

Formułowanie przepisów przewidujących natychmiastową wykonalność decyzji administracyjnej z mocy ustawy

Teza

W przypadku gdy jest konieczne wprowadzenie przepisu przewidującego natychmiastową wykonalność decyzji administracyjnej, nie powinien on być formułowany jako przepis nakładający na organ administracji publicznej obowiązek nadawania decyzji klauzuli natychmiastowej wykonalności, lecz jako przepis nakładający natychmiastową wykonalność decyzji administracyjnej z mocy ustawy.

Celem niniejszego artykułu nie jest przesądzenie o przesłankach, na których podstawie jest dopuszczalne nadanie decyzji administracyjnej natychmiastowej wykonalności z mocy ustawy, lecz jedynie określenie formy, w jakiej powinno się to odbywać.

W praktyce legislacyjnej można zaobserwować dwa sposoby formułowania przepisów mających prowadzić do natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnej:

Przykład 1

U S T A W A
z dnia 21 sierpnia 1997 r.
o ochronie zwierząt
(Dz. U. z 2013 r. poz. 856)

(wyciąg według stanu prawnego na dzień 7 listopada 2014 r.)

Art. 7. 1. Zwierzę traktowane w sposób określony w art. 6 ust. 2 może być czasowo odebrane właścicielowi lub opiekunowi na podstawie decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce pobytu zwierzęcia i przekazane:

- 1) schronisku dla zwierząt, jeżeli jest to zwierzę domowe lub laboratoryjne, lub
 - 2) gospodarstwu rolnemu wskazanemu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jeżeli jest to zwierzę gospodarskie, lub
 - 3) ogrodowi zoologicznemu lub schronisku dla zwierząt, jeżeli jest to zwierzę wykorzystywane do celów rozrywkowych, widowiskowych, filmowych, sportowych lub utrzymywane w ogrodach zoologicznych.
- (...)

2. Decyzja, o której mowa w ust. 1, podlega natychmiastowemu wykonaniu.

Przykład 2

U S T A W A
z dnia 18 sierpnia 2011 r.
o bezpieczeństwie morskim
(Dz. U. z 2011 r. Nr 228, poz. 1368, z późn. zm.)
(wyciąg według stanu prawnego na dzień 7 listopada 2014 r.)

Art. 27. 1. W przypadku stwierdzenia w wyniku inspekcji państwa bandery, że stan statku lub sposób jego załadowania stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa na morzu, życia lub środowiska morskiego, organ inspekcyjny, w drodze decyzji, zatrzymuje statek, zabrania użycia statku lub wstrzymuje operacje, podczas których zostały stwierdzone nieprawidłowości, wskazując jednocześnie uchybienia, które należy usunąć, mając na uwadze stopień stwarzanego zagrożenia. Decyzji nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności.

2. W przypadku stwierdzenia w wyniku inspekcji państwa bandery, że stan statku nie czyni go niezdatnym do żeglugi, lecz nie pozwala na użycie go do żeglugi w sposób zamierzony przez armatora, organ inspekcyjny, w drodze decyzji, zabrania użycia statku w sposób zamierzony, wskazując jednocześnie uchybienia, które należy usunąć, aby statek mógł być w ten sposób użyty. Decyzji nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności.

OBJAŚNIENIE

W art. 130 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego wprowadzono zasadę, zgodnie z którą decyzja administracyjna nie podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia na nią odwołania. Zgodnie z art. 130 § 2 wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji. Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje dwa wyjątki od powyższych zasad. Decyzja administracyjna może podlegać natychmiastowemu wykonaniu:

- 1) jeżeli został jej nadany rygor natychmiastowej wykonalności, co zgodnie z art. 108 kpa może nastąpić w sytuacji, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony;
- 2) z mocy ustawy (art. 130 § 3 pkt 2 kpa).

Nie przesądzając o tym, jakie przesłanki powinny być wzięte pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o celowości zastosowania w danej sytuacji drugiego z omawianych przypadków, należy zauważyć, że w praktyce legislacyjnej są stosowane dwie metody wyłączenia zawieszenia wykonalności decyzji. Natychmiastowa wykonalność zostaje sformułowana jednoznacznie jako cecha danej decyzji, jak przedstawiono w pierwszym z podanych powyżej przykładów, bądź ten cel zostaje osiągnięty poprzez nałożenie na organ obowiązku nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, jak przedstawiono w drugim przykładzie.

Należy zauważyć, że drugie z prezentowanych rozwiązań nie tylko jest nie-spójne z opisaną powyżej regulacją zawartą w art. 130 Kodeksu postępowania administracyjnego, z której wynika bezdyskusyjnie, że natychmiastowa wykonalność powinna stanowić immanentną cechę danej decyzji, lecz także może skutkować, w przypadku omyłkowego niedopełnienia przez organ nałożonego na niego obowiązku nadania decyzji klauzuli natychmiastowej wykonalności, niezapewnieniem należytej ochrony prawnie chronionym dobrom i interesowi społecznemu.

Warto przypomnieć, że poruszana kwestia była wielokrotnie przedmiotem rozważań Rady Legislacyjnej. Na przykład w opinii z dnia 21 października 2011 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy — Prawo telekomunikacyjne¹⁾ wyrażono pogląd: „Wprowadzanie do porządku prawnego trzeciej kategorii decyzji, którym rygor natychmiastowej wykonalności ma nadawać organ je wydający w związku z nakazem ustawowym, jest zbyt ciężkie. Nie spełnia żadnej funkcji regulacyjnej, a na dodatek — może doprowadzić do niekorzystnych rezultatów, gdy pracownik odpowiedzialny za wydanie decyzji w danej sprawie „przypadkowo zapomni” dopisać stosowną klauzulę. Jeżeli prawodawcy zależy na tym, aby wszystkie decyzje określonego typu podlegały natychmiastowemu wykonaniu, ma do dyspozycji technikę wyrażania tego w sposób jednoznaczny, poprzez zapisanie, że „decyzja (...) podlega natychmiastowemu wykonaniu”.

¹⁾ www.radalegislacyjna.gov.pl.

Z powyższych względów, w przypadku wystąpienia już na etapie opracowywania ustawy przesłanek jednoznacznie uzasadniających zastosowanie wyjątku od zasady wstrzymania wykonalności decyzji, należy jednoznacznie opowiedzieć się za pierwszą ze stosowanych metod.

Opracowała **Kama Dąbrowska**
Główny legislator Departamentu Prawa Społecznego RCL