decision is in addition to the principles of administrative proceedings, undoubtedly the introduction of responsibility of public officials, but further increase of this responsibility can reduce the efficiency of administration by abandoning the simplified forms of settling matters.

SŁOWA KLUCZOWE: *jakość, decyzja, prawo, organizacja*

KEYWORDS: *quality, decision, law, organization*

WSTĘP

Jakość działań administracji publicznej zależy od szeregu czynników o charakterze prawnym i pozaprawnym¹. Wyznacznikami takiej jakości, ze względu na zasady państwa prawnego, będą przede wszystkim normy prawne, na podstawie których organy administracji realizują funkcje administra-

1 Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 1999, s. 21, 26-27.

cji oraz przypisane im zadania². Jakość administracji publicznej dzieli się na jakość zewnętrzną i jakość wewnętrzną, a miernikami tej jakości są m.in. kryteria związane ze stylem administrowania, np. sposób załatwiania spraw obywateli i rozstrzygnięcia sporów oraz wykonywania czynności materialno-technicznych, poziom wyszkolenia kadr administracji i sposób obsługi klientów, poziom świadczonych usług, działalność informacyjna³. Konkretnym miernikiem jakości prawnych form działania administracji jest z kolei liczba odwołań od decyzji administracyjnych, liczba spraw przekazanych przez organ drugiej instancji do ponownego rozpatrzenia ze względu na nieprawidłowe prowadzenie postępowania, liczba uwzględnionych odwołań oraz skarg złożonych przez stronę postępowania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Poziom jakości działań administracji wyznacza również liczba i rodzaj skarg kierowanych na działalność organów oraz rozstrzygnięcia organów nadzorczych niekorzystne dla organów nadzorowanych.

Prawne formy działania administracji w kontekście jakości administracji

Jakość administracji można również ocenić ze względu na skuteczność posługiwania się przez administrację prawnymi formami⁴. Z istotny pojęcia jakości wynika również, że niezbędnym elementem oceny jakości administracji, działającej za pomocą prawnych form, jest ustalenie stopnia speł-

2 Zagadnienie jakości administracji publicznej było przedmiotem badań i analiz autora przedstawionych w niepublikowanej pracy doktorskiej S. Bentkowski, „Normatywne wyznaczniki jakości administracji publicznej”, 2006 r. Katolicki Uniwersytet Lubelski w Lublinie. Poglądy i ustalenia autora w tym temacie oraz fragmenty rozprawy doktorskiej zostały wykorzystane w niniejszej publikacji.

3 M. Kruk-Ołpiński: *Kryteria oceny działalności administracji państwowej*, Instytut Organizacji i Zarządzania Politechniki Wrocławskiej, raport serii PPE, nr 20, Wrocław 1983. s. 63-64.

4 Szerzej na temat prawnych form działania administracji. E. Ochendowski: *Prawo Administracyjne – część ogólna*, Toruń 2002, s. 159 i nast.; M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński: *Polskie prawo administracyjne, część ogólna*, Warszawa 1956, s. 320; J. Starościak: *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1970; K. Ziemiński: *Formy prawne działania administracji publicznej* [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, (red.) J. Posłuszny, Przemysł 2003, s. 150 i nast.

nienia oczekiwań adresatów działań administracji oraz poziom społecznej akceptacji działań administracji. W nauce przyjmuje się, że wybór formy działania administracji determinowany jest względami prawnymi, celowościowymi oraz ekonomicznymi, przy czym administracja realizuje swoje zadania, posługując się tylko formami wskazanymi i dozwolonymi przez prawo. Zachowanie ściśle określonej formy stanowi bowiem niezbędną przesłankę do uznania ważności działań administracji, a także nadaje tym czynnościom charakter jednostronny oraz formę im przypisaną. Oznacza to, że jakość decyzji administracyjnych należy mierzyć stopniem zgodności rozstrzygnięcia z przepisami prawa materialnego oraz przestrzeganiem przepisów regulujących postępowanie przy wydaniu aktu prawnego. Obszar, w którym organy administracji mogą wpływać na jakość rozumianą jako spełnienie oczekiwań adresatów, to sfera przyznanej organom administracji publicznej swobody działania, pozwalającej w ściśle określonych sytuacjach decydować o podjęciu działania w odpowiedniej formie, bądź wydania rozstrzygnięcia w ramach „uznania”⁵.

Zagadnienie jakości w polskiej administracji publicznej było przedmiotem szczegółowych badań i analiz naukowych w ostatnich 25. latach. Trzeba przy tym zaznaczyć, że znacznie wcześniej nauka prawa administracyjnego i nauki o administracji zajmowały się efektywnością administracji publicznej. Znaczący wkład wniosły m.in. prace F. Lonchamps, J. Starościaka, M. Jełowickiego, J. Szreniawskiego, J. Supernata i J. Łukasiewicza. Skutkiem prowadzonych badań i analiz było nie tylko rozpropagowanie idei i wytycznych jakości w administracji publicznej, ale również wdrożenie systemów zarządzania jakością w kilkuset urzędach administracji publicznej.

Obecnie zagadnienie jakości działania administracji nie jest już wprawdzie przedmiotem szerokich dyskusji naukowych, niemniej zagadnienie jakości posługiwania się prawnymi formami jest nadal aktualne, zwłaszcza ze względu na zmieniającą się rolę administracji, która coraz częściej traktuje obywatela jako klienta – odbiorcę usług.

5 Szerzej na temat uznania administracyjnego J. Filipek: *W sprawie uznania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 2018, „Przegląd Prawa i Administracji” XXXVIII, Wrocław 1997, s. 45-51.

Rozważania na temat jakości decyzji administracyjnych zostaną w niniejszym artykule ograniczone do decyzji wydanych po przeprowadzeniu postępowania uregulowanego w Kodeksie postępowania administracyjnego.

Uwarunkowania jakości decyzji administracyjnych

Podstawową formą działania administracji publicznej jest decyzja administracyjna, stanowiąca instrument realizacji funkcji administracji⁶. Decyzja administracyjna umożliwia również realizację programu działań administracji⁷. Decyzja administracyjna jest niejako „produktem” stosowania prawa przez administrację i jej jakość zależy zarówno od stopnia przestrzegania przepisów prawa materialnego i postępowania, jak i od zorganizowania administracji, w szczególności wyszkolenia kadr administracji, podziału i obciążenia pracą, przepływu informacji, wyposażenia technicznego. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie m.in. w poglądach W. Dawidowicza, według którego normy prawne mają nadrzędny charakter w oddziaływaniu na proces podejmowania decyzji, który może być zgodny lub niesprzeczny z tymi normami. Autor ten nie zgadza się natomiast z poglądem, że czynniki, takie jak dyrektywy polityczne, normy etyki, założenia „stylu pracy”, determinują proces podejmowania decyzji równorzędnie z normami prawnymi⁸. Inni przedstawiciele doktryny – E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, podkreślają za J. Borkowskim, że głównym czynnikiem warunkującym proces podejmowania decyzji administracyjnych są normy ogólnego postępowania administracyjnego⁹. Można zatem stwierdzić, że jakość decyzji administracyjnych determinowana jest przede wszystkim czynnikami prawnymi, do których można zaliczyć zasady prawa i postępowania administracyjnego, a także przepisy re-

6 T. Kuta: *Funkcje współczesnej administracji i sposoby jej realizacji*, Wrocław 1992., s. 12.

7 J. Łętowski, S. Strachowski, J. Szreniawski, W. Taras, A. Wróbel: *Nauka administracji – wybrane zagadnienia*, Lublin 1993, s. 50.

8 W. Dawidowicz: *Wstęp do nauk prawn-administracyjnych*, Warszawa 1984, s. 83.

9 J. Borkowski: *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, s. 139-141, cyt. za E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan: *Nauka administracji*, Zakamycze 2000, s. 39.

guluje procedurę administracyjną¹⁰. Należy zaznaczyć, że przepisami *lex specialis* w stosunku do kodeksu postępowania administracyjnego wprowadza się rozwiązania prawne, często zabezpieczone sankcją administracyjną w formie kary pieniężnej, mającej determinować organy administracji do dbałości o jakość procesu administracyjnego oraz rozstrzygnięć, zwłaszcza w celu zapewnienia przestrzegania zasady szybkości postępowania.

Zasady w teorii prawa definiuje się jako wspólne reguły dla rozwiązań prawnych bądź dla całego systemu prawa. Są to grupy norm określonego systemu prawa pozytywnego, będące regułami postępowania, charakteryzującymi się niesprzecznością z obowiązującym porządkiem prawnym¹¹. Spośród wielu prezentowanych w literaturze przedmiotu klasyfikacji zasad prawa należy wymienić sformułowane przez S. Wronkowską, M. Zielińskiego, Z. Ziemińskiego i J. Wróblewskiego dwa ujęcia zasad: szerokie i węższe.

W szerszym ujęciu wyróżnia się następujące zasady:

- w znaczeniu dyrektywnym – traktowane są jako nakaz lub zakaz danego postępowania,
- w znaczeniu opisowym – określające wzorzec wskazujący sposób rozstrzygnięcia danej kwestii,
- w znaczeniu rejestrującym – są to reguły służące do określania prawidłowości obserwowanych lub oczekiwanych unormowań danej instytucji lub zespołu instytucji.

Według drugiej koncepcji należy odróżnić zasady prawa od postulatów, zasadami prawa są bowiem jedynie normy obowiązującego prawa pozytywnego, mające zasadniczy charakter, oraz normy będące ich logicznymi konsekwencjami¹². Podobny pogląd na temat węższej koncepcji zasad prezentuje W. Dawidowicz w odniesieniu do ogólnych zasad prawa admi-

nistracyjnego¹³. Poza kryterium mocy obowiązującej zasad prawa można stosować również kryterium zasięgu zasady. J. Zimmerman wyróżnia na przykład zasady mające znaczenie w całym systemie prawa (ponaddyscyplinarne), ogólne zasady postępowania administracyjnego oraz zasady ustaw szczegółowych¹⁴.

Do zasad ogólnych o charakterze jakościowym, które kształtują prawne formy działalności administracji, w tym decyzje administracyjne, można zaliczyć konstytucyjną zasadę równości oraz praworządności.

Sformułowana w art. 32 *Konstytucji* zasada równości obywateli wobec prawa oraz obowiązek jednakowego traktowania przez organy państwowe obywateli w porównywalnych sprawach, wymaga przy wydawaniu przez te organy rozstrzygnięć, powodujących skutki prawne lub faktyczne u odbiorców, prawidłowego stosowania przez organy obowiązujących unormowań prawnych, rzetelnego prowadzenia postępowań wyjaśniających oraz szczegółowego uzasadniania decyzji, zwłaszcza niezgodnych z oczekiwaniami odbiorców¹⁵. Zestawienie tych przepisów z wyrażającym zasadę praworządności art. 7 *Konstytucji* będzie zatem stanowić wyznacznik jakości zewnętrznej administracji. Przepisy te wskazują obowiązek realizacji działań celów państwa na podstawie i w granicach prawa, w sposób pozwalający zaspokoić potrzeby i oczekiwania obywateli, przy zachowaniu swobód obywatelskich i służebnej roli administracji publicznej wobec społeczeństwa¹⁶.

10 Z. Leoński, op. cit 21-45

11 T. Górczyńska: *Rola zasad ogólnych w działaniu administracji*, „Organizacja – Metody – Technika”, nr 4/1978, s. 30, cyt. za J. Łukasiewicz: *Prawne uwarunkowania skuteczności administracji publicznej*, Lublin 1990, s. 168.

12 J. Wróblewski: *Prawo obowiązujące a ogólne zasady prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego”, „Nauki Humanistyczno-Społeczne”, Seria I Zeszyt 42, „Prawo”, Łódź 1965, s. 24.

13 W. Dawidowicz: *Nauka prawa administracyjnego*, Zarys wykładu t. I, Warszawa 1965, s. 141-146.

14 J. Zimmermann: *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981, s. 60 i nast.

15 Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483. Zob. też J. Buczkowski: *Podstawowe zasady prawa wyborczego* [w:] *Prawo konstytucyjne – Wybrane zagadnienia*, (red.) H. Zięba-Załucka, Rzeszów 1999, s. 43.

16 Por. o zasadzie praworządności Z. Witkowski: *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2000 r., s. 73.

Zasady postępowania administracyjnego a jakość decyzji administracyjnych

Zasady, których wymóg przestrzegania bezpośrednio determinuje jakość decyzji administracyjnych, to zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego zasady: praworządności i prawdy obiektywnej (art. 7 *Kodeksu postępowania administracyjnego*), prostoty i szybkości (art. 12 Kpa) oraz jawności postępowania (art. 9 Kpa)¹⁷. Istotne znaczenie w osiągnięciu jakości rozumianej jako stopień spełnienia oczekiwań adresatów prawnych form działania administracji, ma zasada ogólna wyważenia racji interesu publicznego i słuszych interesów jednostki. Zasada ta nabiera szczególnego znaczenia w sprawach, w których organ administracji rozstrzyga o prawach lub obowiązkach strony, korzystając ze swobody wyboru rozstrzygnięcia spraw, danej przez uznanie administracyjne¹⁸.

Można zatem stwierdzić, że umieszczenie powyższych zasad w obowiązujących normach prawnych oraz wymóg ich stosowania przez organy administracji publicznej stanowi czynnik determinujący pozyskiwanie jakości w tej sferze działania.

Istotą jakości decyzji administracji wprawdzie nie będzie zawsze uzyskanie satysfakcji obywatela ze sposobu załatwienia jego sprawy lub rozstrzygnięcia sporu, niemniej sposób przeprowadzenia postępowania, w wyniku którego zostanie wydana decyzja administracyjna, wpływa na ocenę całej administracji publicznej. Dlatego tak ważnym czynnikiem jakości decyzji administracyjnych jest wnikliwość postępowania wyjaśniającego, rzetelne przeprowadzenie dowodów, informowanie strony o planowanych czynnościach niezbędnych do wyjaśnienia sprawy, a nawet zachowanie urzędników prowadzących sprawę.

Jakość w państwie prawa sprowadzać się będzie zatem do praworządności działań administracji oraz uwzględnienia praw obywatelskich i zasad

sprawiedliwości społecznej. Jakość można w tym wypadku rozpatrywać ze względu na sposób wykonania wymienionych czynności oraz jakości samej decyzji lub rozstrzygnięcia.

Przepisy *Kodeksu postępowania administracyjnego* określają standardy jakości postępowania administracyjnego oraz rozstrzygnięć administracji w formie ogólnych zasad postępowania oraz bardziej szczegółowych przepisów. Do takich standardów niewątpliwie można zaliczyć zasadę wyważenia racji interesu publicznego i słuszych interesów jednostki, zasadę praworządności i prawdy obiektywnej (art. 7 *Kodeksu postępowania administracyjnego*), zasadę pogłębiania zaufania obywateli (art. 8), zasadę informowania stron postępowania (art. 9), zasadę czynnego udziału strony (art. 10), jawności postępowania (art. 9), prostoty i szybkości (art. 12) oraz pisemności (art. 14)¹⁹. Przepisy te nie stanowią jedynie postulatów, ale mają taką samą rangę i charakter, jak inne przepisy proceduralne. Podkreśla to wyraźnie orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, traktując naruszenie tych zasad jako podstawę uchylenia zaskarżonych decyzji²⁰. Treść tych zasad wyraźnie wskazuje na ich jakościowy charakter, z zasady praworządności wynika bowiem, że organ administracji w postępowaniu administracyjnym nie może podejmować czynności lub też wymagać od stron wykonania obowiązków innych niż przewidują przepisy prawa. Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji zobowiązuje do prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. Zasada prawdy obiektywnej wymaga z kolei, aby organy wnikliwie i całościowo analizowały fakty, na podstawie których wydają rozstrzygnięcia. Prawo strony do aktywnego udziału we wszystkich etapach postępowania jest następnym standardem jakości działań, nakładającym na organy administracji obowiązek umożliwienia stronie skorzystania z tego prawa, na przykład poprzez uprawnienie do zapoznania i ustosunkowania się do zebranego w danej sprawie materiału dowodowego. Zasada ta ściśle jest związana z zasadą jawności ponieważ zapewnienie informowania stron o okolicznościach prawnych i faktycznych mogących wpływać na ich prawa i obowiązki, a także powiadomienie

17 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 23).

18 Wyrok NSA z dnia 11 czerwca 1981 r. SA 820/81, ONSA 1981r. Nr 1, poz. 57, „*Odstąpienie od ochrony słuszych interesów stron może nastąpić jedynie przy wyraźnej ich sprzeczności z interesem publicznym*”

19 j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 23.

20 Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1982 r. I SA 258/82, ONSA 1982 Nr 1, poz. 54.

stron o możliwości zaistnienia szkody wskutek niezajomości prawa, stanowi istotny wyznacznik, którego spełnienie potwierdza dbałość organów administracji o prawidłowe rozpatrywanie spraw obywateli.

Zasada szybkości i prostoty postępowania stanowi z kolei zarówno standard jakości zewnętrznej, jak i wewnętrznej. Z jednej strony oznacza obowiązek zachowania terminów rozpatrywania spraw obywateli, przy rzetelnym ustaleniu stanu faktycznego na podstawie przejrzystych procedur dowodowych. Z drugiej strony determinuje ograniczenie sformalizowania postępowania do granicy jego skuteczności.

Ostatnia z wymienionych zasad wiąże się z dokumentowaniem przebiegu czynności postępowania, co z punktu widzenia możliwości pozyskania jakości załatwiania spraw gwarantuje stronom pewność dokonywanych zdarzeń prawnych oraz umożliwia mierzenie jakości poprzez porównanie i kontrolę podejmowanych w trakcie postępowania czynności, pod względem legalności i rzetelności²¹. Pozytywnie należy ocenić objęcie ustawowymi regulacjami wymóg odnotowania faktu wykonania czynności poprzez prowadzenie w aktach spraw w formie pisemnej lub elektronicznej metryk sprawy. W myśl art. 66a § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego w treści metryki sprawy wskazuje się wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym oraz określa się wszystkie podejmowane przez te osoby czynności wraz z odpowiednim odesłaniem do dokumentów zachowanych w formie pisemnej lub elektronicznej, określających te czynności. Powyższe rozwiązanie bezpośrednio nawiązuje do standardów systemów zarządzania jakością w organizacji, w których dokumentowanie procesów jest jednym z głównych elementów pozwalających monitorować i ocenić prawidłowość funkcjonowania systemu jakości²².

21 Szerzej na temat zasad postępowania administracyjnego L. Żukowski, R. Sawuła: *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2004, s. 51-66.; zob. też art. 66a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23).

22 M. Moszoro, A. Obluski, M. Posern-Zielińska, B. Turowski, M. Wójcik, S. Wysocki: *Efektywne Metody Zarządzania w Administracji Publicznej*, Warszawa 2002, s. 14-18.

Standardy jakości postępowania administracyjnego

Stosowanie wymienionych zasad wymaga jednak posiłkowania się przepisami bardziej szczegółowymi, które w sposób bardziej jednoznaczny określają standardy zewnętrznej jakości organów administracji publicznej. Do takich szczegółowych unormowań postępowania administracyjnego należałoby zaliczyć przepisy regulujące wszczęcie postępowania, przestrzeganie właściwości organów w danej sprawie, zapewnienie obiektywizmu przy rozpatrywaniu spraw oraz terminów, trybów i form ich załatwiania oraz wzruszenie wadliwych rozstrzygnięć.

Zgodnie z tezą, że pozyskiwanie jakości musi odbywać się we wszystkich etapach działania danej instytucji, standardy obsługi spraw obywateli powinny obejmować postępowanie administracyjne od momentu jego wszczęcia do zakończenia prawomocną decyzją lub czynnością materialno-techniczną. Standardy wszczęcia postępowania administracyjnego regulują tę materię w zależności od rodzaju sprawy i formy rozstrzygnięcia. Pierwszy sposób wszczęcia postępowania, związany z załatwieniem spraw, takich jak ewidencja, rejestracja, wydanie zaświadczenia, nie jest ściśle unormowany i zwykle kończy się czynnością zaliczaną do grupy materialno-technicznych, przy czym czasami czynności te wynikają z wcześniej wydanej decyzji (na przykład rejestracja pojazdów)²³. Drugi sposób wszczęcia postępowania obejmuje załatwianie spraw w formie wydania indywidualnego aktu administracyjnego (w formie decyzji), podlegającego zaskarżeniu w postępowaniu odwoławczym i sądowno-administracyjnym. Postępowanie to charakteryzuje się większym stopniem sformalizowania, a przypisane organom administracji obowiązki, mające gwarantować realizację uprawnień stron, są bardziej sprecyzowane²⁴.

Standardy procedury wszczynania „prostych” spraw stanowią, że wniesienie sprawy kwalifikującej się do załatwienia pozytywnego może zostać przez organ od razu przyjęte, jeżeli zostaną spełnione wymagania formalne do dokonania danej czynności. Spełnienie oczekiwań strony w zakresie realizacji tych czynności będzie zatem zależało od stopnia przygotowania

23 E. Bojanowski, J. Lang: *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2001, s. 83-84.

24 Por. L. Żukowski, R. Sawuła: op. cit., s. 94-95.

organizacyjnego i kadrowego oraz posiadanych zasobów informacyjnych, umożliwiających terminowe załatwienie sprawy bez zbytecznego obciążenia strony. Objęte taką procedurą czynności mają często charakter usług świadczonych na rzecz obywateli (na przykład ewidencja ludności, ewidencja działalności gospodarczej) i w celu spełnienia ich oczekiwań powinny być łatwo dostępne. Przepisy procedury administracyjnej bardziej szczegółowo standaryzują natomiast wszczęcie postępowań załatwianych w drodze decyzji administracyjnej. Wszczęcie postępowania może nastąpić na żądanie strony lub z urzędu, przy czym jeżeli przepisy przewidują wyłącznie inicjatywę strony w tym zakresie, nie można wszczęć takiego postępowania z urzędu²⁵. Poszanowanie interesu indywidualnego zapewniają na tym etapie przepisy dotyczące uprawnień stron do potwierdzenia czynności złożenia podania, a także obowiązek skutecznego zawiadomienia wszystkich stron o wszczęciu postępowania. Precyzyjne określenie terminu wszczęcia postępowania, który w sprawach wnioskowanych przez stronę przypada na datę doręczenia takiego żądania strony, zaś w wypadku spraw rozpatrywanych z urzędu – na pierwszą czynność procesową organu administracji, może z kolei determinować szybkość załatwiania spraw oraz zapobiegać przewlekłości postępowań²⁶. Z obowiązującej w postępowaniu zasady ograniczonego formalizmu oraz szczegółowych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, dotyczących wymagań formalnych podań kierowanych do organów oraz sposobów ich wniesienia, wynika ponadto zakaz nakładania na stronę obowiązków utrudniających wniesienie sprawy lub udział w czynnościach procesowych. Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca wprowadził szereg ułatwień dla uczestników postępowania administracyjnych w zakresie chociażby wszczęcia postępowania oraz doręczeń przy zastosowaniu środków komunikacji elektronicznej. W art. 63 Kodeksu postępowania administracyjnego, oprócz tradycyjnych form wnoszenia podania, dodano możliwość wniesienia podania za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę

25 Ibidem, s. 94.

26 Por. R. Hauser: *Terminy załatwiania spraw w k.p.a. w doktrynie i orzecznictwie sądowym*, „RPEiS”, nr 1/1997, s. 2 i nast. Zob. też postanowienie NSA z dnia 22 kwietnia 1981 r. SA 1089/81, ONSA 1981r. Nr 1 poz. 34.

podawczą organu administracji publicznej. Stosownie do art. 391 Kodeksu postępowania administracyjnego dopuszczono możliwość doręczenia pism w postępowaniu administracyjnych za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2013 r. poz. 1422 oraz z 2015 r. poz. 1844), ograniczając przy tym warunki do skorzystania przez stronę z tej formy komunikowania z organem administracji jedynie do złożenia podania w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej, wystąpienia do organu administracji publicznej o takie doręczenie (ze wskazaniem adresu elektronicznego), a także wyrażeniem zgody na taką formę doręczania pism²⁷. Powyższe ułatwienia wnoszenia podań i pism w postępowaniu administracyjnym niewątpliwie podnoszą standardy jakościowe załatwiania spraw obywateli w erze społeczeństwa informacyjnego.

Prawidłowa i zgodna z ideą jakości działalności administracji wymaga również stosowania przepisów rozdziału 7 *Kodeksu postępowania administracyjnego regulujących sposób załatwiania spraw*. Jednym z ważnych elementów warunkujących jakość zewnętrzną administracji publicznej jest terminowość załatwiania spraw obywateli²⁸. Przepisy dotyczące terminów ich załatwiania, w zależności od skomplikowania sprawy i konieczności prowadzenia postępowania dowodowego, mogą wydawać się wystarczające, niemniej w powiązaniu z uregulowaniami, wyłączającymi obowiązek niezwłocznego rozpatrzenia sprawy w wypadku konieczności prowadzenia postępowania wyjaśniającego, mogą powodować nieuzasadnione wydłużenie terminu załatwienia sprawy do jednego lub dwóch miesięcy, jeśli organ uzna postępowanie za skomplikowane. Sytuacja taka może mieć miejsce, gdy organ, przed którym toczy się postępowanie, mimo możliwości ustalenia niezbędnych dowodów, nie czyni tego samodzielnie, co skutkowało by wynikającym z art. 35 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego obowiązkiem niezwłocznego załatwienia sprawy, tylko wymaga bezpośrednio od strony ustalenia faktów i dostarczenia dowodów. Powoduje to

27 Art. 39¹ ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23)

28 L. Żukowski, R. Sawuła: op. cit., s. 62-63.

przeniesienie na stronę ciężaru braku sprawności organu rozpatrującego sprawę, przez co obniżona zostaje jakość zewnętrzna. Należy jednak zauważyć, że art. 36 Kodeksu postępowania administracyjnego przewiduje obowiązek poinformowania strony o każdym przypadku niezażalenia sprawy w terminie, z podaniem przyczyn zwłoki i wskazaniem dodatkowego terminu, a stronie przyznano możliwość egzekwowania terminowości zażalenia sprawy poprzez prawo złożenia zażalenia do organu administracji wyższego stopnia. W razie uwzględnienia zażalenia organ ten ma z kolei obowiązek wyznaczenia dodatkowego terminu oraz wyjaśnienia przyczyn i ustalenia winnych nieterminowego działania, a także podjęcia działań organizacyjnych w celu ich zapobieżenia²⁹. Dodatkowym zabezpieczeniem determinującym terminowość zażalenia sprawy jest obowiązkowa odpowiedzialność pracownika organu administracji (porządkowa lub dyscyplinarna albo inna określona przepisami prawa) w wypadku nieuzasadnionego naruszenia terminów zażalenia sprawy lub braku powiadomienia strony o przyczynach jej niezażalenia w terminie³⁰.

Ze względu na brak konkurencji administracji w zakresie wydawania decyzji administracyjnych, zachowanie standardów jakościowych postępowania administracyjnego niekiedy wymaga zastosowania szczególnych rozwiązań dopuszczalnych prawem, w szczególności sankcji administracyjnych wobec organów administracji. Przykładem takiego uregulowania jest art. 51 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 778), który przewiduje obowiązkowe wymierzenie kary pieniężnej w przypadku niewydania przez właściwy organ decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki.

Podkreślić również trzeba, że przekroczenie terminów zażalenia sprawy stwarza podstawę do wniesienia skargi na bezczynność lub przewlekłość działania administracji, przy czym wydanie decyzji po upływie terminów stwarza podstawę do jej uchylecia jeśli mogło mieć to wpływ

29 Art. 36 oraz art. 37 § 1 i 2 (Dz. U. z 2016 r., poz. 23)

30 Szerzej na temat odpowiedzialności pracowniczej w administracji publicznej Z.Du-niewska (red.) *Odpowiedzialności administracji i w administracji*, LEX 2013

na wynik sprawy³¹. Zachowanie zasady szybkości postępowania. rozumianej jako prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. nie powinno jednak przeważać nad obowiązkiem organów rzetelnego rozpatrzenia sprawy i oceny dowodów na zasadach prawdy obiektywnej³². Podobny pogląd wyraził również J. Łętowski, twierdząc, że w demokratycznym państwie prawa uproszczenie procedur spowodowałoby konieczność zrezygnowania ze stosowania niektórych zasad dotyczących podejmowania decyzji indywidualnych, będących „świadectwem pryncypialnej legalności systemu administrowania”, wskutek czego postępowanie stałoby się mało demokratyczne i mniej jawne³³.

Kolejnym ważnym czynnikiem determinującym jakość decyzji, będącej wynikiem prawidłowo przeprowadzonego postępowania zgodnie z zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji, jest rozprawa administracyjna, która umożliwia konfrontację materiału dowodowego pochodzącego z różnych źródeł w jednym miejscu i czasie. W praktyce organy administracji rzadko korzystają z tej instytucji, mimo że przeprowadzenie rozprawy pozwala nie tylko poznać stanowisko strony przed wydaniem rozstrzygnięcia, ale również wyjaśnić rozbieżności wynikające z materiału dowodowego. Należy zgodzić się z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 18 listopada 2015 r. sygn. I SA/Sz 909/15, który orzekł, że organ administracji publicznej jest obowiązany przeprowadzić rozprawę, gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania. Ocena, czy przeprowadzenie rozprawy przyczyni się do przyspieszenia lub uproszczenia postępowania, należy do prowadzącego je organu. W ramach tej oceny organ powinien uwzględnić, że koncentracja materiału dowodowego w jednym miejscu i czasie jest z reguły czynnikiem upraszczającym i przyspieszającym postępowanie administracyjne³⁴. Zazwyczaj jednak organy rezygnują z rozprawy admi-

31 J. Borkowski: *Moja sprawa w urzędzie*, Zielona Góra 1998, s. 87. Szerzej o orzecznictwie w zakresie bezczynności administracji R. Hauser: op. cit., s. 3. Zob. też Uchwała SN z dnia 28 września 1990 r. III CZP 33/90, OSNCP 1991 r., Nr 1 poz. 3.

32 P. Kornacki, *Skarga na przewlekłość postępowania administracyjnego*, Lex 2014

33 J. Łętowski: *Uproszczenie procedur w administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 1183, „Prawo” CLXXXIX, Wrocław 1992, s. 180-181.

34 Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 listopada 2015 r., sygn. I SA/Sz 909/15.

nistracyjnej, zwłaszcza kiedy zamierzają wydać decyzję niekorzystną dla strony. Nieprzeprowadzenie rozprawy, mimo takiej potrzeby i możliwości, niewątpliwie obniża jakość postępowania administracyjnego i w konsekwencji jakość decyzji administracyjnej.

Forma i treść decyzji jako standard jakości decyzji administracyjnej

Prawne standardy decyzji, odnoszące się do jej formy zewnętrznej oraz treści, dość szczegółowo regulują tę materię, przez co pozwalają zapewnić jakość w tej sferze działań administracji. Praktycznie każdy z wymienionych w art. 107 obligatoryjnych elementów decyzji, takich jak oznaczenie organu wydającego decyzję, data wydania decyzji, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, poinformowanie o prawie i trybie złożenia odwołania oraz podpis osoby upoważnionej do wydania decyzji (imię i nazwisko, stanowisko służbowe) stanowi standard niezbędny do poszanowania interesów stron biorących udział w kontaktach z organami administracji³⁵. Ważnym standardem w wypadku rozstrzygnięcia sprawy na niekorzyść strony jest obowiązek zamieszczania w decyzji uzasadnienia faktycznego, zawierającego wskazanie faktów i dowodów stanowiących podstawę decyzji, oraz uzasadnienia prawnego z przytoczeniem konkretnych przepisów. Strona postępowania może dzięki tym wymogom ocenić legalność i rzetelność działań organów administracji podczas załatwienia jej sprawy, a w konsekwencji może to wpłynąć na skorzystanie przez stronę ze środków zaskarżenia decyzji³⁶.

Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego przewidują również w sprawach toczących się przed organami administracji możliwość zawarcia przez strony ugody. Uprawnienie to, stanowiące formę rozstrzy-

gania sporów na drodze porozumienia stron, może być o wiele skuteczniejszym sposobem załatwienia danej sprawy, niż odgórne rozstrzygnięcie decyzją administracyjną. Prawne standardy w tym zakresie, ujęte w przepisach rozdziału 8 Kodeksu postępowania administracyjnego, szczegółowo określają zasady i procedurę zawierania ugody, przypisując organowi administracji obowiązek czuwania nad prawidłowym przebiegiem i legalnością tych porozumień³⁷. Taka forma załatwiania spraw świadczy o poszanowaniu przez władzę publiczną interesu indywidualnego stron postępowania oraz powoduje, że strony porozumienia rzadziej będą kwestionować wynegocjowane przez siebie rozstrzygnięcie.

Ustawodawca coraz częściej wprowadza standardy mające dodatkowo zabezpieczać jakość decyzji administracyjnych poprzez wprowadzenie dodatkowych obowiązkowych elementów decyzji, mających gwarantować osiągnięcie celu regulacji prawnych. Przykładem takich rozwiązań jest obowiązek zamieszczenia w decyzjach odmawiających udzielenia informacji publicznej informacji dotyczącej imion, nazwisk i funkcji osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie *informacji*, stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1764). W tym przypadku czynnikiem mającym determinować jakość decyzji administracyjnej jest indywidualizacja odpowiedzialności za wydanie wadliwego rozstrzygnięcia, zwłaszcza że nieudostępnienie informacji publicznej podlega odpowiedzialności karnej³⁸. Jak trafnie wskazuje M. Haczkowska „istnienie skutecznego reżimu *odpowiedzialności urzędniczej*, który jest adekwatny do szerokiego zakresu kompetencji organów administracji publicznej, to fundament sprawnego funkcjonowania państwa”³⁹. Zindywidualizowaną odpowiedzialność za wydanie rozstrzygnięcia z rażącym naruszeniem przepisów prawa wprowadza

35 j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 23.

36 L. Żukowski, R. Sawuła: op. cit., s. 156-160. Por. też wyrok NSA z dnia 10 lipca 1985 r. SA/Kr 579/85, ONSA 1985 r. Nr 2, poz. 14, wyrok NSA z dnia 30 czerwca 1983 r. I SA 178/83, ONSA 1983 r. Nr 1, poz. 51.

37 W. Dawidowicz: *Ugoda w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” nr 3/1980. Zob. też A. Wiktorowska: *Ugoda administracyjna w k.p.a.*, Organizacja – Metody – Technika, nr 8-9/1980, s. 19 i nast.

38 Art. 16 ust. 2 pkt 2 oraz art. 23 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1764).

39 M. Haczkowska [w:] *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariusza publicznego za rażące naruszenie prawa, Odpowiedzialność administracji i w administracji* (red. Z. Duniowska) LEX 2013.

przede wszystkim ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o *odpowiedzialności* majątkowej *funkcjonariuszy* publicznych za rażące naruszenie prawa, przy czym odpowiedzialność uregulowana w tej ustawie dotyczy jedynie rażącego naruszenia prawa spowodowanego zawinionym działaniem lub zaniechaniem *funkcjonariusza* publicznego⁴⁰. Ogranicza to znacznie osiągnięcie celu regulacji, jakim było stworzenia dla administracji silnych bodźców do działania zgodnego z prawem⁴¹. Dotychczas jedynie w nielicznych sprawach skutecznie udało się przypisać odpowiedzialność za zawinione rażące naruszenie prawa, co uzasadnia stanowisko o pośrednim, a nie bezpośrednim wpływie powyższych regulacji na zapewnienie jakości rozstrzygnięć administracji publicznej w indywidualnych sprawach administracyjnych.

Rozważania na temat jakości, a raczej braku jakości decyzji administracyjnych powinny również uwzględniać zjawisko świadomego wydawania decyzji administracyjnych niezgodnych z prawem, ale zgodnych z intencją strony i organu wydającego decyzję. Dotyczy to najczęściej decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o pozwoleniu na budowę, czy też tzw. decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych, wydawanych w przypadku inwestycji, które według inwestora lub organu pilnie należy zrealizować, np. ze względu na ryzyko zwrotu niewykorzystanych środków zewnętrznych. Wprawdzie tego rodzaju decyzje spełniają oczekiwania adresatów, niemniej o jakości decyzji administracji nie przesądza wydanie rozstrzygnięcia korzystnego dla strony lub organu, ale rozstrzygnięcie zgodne z prawem. Wylimitowanie takich decyzji jest przy tym znacznie utrudnione, ze względu na zasadę trwałości decyzji administracyjnych określonej w art. 16 Kodeksu postępowania administracyjnego. Decyzje takie obowiązują bowiem do czasu ich uchylecia lub zmiany nową decyzją, której wydanie jest jedynym sposobem całkowitego lub częściowego pozbawienia decyzji ostatecznej jej mocy obowiązującej⁴². Osiągnięcie odpowiedniej jakości wymaga zatem skorzystania ze zwyczajnych lub nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji administracyjnych.

40 Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o *odpowiedzialności* majątkowej *funkcjonariuszy* publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. z 2016 r., poz. 1169).

41 Uzasadnienie do Poselskiego projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa ogłoszonego 7 października 2008 r., druk sejmowy nr 1407.

42 Wyrok WSA w Kielcach z 28 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Ke 166/10

PODSUMOWANIE

Przedstawione w niniejszym artykule wyznaczniki jakości to tylko część standardów zawartych w przepisach obowiązującego prawa, mających zapewnić prawidłowość wydanych decyzji zgodnie z oczekiwaniami stron postępowania. Analiza poszczególnych unormowań procedury administracyjnej pod kątem zapewnienia jakości zewnętrznej działań organów administracji wykazała, że standardy ujęte w przepisach prawa w odpowiedni sposób zabezpieczają prawa jednostek do zapewnienia praworządności działań administracji. Wprowadzone w polskim prawie administracyjnym rozwiązania i instytucje determinują osiągnięcie jakości działań administracji zarówno na etapie postępowania, jak i rozstrzygnięć administracji. Elementem wpływającym na jakość decyzji administracji, oprócz zasad postępowania administracyjnego, jest niewątpliwie wprowadzenie odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych, niemniej dalsze zwiększenie zakresu tej odpowiedzialności może obniżyć sprawność działania administracji poprzez np. rezygnację z uproszczonych form załatwiania spraw.

BIBLIOGRAFIA

- Bentkowski S. (2006), *Normatywne wyznaczniki jakości administracji publicznej*, Katolicki Uniwersytet Lubelski w Lublinie.
- Bojanowski E. (2001), Lang J., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa, s. 83-84.
- Borkowski J. (1970), *Decyzja administracyjna*, Warszawa, s. 139-141,
- Borkowski J. (1998), *Moja sprawa w urzędzie*, Zielona Góra, s. 87.
- Buczowski J. (1999), *Podstawowe zasady prawa wyborczego [w:] Prawo konstytucyjne – Wybrane zagadnienia*, (red.) H. Zięba-Załucka, Rzeszów, s. 43.
- Dawidowicz W. (1965), *Nauka prawa administracyjnego*, Zarys wykładu t. I, Warszawa, s. 141-146.
- Dawidowicz W. (1980), *Uгода w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo”, nr 3/1980.
- Dawidowicz W. (1984), *Wstęp do nauk prawn-administracyjnych*, Warszawa, s. 83.
- Filipek J. (1997), *W sprawie uznania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 2018, „Przegląd Prawa i Administracji” XXXVIII, Wrocław, s. 45-51.
- Górczyńska T. (1978), *Rola zasad ogólnych w działaniu administracji*, „Organizacja – Metody – Technika”, nr 4/1978, s. 3.0
- Hausser R. (1997), *Terminy załatwiania spraw w k.p.a. w doktrynie i orzecznictwie sądowym*, „RPEiS”, nr 1/1997, s. 2 i nast.
- Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W. (1956), *Polskie prawo administracyjne, część ogólna*, Warszawa, s. 320.
- Knosala E., Zacharko L., Matan A. (2000), *Nauka administracji*, Zakamycze, s. 39.
- Kornacki P. (2014), *Skarga na przewlekłość postępowania administracyjnego*, Lex 2014.
- Kruk-Ołpiński M. (1983), *Kryteria oceny działalności administracji państwowej*, Instytut Organizacji i Zarządzania Politechniki Wrocławskiej, raport serii PPE, nr 20, Wrocław s. 63-64.
- Kuta T. (1992), *Funkcje współczesnej administracji i sposoby jej realizacji*, Wrocław, s. 12.
- Leoński Z. (1999), *Nauka administracji*, Warszawa, s. 21, 26-27
- Łętowski J., Strachowski S., Szreniawski J., Taras W. (1993),
Wróbel A: *Nauka administracji – wybrane zagadnienia*, Lublin, s. 50.
- Łętowski J. *Uproszczenie procedur w administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 1183, „Prawo”
- Łukasiewicz J. (1990), *Prawne uwarunkowania skuteczności administracji publicznej*, Lublin, s. 168.
- Moszoro M., Obluski A., Posern-Zielińska M., Turowski B., Wójcik M., Wysocki S. (2002): *Efektywne Metody Zarządzania w Administracji Publicznej*, Warszawa, s. 14-18.
- Ochendowski E. (2002), *Prawo Administracyjne – część ogólna*, Toruń, s. 159.
- Starościk J. (1970), *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1970
- Wiktorowska A. (1980), *Uгода administracyjna w k.p.a.*,
Organizacja – Metody – Technika, nr 8-9/1980,
- Witkowski Z. (2000), *Prawo konstytucyjne*, Toruń, s. 73.
- Wróblewski J. (1965), *Prawo obowiązujące a ogólne zasady prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego”, „Nauki Humanistyczno-Społeczne”, Seria I Zeszyt 42, „Prawo”, Łódź, s. 24.
- Ziemski K. (2003), *Formy prawne działania administracji publicznej [w:] Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, (red.) J. Posłuszny, Przemysł, s. 150 i nast.
- Zimmermann J. (1981), *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa, s. 60 i nast.
- Żukowski L., Sawuła R. (2004), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa, s. 51-66.