

FRANZ MAYER

USTAWA O POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM REPUBLICI FEDERALNEJ NIEMIEC

W Republice Federalnej Niemiec weszła w życie 1 I 1977 r. federalna ustawa o postępowaniu administracyjnym, uchwalona w dniu 25 V 1976 r. Nieliczne jej postanowienia (por. § 103 ust. 2) uzyskały moc prawną już z dniem ogłoszenia ustawy, tj. 26 V 1976 r. Uchwalenie wymienionej ustawy przełamało wreszcie wstępną fazę początkowo daremnych inicjatyw, dyskusji i tłumaczeń i stało się decydującym krokiem na drodze kodyfikacji zachodnioniemieckiego prawa administracyjnego. Jednocześnie przewyciężony został okres braku zainteresowania doktryny niemieckiej problemami postępowania administracyjnego, o którym jeszcze w 1961 r. Georges Langrod mógł powiedzieć, iż jest on „tradycyjny i wydaje się być notoryczny”¹.

I. PREHISTORIA

Korzenie dzisiejszego zachodnioniemieckiego prawa administracyjnego sięgają początków XIX stulecia. Rozpoczęty wówczas proces nadawania konstytucji poszczególnym terytoriom niemieckim dał impuls do rozwoju ustawodawstwa administracyjnego. Administracja, oddzielona w tym czasie od władzy ustawodawczej i sądowniczej, wymagała w prawie tworzonym państwie szczególnych reguł ustawowych, tj. praworządnego prawa administracyjnego. W początkowej fazie omawianego procesu powstały także zamierzenia dotyczące regulacji postępowania administracyjnego², które jednakże w toku dalszego kształtowania prawa administracyjnego nie zostały zrealizowane. Dlatego też ustawy prawnoadministracyjne Prus, Badenii³, jak również późniejsze szczupłe prawo administracyjne Rzeszy

¹ Por. G. Langrod, *La doctrine et la procedure administrative non contentieuse*, Bruessel 1961, s. 7.

² Por. np. bawarskie rozporządzenie o jednostkach wojskowych z 17 XII 1825 r., RBI. s. 1049.

³ Por. pruską ustawę o administracji ogólnej z 30 VII 1883 r. Pr. GS s. 195; oraz badeńskie rozporządzenie krajowe z 31 VIII 1884, GVBL s. 385.

zawierały jedynie zarodki prawa postępowania administracyjnego⁴. Podjęte w okresie Republiki Weimarskiej wysiłki, zmierzające do ustawowego unormowania procedury administracyjnej⁵, zostały wkrótce zatomowane przez narodowo-socjalistyczne tendencje unitarystyczne. Okres narodowo-socjalistycznego panowania siły był — jeśli chodzi o kodyfikację prawa administracyjnego — dość jałowy. Nawet włączenie Austrii do Rzeszy Niemieckiej nie spowodowało silniejszych impulsów kodyfikacyjnych, aczkolwiek austriacka ustawa o postępowaniu administracyjnym⁶, zyskała sobie uznanie międzynarodowe i w czasach międzywojennych służyła za wzór unormowaniom postępowania administracyjnego w Polsce (1928), Czechosłowacji (1928) i Jugosławii (1930).

Wkrótce po utworzeniu Republiki Federalnej Niemiec (1949) rozpoczęto starania o praworządne ustawowe unormowania proceduralne. W pierwszej kolejności zajęto się jednak prawem administracyjno-procesowym. Poszczególne unormowania niespornego postępowania administracyjnego ukazywały się co najwyżej w formie aneksów do ustaw zawierających materialne prawo administracyjne. Jeśli chodzi o kompleksowe uregulowanie postępowania administracyjnego, to ustawodawcę federalnego wyprzedził w tym względzie ustawodawca krajowy.

II. HISTORIA POWSTANIA FEDERALNEJ USTAWY O POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Rozstrzygający impuls do zamierzeń kodyfikacyjnych w zakresie postępowania administracyjnego dał w 1957 r. raport komisji rzeczoznawców, utworzonej przy federalnym ministerstwie spraw wewnętrznych, która w wyniku przeprowadzonych badań potwierdziła niezbędność i celowość powszechnej ustawy o postępowaniu administracyjnym. Rozpoczęta następnie dyskusja naukowa przyłączyła się do tego zapatrywania⁷, ale dopiero w trzy lata później rząd federalny włączył kodyfikację prawa proceduralno-administracyjnego do swego programu ustawodawczego.

Na podstawie projektu wzorcowego komisji rzeczoznawców⁸ w grudniu 1965 r. został opracowany w federalnym ministerstwie spraw wewnętrznych projekt rządowy. Następnie w projekcie tym, w wyniku zaleceń

⁴ Por. np. ustawę o przemyśle Związku Północno-Niemieckiego z dnia 21 VI 1869 r., RGBL Związku s. 245 i ustawę Rzeszy o ubezpieczeniach z 19 VII 1911 r. RGBL s. 509.

⁵ W szczególności ustawa o administracji krajowej Turyngii z 10 VI 1926 r. GS. s. 177 i projekt ustawy o administracyjnym prawie krajowym Wirtembergii z 1931 r.

⁶ Por. austriacką ustawę powszechną o postępowaniu administracyjnym z 21 VII 1925 r., RGBL. Nr 274.

⁷ Por. np. obrady 43 Zjazdu Prawników Zachodnioniemieckich (1960).

⁸ Por. projekt wzorcowy ustawy o postępowaniu administracyjnym (1963), drugie wydanie z dodatkiem „ujęcie monachijskie” 1968.

komisji do spraw stosunków między federacją i krajami, dokonano wielu poprawek, w wyniku których projekt został istotnie udoskonalony⁹.

Przewlekające się — m.in. w wyniku przedwczesnego rozwiązania Bundestagu — prace wstępne nad kodyfikacją na szczeblu federalnym skłoniły ustawodawców krajowych do własnych inicjatyw. Uznano bowiem, że praktyka administracyjna pilnie potrzebuje ustawy normującej procedurę administracyjną¹⁰.

Dopiero w 1973 r. Bundestagowi został przedłożony nowy skorygowany projekt, który mimo kontrowersyjności niektórych zawartych w nim rozwiązań został po żmudnych obradach uchwalony w dniu 15 I 1976 r. Odwołanie do komisji mediacyjnej, złożone przez Bundesrat, doprowadziło do wypracowania propozycji kompromisowej, którą Bundestag przyjął na swoim posiedzeniu w dniu 1 IV 1976 r.¹¹; 9 IV 1976 r. propozycja ta została także przyjęta przez Bundesrat¹².

III. UWAGI PRAWNO-PORÓWNAWCZE

Niemiecka nauka prawa, jak też ustawodawstwo administracyjne, przez całe dziesięciolecia zapoznawały się z naukowymi pracami innych państw jedynie w celach dokonania systematyki i poznania praktyki administracyjnej. Z efektów prac prowadzonych za granicą nie wyciągano jednak wniosków. Dopiero w końcu lat pięćdziesiątych zaczęto zajmować się postępowaniem administracyjnym jako zjawiskiem, z którym należy uporać się na płaszczyźnie normatywnej¹³. W toku dyskusji nad projektem ustawy o postępowaniu administracyjnym, szkoła nauk administracyjnych Speyer, w szczególności C. H. Ule, postawiła kwestię ustawodawstwa proceduralno-administracyjnego w innych państwach. W opracowanej następnie przez zaproszonych specjalistów zagranicznych obszernej analizie zostały przedstawione prawa proceduralno-administracyjne wielu państw europejskich, w tym Polski, oraz niektórych krajów pozaeuropejskich. W suplemencie dokonano konfrontacji rozwiązań zagranicznych z projektem rządowym z 1963 r.¹⁴ To zakrojone na szeroką skalę dzieło prawnoporównawcze pojawiło się na rynku wydawniczym stosunkowo późno, bo dopiero w 1967 r.¹⁵ W ogólnym wprowadzeniu zwrócono krytyczną

⁹ Tak zwane ujęcie monachijskie, por. przypis 8.

¹⁰ Pierwszy krok w tym względzie uczynił landtag kraju Schleswig-Holstein, uchwalając w dniu 18 IV 1967 powszechną ustawę o administracji krajowej.

¹¹ Bundestag, sprawozdania stenograficzne, 233 posiedzenie, s. 16227 (D).

¹² Druki Bundestagu 223/76.

¹³ Odnośnie do ówczesnej sytuacji por. F. Meyer, *Zasady postępowania administracji*, Bay VBL. 1960, s. 332 i n.

¹⁴ Por. przypis 8.

¹⁵ Por. *Zasady postępowania administracji za granicą*, t. I i II wydane przez C. H. Ule przy współpracy F. Beckera i Kl. Koeniga, Berlin 1967,

uwagę na sposób pracy komisji ustawodawczej, przede wszystkim zaś zakwestionowano nieuwzględnienie odpowiednich unormowań zagranicznych¹⁶. O ile bowiem w toku prac wstępnych nad reformą prawa o służbie państwowej w Republice Federalnej (prawo urzędnicze) nawet sam parlament zażądał przedstawienia mu obszernego porównania prawa i systemów prawnych państw obcych, w wypadku ustawodawstwa proceduralno-administracyjnego nie zwrócono się z oficjalnym zleceniem, ani do Wyższej Szkoły Nauk Administracyjnych, ani też do prof. C. H. Ule.

Inicjatywa opracowania wyszła więc z kół akademickich. Poznanie prawa administracyjnego państw obcych uznano za pożyteczne, chociaż niektóre z nich w żadnym wypadku nie korespondowały z ustawą zasadniczą Republiki Federalnej Niemiec. Polski czytelnik będzie z pewnością zainteresowany tym, co w swoim czasie do omawianej analizy prawno-porównawczej wniósł przedstawiciel Polski prof. dr Józef Litwin. Podstawą jego opracowania stał się polski kodeks postępowania administracyjnego z 14 VI 1960 r., którego tekst został również wydrukowany w dobrym niemieckim przekładzie¹⁷.

Już na wstępie prof. J. Litwin zwrócił uwagę na to, iż ustawodawca polski — odmiennie od austriackiego — już w 1928 roku świadomie zrezygnował z kazuistycznego wyliczania organów obowiązanych do stosowania rozporządzenia i zakres jego zastosowania oparł na kryteriach przedmiotowych. W dalszej części prof. J. Litwin przedstawił rozwój polskiego prawa administracyjnego od 1919 r., zwracając szczególną uwagę na powstanie kodeksu postępowania administracyjnego, oraz opracowania teoretyczne (Rozmaryna, Iserzona, Starościaka, Jaroszyńskiego) powstałe na tle tego aktu.

Za przewodnie zasady polskiego prawa proceduralno-administracyjnego prof. J. Litwin uznał: zasadę legalności (tj. zgodności z prawem wszelkiej działalności organów administracji), poszukiwanie prawdy obiektywnej, jako podstawy każdego rozstrzygnięcia, zagwarantowanie równowagi między interesem społecznym i interesem jednostki, demokratyzacja przepisów proceduralnych, normujących stosunki pomiędzy organami i uczestnikami postępowania, aktywny współudział strony w ogólnym przebiegu postępowania, szybkość postępowania, zasadę stabilności decyzji, tzn. trwałości ostatecznego rozstrzygnięcia administracyjnego. Wymienione zasady charakterystyczne są nie tylko dla prawa polskiego, ale również dla nowej zachodniemieckiej ustawy o postępowaniu administracyjnym z 1976 r.

Należy również w pełni zgodzić się z poglądem J. Litwina, w myśl którego postępowanie administracyjne nie powinno być ukształtowane w spo-

¹⁶ Por. C. H. Ule, *Ustawy o postępowaniu administracyjnym za granicą*, Berlin 1967, s. 17.

¹⁷ Ibidem s. 481 i n. przetłumaczyła z języka polskiego Teresa Pusylewitsch.

sób zanadto sformalizowany, a w szczególności winno być o wiele bardziej elastyczne od procedury cywilnej.

Między polskim kodeksem postępowania administracyjnego a zachodnioniemiecką ustawą o postępowaniu administracyjnym istnieją jednak również zasadnicze różnice, które także nie mogą zostać pominięte. Wywodzą się one stąd, że ustawodawcy niemieckiemu chodziło nie tylko o ustanowienie pozytywno-prawnych reguł postępowania przed organami administracji, ale równie silny nacisk położył na unormowanie zagadnień aktu administracyjnego i umowy publiczno-prawnej. W takim ujęciu można dopatrywać się załączków całkowitej kodyfikacji zachodnioniemieckiego prawa administracyjnego.

Dalsza istotna różnica w porównaniu z prawem polskim jest konsekwencją tego, iż w niemieckim systemie prawnym, także odnośnie do postępowania administracyjnego, istnieje podział kompetencji ustawodawczych pomiędzy kraje i federację. Należy zresztą nadmienić, że wynikające z tego podziału trudności zarówno natury konstytucyjno-prawnej jak też prawnotechnicznej w poważnym stopniu przyczyniły się do opóźnienia toku prac ustawodawczych.

IV. KOMPETENCJE USTAWODAWCZE FEDERACJI I KRAJÓW W⁷ ZAKRESIE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Aż do ostatnich czasów toczono spór co do zakresu stosowania federalnej ustawy o postępowaniu administracyjnym. Ustawa federalna może mianowicie normować postępowanie administracji publicznej jedynie w takim zakresie, w jakim chodzi o własną administrację federacji (art. 86 konst.), o sprawy zlecone administracji federalnej (art. 85 konst.) oraz o administrację sprawowaną przez kraje, celem wykonania ustaw federalnych (art. 84 ust. 1 konst.). O ile natomiast chodzi o pozostałą własną administrację krajów, tzn. o sytuację, w której poszczególne kraje wykonują prawa stanowione przez swoje własne organy ustawodawcze (Landtagi), zgodnie z konstytucyjnymi zasadami podziału kompetencji ustawodawczych przepisy proceduralno-administracyjne mogą wydawać wyłącznie kraje, w żadnym wypadku federacja. Po długich kontrowersjach, przy pomocy komisji pośredniczącej, udało się doprowadzić do kompromisu. Zgodnie z osiągniętym porozumieniem zakres stosowania krajowych i federalnych przepisów proceduralnych został rozgraniczony w sposób następujący:

Federalna ustawa o postępowaniu administracyjnym znajduje zastosowanie jeżeli:

- 1) działa organ szczebla federalnego lub krajowego,
- 2) organ ten podejmuje czynności o charakterze publiczno-prawnym,
- 3) przepisy prawne federacji nie zawierają postanowień jednakowych co do treści, lub nie stoją temu na przeszkodzie,

4) ma miejsce wywierająca skutki na zewnątrz działalność organów zmierzająca do wydania aktu administracyjnego albo do zawarcia umowy publicznej (§ 9 ustawy), a nie zachodzą wyjątki przewidziane w § 2 ustawy,

5) gdy, o ile chodzi o czynność organu szczebla krajowego (§ 1 ust. 1 pkt 2 ustawy), publiczno-prawna działalność administracyjna tego organu nie jest unormowana przez przepisy proceduralno-administracyjne wydane na szczeblu kraju.

V. SYSTEMATYKA USTAWY

Federalna ustawa o postępowaniu administracyjnym dzieli się na 8 części.

Część pierwsza normuje zakres zastosowania ustawy (§§ 1 i 2), właściwość miejscową (§ 3) oraz pomoc urzędową (§ 4 i 5), a więc wszelkie kwestie leżące na przedpolu właściwego postępowania administracyjnego.

Część druga zawiera ogólne przepisy o postępowaniu administracyjnym, które podzielono na 3 rozdziały. Pierwszy, rozpoczynający się zaprezentowaniem definicji legalnej pojęcia „postępowanie administracyjne” (§ 9), zawiera ogólne zasady postępowania (§§ 10 - 30); rozdział drugi traktuje o okresach i terminach, jak też o przywróceniu stanu poprzedniego, natomiast rozdział trzeci normuje zagadnienia urzędowego uwierzytelnienia (§ 33 i n.).

Część trzecia, również w trzech rozdziałach, normuje kwestie związane z centralną instytucją aktu administracyjnego. W rozdziale pierwszym zajęto się pojęciem aktu administracyjnego (§ 35), postanowieniami dodatkowymi do aktu administracyjnego (§ 36), zapewnieniem (§ 38), jak też uzasadnieniem i ogłoszeniem aktu administracyjnego (§§ 39 i 41). Rozdziałowi drugiemu części trzeciej nadano tytuł „Trwałość aktu administracyjnego”, co może wprowadzać w błąd. W istocie bowiem zawiera on ugruntowane zasady, wykształcone przez orzecznictwo. W nie najszcześniejszej z techniczno-prawnego punktu widzenia formie zostały tu podniesione do godności ustawy rezultaty dociekań naukowych i orzecznictwa dotyczącego mocy obowiązującej aktu administracyjnego (§ 43), jego nieważności (§ 44 i n.), jak też cofnięcia i odwołania (§ 48 i n.). Rozdział trzeci składający się jedynie z § 53 normuje zagadnienie przerwania przedawnienia przez akt administracyjny.

Część czwarta ustawy poświęcona została umowie publiczno-prawnej — instytucji, która odpowiednio do potrzeb praktyki administracyjnej rozwinęła się w nauce i orzecznictwie.

W części piątej uregulowano szczególne rodzaje postępowania, formalne postępowanie administracyjne, a także postępowanie w sprawie ustalenia planu.

Część szósta obejmuje zagadnienia związane z wniesieniem środków odwoławczych; z jednej strony odesłano tu do procedury sądowo-administracyjnej, z drugiej jednak jasno postawiono sprawę, iż unormowane w procedurze sądowo-administracyjnej postępowanie sprzeciwowe jest czystym postępowaniem administracyjnym.

Część siódma zawiera postanowienia dotyczące honorowej działalności w administracji publicznej (§§ 81 - 87), jak też unormowania proceduralne dotyczące komisji, rad i innych ciał kolegialnych funkcjonujących w administracji publicznej (§§ 88 - 93).

Część ósmą — zatytułowaną „Przepisy końcowe” — tworzą postanowienia dotyczące norm przejściowych, a także przepisy zmieniające treść niektórych aktów normatywnych w kierunku dostosowania ich do treści ustawy.

Już ten pobieżny szkic systematyczny federalnej ustawy o postępowaniu administracyjnym wykazuje, iż zamierzeniem ustawodawcy było nie tylko unormowanie kwestii czysto proceduralnych. Należy raczej powiedzieć, że korzystając z okazji przeprowadzonej kodyfikacji prawa procedury administracyjnej, podjęto jednocześnie próbę skodyfikowania ważnych, dotychczas w prawie pozytywnym nie normowanych, dziedzin nauki prawa administracyjnego. Ponieważ w ramach krótkiego opracowania nie jest możliwe ustosunkowanie się do wszystkich nasuwających się kwestii, przedstawienie treści ustawy musi ograniczać się do zagadnień wybranych.

VI. PODSTAWOWE ZASADY POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Jedną z naczelných zasad nowej ustawy, umożliwiających prowadzenie postępowania administracyjnego stosunkowo prosto, szybko i celowo, jest zasada nieformalności postępowania. Jedynie dla określonych, bardziej sformalizowanych postępowań, w szczególności planowania projektów, obowiązują przepisy proceduralne o charakterze bezwzględnie obowiązującym. Przyjmując to elastyczne rozwiązanie, dostosowane do określonych sytuacji, ustawodawca federalny wzorował się na unormowaniach zagranicznych¹⁸.

Przeciwko aktom administracyjnym, wydawanym w sformalizowanym postępowaniu administracyjnym nie stosuje się już postępowania wstępnego (postępowanie sprzeciwowe). Obecnie akty te od razu są zaskarżalne skargą składaną do sądu administracyjnego (§ 70). Omawiane rozstrzygnięcie ustawodawcy jest dyskusyjne, co potwierdzają doświadczenia nagromadzone w związku z dokonaną uprzednio rezygnacją z postępowania sprzeciwowego w sprawach budowlanych.

¹⁸ Ibidem, s. I, s. 418 i t. II s. 1050 (synoptyczny skorowidz rzeczowy: II. 8).

Postępowanie administracyjne ma więc z zasady charakter niesformalizowany i tym samym obowiązuje w nim niewiele reguł bezwzględnie wiążących. O wszczęciu postępowania administracyjnego rozstrzyga organ według własnego uznania, chyba że przepisy przewidują obowiązek działania z urzędu albo na wniosek (§ 22). Postępowanie administracyjne kończy się — o ile nie zostanie przerwane albo sprawa nie zostanie załatwiona w inny sposób — wydaniem aktu administracyjnego albo zawarciem umowy publiczno-prawnej.

Stan faktyczny zostaje ustalony przez organ na drodze urzędowej (§ 24). Znajduje tu zastosowanie zasada śledcza; twierdzeniami i wnioskami dowodowymi uczestników organ administracji, jako pan postępowania, nie jest związany. Celem wykrycia prawdy materialnej organ może posłużyć się zwykłymi środkami dowodowymi (§ 26 ust. 1 zd. 2 ustawy); świadkowie i biegli zobowiązani są do składania zeznań lub przedłożenia ekspertyz tylko w przypadkach przewidzianych w ustawie (§ 26 ust. 3). Również tylko w przypadkach przewidzianych w ustawie można od nich żądać złożenia zapewnienia w miejsce przysięgi (§ 27 ustawy). W § 13 ustawy została wyrażona zasada udziału wszystkich osób, które w toczącym się postępowaniu mają interes prawny. O ile rezultat postępowania ma skutek prawno-kształtujący dla osoby trzeciej, należy ją na wniosek wezwać do udziału w postępowaniu; w pozostałych przypadkach organ — działając z urzędu lub na wniosek — może wezwać do udziału w postępowaniu w charakterze uczestników osoby, których interesy mogą być dotknięte wynikami postępowania.

Przed wydaniem aktu administracyjnego, który narusza prawa uczestnika, organ ma obowiązek wysłuchania jego stanowiska w sprawie (§ 28). Wysłuchania można zaniechać jedynie w przypadkach określonych w § 28 ust. 2. Do wysłuchania nie dochodzi nigdy, jeżeli sprzeciwia się temu interes publiczny wielkiej wagi (§ 28 ust. 3).

Językiem urzędowym jest język niemiecki. Oświadczenia związane terminem obcokrajowiec musi składać w języku niemieckim, albo też przetłumaczyć je na niemiecki w wyznaczonym mu w tym celu terminie. Rozstrzygnięcia organów należy bez wyjątku redagować w języku niemieckim. Organ może jednakże porozumiewać się z obcokrajowcem w jego języku ojczystym. Jest rzeczą interesującą, iż w tym wypadku ustawodawca zastosował inne rozwiązanie, niż orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego¹⁹.

Każdy uczestnik postępowania ma prawo wglądu do akt, o ile ich znajomość jest niezbędna do dochodzenia lub obrony jego interesów prawnych. Omawiane prawo jest jednakże ograniczone przez obowiązek organu do prawidłowego wykonywania jego zadań, strzeżenia dobra publicznego, jak też uwzględnienia słusznego interesu osób trzecich polega-

¹⁹ Por. Federalny Trybunał Konstytucyjny 40, 95.

jącego na utrzymaniu pewnych zdarzeń w tajemnicy (§ 29). Także tutaj ustawodawca kierował się wzorcami zagranicznymi. Nietrudno jest bowiem zauważyć, że prawo wglądu do akt należy obecnie do „podstawowego wyposażenia” wszystkich europejskich ustaw normujących postępowanie administracyjne²⁰.

Wszyscy uczestnicy postępowania mają, zgodnie z § 25 ustawy, prawo do udzielenia im porady i informacji, ponieważ w państwie prawnorządym nikt nie może doznać uszczerbku wskutek nieznamości przysługujących mu praw²¹. Mimo iż jest to jedynie przepis o charakterze „powinnościowym”, naruszenie wymienionego obowiązku może pociągnąć za sobą roszczenie o odszkodowanie, według zasad przewidzianych w przepisach o odpowiedzialności urzędników.

Uczestnicy postępowania mają także prawo do zachowania w tajemnicy ich spraw osobistych i zawodowych. Obowiązek zachowania w tajemnicy przebiegu postępowania administracyjnego dotyczy także osób działających społecznie (§ 84).

Ustawa o postępowaniu administracyjnym nie wymaga dla aktu administracyjnego żadnej formy szczególnej, zatem może być on wydany pisemnie, ustnie albo w inny sposób (np. za pomocą znaków lub sygnałów — § 37 ust. 2 zd. 1 ustawy). Jednakże wydane pisemnie albo pisemnie potwierdzone akty administracyjne (ustne akty administracyjne są potwierdzane pisemnie, jeśli „dotknięty” aktem ma w tym uzasadniony interes i niezwłocznie zażąda potwierdzenia — § 37 ust. 2 zd. 2) winny być pisemnie uzasadnione. W uzasadnieniu należy przytoczyć wszystkie przesłanki faktyczne i prawne, które przyczyniły się do wydania uzasadnionego rozstrzygnięcia.

Ustawa o postępowaniu administracyjnym wychodzi więc z powszechnego obowiązku uzasadnienia. Uzasadnienie jest bowiem nieodzowne do oceny zgodności rozstrzygnięcia z prawem oraz problemu możliwości wniesienia środka odwoławczego.

Pewne wyjątki od omawianej tu zasady wprowadza § 39 ust. 2 ustawy, a ponadto od pisemnego uzasadnienia aktu administracyjnego można odstąpić także w sprawach dotyczących obronności (§ 95 ust. 1 ustawy). Również w tym wypadku ustawodawca federalny wzorował się na rozwiązaniach zagranicznych.

Do obowiązków uczestnika należy, zgodnie z § 26 ust. 2 ustawy, współdziałanie przy ustalaniu stanu faktycznego. W istocie nie chodzi tu jednak o obowiązek prawny *sensu stricto*, lecz jedynie o swego rodzaju zobowiązanie, którego wykonanie może zostać wymuszone. Nie istnieje z zasady obowiązek osobistego stawiennictwa, ani też obowiązek składania wyja-

²⁰ Por. C. H. Ule, *Prawo o postępowaniu administracyjnym na wschodzie i zachodzie*, w: ROW 1969, s. 54 i n.

²¹ Druki Bundestagu 7/910, s. 49.

śnień (§ 29 ust. 2 pkt 2 ustawy). Naruszenie „obowiązku” współdziałania może jednak prowadzić do istotnych uszczerbków prawnych, gdy okoliczności korzystne dla uczestnika, mimo gruntownego wyjaśnienia sprawy przez organ (§ 24 ust. 1), nie zostały ujawnione. W sformalizowanym postępowaniu administracyjnym świadkowie i biegli są zobowiązani zarówno do stawiania się, jak też do złożenia zeznań czy przedstawienia opinii (§ 65 ustawy)²².

Terminy, których należy przestrzegać w postępowaniu administracyjnym oblicza się według § 31 ustawy. W zasadzie ustawodawca postępuje tu zgodnie z wypróbowanymi regułami prawa burżuazyjnego (§ 31 ust. 1 ustawy; §§ 187 - 193 kodeksu cywilnego). Terminy wyznaczane przez organ mogą być przedłużane. Szczegółowo unormowane jest obecnie przywrócenie do stanu poprzedniego (§ 32 ustawy). W razie niezawinionego uchybienia terminowi należy — na wniosek — zapewnić przywrócenie stanu poprzedniego. Wina przedstawiciela zaliczana jest jednak na konto reprezentowanego. Wniosek o przywrócenie stanu poprzedniego może być złożony w ciągu dwóch tygodni od ustania przeszkody, jednakże nie później niż w rok po upływie zaniechanego terminu (termin końcowy).

Od przywrócenia stanu poprzedniego należy odróżnić wznowienie postępowania. § 51 ustawy stwarza dotkniętemu aktem administracyjnym możliwość żądania wznowienia prawomocnie zakończonego postępowania. Wniosek o wznowienie postępowania może być oparty jedynie na tym, że po wydaniu aktu uległ zmianie na korzyść osoby wnioskującej stan faktyczny lub prawny, istnieją nowe środki dowodowe, które w następstwie przyniosłyby osobie wnioskującej korzystniejsze rozstrzygnięcie, zaszyły przesłanki wznowienia postępowania w rozumieniu § 580 procedury cywilnej. Wniosek jest dopuszczalny tylko wtedy, gdy dotknięty rozstrzygnięciem bez swej rażącej winy nie był w stanie wskazać na istnienie tych przyczyn lub dowodów we wcześniejszym postępowaniu, w szczególności w postępowaniu odwoławczym. Złożenie wniosku może nastąpić w ciągu trzech miesięcy od dnia, w którym dotknięty uzyskał wiadomość o przyczynach uzasadniających wznowienie (§ 51 ust. 1 pkt 3 ustawy).

Współczesna technika administrowania w szczególności elektronika umożliwia maszynowe „wytwarzanie” produktów administrowania w dużych ilościach. W wielu wypadkach komputer zastępuje ludzi. W §§ 17 - 19 ustawodawca, który wstąpił tu na ziemię nieznaną, próbuje sprostać temu zjawisku.

Postępowaniami masowymi są te postępowania administracyjne, w których uczestniczy wiele osób, często nawet wiele tysięcy. Tego rodzaju postępowania w ostatnich czasach miały miejsce w związku z budową elektrowni atomowych, wielkich portów lotniczych, potężnych zakładów

²² Federalny Trybunał Konstytucyjny 6, 44; pogląd ten podzielił także Federalny Trybunał Administracyjny w E 22, 212 (217); 38, 191.

przemysłowych. Celem postępowania masowego jest wydanie aktu administracyjnego, np. zezwolenia na budowę elektrowni. Akt ten dotyczy jednak wielu osób, które dochodzą swoich praw i interesów, składając podpisy pod odpowiednim dokumentem, albo też, jak to ma zwykle miejsce, poprzez składanie powielonych wniosków o jednakowej treści. Problem trudnej do ogarnięcia liczby uczestników w postępowaniu masowym ustawodawca próbuje rozwiązać poprzez odpowiednie unormowanie reprezentacji. Zgodnie z §§ 17, 18 obecnie organ administracji może żądać ustanowienia przedstawiciela, o ile w postępowaniu administracyjnym uczestniczy więcej niż 50 osób. Jeżeli przedstawiciel nie zostanie ustanowiony, organ administracji może pozostawić odpowiednie podanie bez rozpoznania (§ 17 ust. 2). Przedstawiciel, zgodnie z § 19 ustawy, ma obowiązek troskliwego pilnowania interesów osób reprezentowanych. W tym celu przysługują mu wszelkie prawa proceduralno-administracyjne; wytycznymi nie jest on związany. Podobne problemy powstają w razie adresowania aktu administracyjnego do większej niż 300 liczby osób. W takim wypadku pojedyncze doręczenia mogą zostać zastąpione przez obwieszczenie publiczne²³. Z reguły następuje to poprzez ogłoszenie aktu administracyjnego w dzienniku urzędowym albo w urzędowo ustalonej gazecie lokalnej.

Unormowania szczególne zawiera ustawa dla tych masowych aktów administracyjnych, które zostają wydawane w wielkiej liczbie, z identyczną co do zasady treścią za pomocą elektronicznego przetwarzania danych (np. decyzje rentowe, decyzje podatkowe). Przy tego rodzaju automatycznie wydawanych aktach administracji można zrezygnować z wysłuchania uczestnika (§ 28 ust. 2 nr 4). Nie wymagają też one uzasadnienia (§ 39 ust. 2 nr 3 ustawy).

VII. UNORMOWANIA USTAWY DOTYCZĄCE POJĘCIA AKTU ADMINISTRACYJNEGO

W części trzeciej federalnej ustawy o postępowaniu administracyjnym ustawodawca podjął próbę unormowania w 118 paragrafach zagadnień dotyczących aktu administracyjnego. Jego zamierzeniem było ujęcie w formie normatywnej istotnych elementów aktu administracyjnego, zgodnie z dotychczasowym stanem nauki i orzecznictwa. Ustawodawca wyszedł tu poza swój właściwy temat — postępowania administracyjnego — i spróbował w formie aneksu do ustawy nieco uelastyczyć w dużym stopniu skostniałą niemiecką teorię prawa administracyjnego. Pragnął on jednocześnie rozwiązać niektóre stare problemy sporne. To przedsięwzięcie powiodło się jedynie częściowo, tym niemniej wywołało liczne dyskusje w świecie naukowym. Trzeba zresztą powiedzieć, że, patrząc od stro-

²³ Por. C. H. Ule, *Ustawy o postępowaniu . . .* s. 1052 (synoptyczny skorowidz rzeczowy IV. 9); *Zasady postępowania*, s. 55.

ny prawno-dogmatycznej, część trzecia wydaje się być najslabszym fragmentem ustawy.

Niemiecki ustawodawca aż do czasów obecnych unikał definicji legalnej fundamentalnego pojęcia aktu administracyjnego. Obecnie § 35 zd. 1 ustawy określa, iż aktem administracyjnym jest każde zarządzenie, rozstrzygnięcie lub inny środek władczy, którym posługuje się administracja celem unormowania indywidualnego wypadku w dziedzinie prawa publicznego, a który jest skierowany na wywołanie bezpośredniego skutku prawnego na zewnątrz. Opis ten, nadający się jeszcze oczywiście do ulepszenia, odpowiada mniej więcej poglądom nauki i orzecznictwa. Nie można zaprzeczyć korzyściom płynącym z ujednoczenia definicji aktu administracyjnego. Jednakże trudne problemy graniczne, pomimo tej definicji, tak samo jak uprzednio będzie musiało rozwiązywać orzecznictwo. Obok definicji aktu administracyjnego § 35 w zdaniu drugim zawiera definicję ogólnego zarządzenia. Zgodnie z powoływanym przepisem ogólne zarządzenie jest aktem administracyjnym, który kieruje się według cech ogólnych do określonego lub dającego się określić kręgu osób, albo który określa publiczno-prawną właściwość rzeczy lub zasady korzystania z niej przez ogół. Ten opis pomaga praktyce w niewielkim stopniu: ona musi nadal stawiać sobie pytanie, kiedy krąg osób jest określony albo dający się określić. W § 36 zostały szczegółowo potraktowane postanowienia dodatkowe, które może zawierać akt administracyjny (warunek, polecenie, termin). Jeżeli administracja jest zobowiązana do rozstrzygnięcia sprawy, tzn. gdy przysługuje prawo domagania się wydania aktu administracyjnego, postanowienie dodatkowe może być zamieszczone tylko wtedy, gdy pozostaje ono w zgodzie z porządkiem prawnym (zastrzeżenie postanowienia dopuszczalne jest przez przepis prawny, albo też ma ono zapewniać wypełnienie przesłanek ustawowych aktu administracyjnego). W rozstrzygnięciach opartych na uznaniu administracji, można decydować swobodnie także o zamieszczeniu postanowień dodatkowych, jednakże również wówczas postanowienie takie musi pozostawać w rzeczowym związku z aktem administracyjnym i nie może sprzeciwiać się jego celowi. § 37 ustawy normuje wymagania co do treści i formy aktu administracyjnego. Od dawna spornym zapewnieniem późniejszego wydania aktu administracyjnego zajmuje się § 38. Dla skuteczności zapewnienia przewidziana jest obecna forma pisemna. Byt prawny zapewnienia został jednak podporządkowany zastrzeżeniu klauzuli *rebus sic stantibus*. § 39 normuje uzasadnienie aktu administracyjnego, a w szczególności wylicza przypadki, w których akt administracyjny nie wymaga uzasadnienia. § 40 ogranicza uprawnienia organu do działania według swego uznania: „Winien on działać zgodnie z celem swego upoważnienia, a także przestrzegać ustawowo określonych granic uznania”.

Szczegółowo zajmuje się ustawa o postępowaniu administracyjnym uchybieniami aktu administracyjnego. Problem, czy uchybienie prowadzi

do zwykłej zaskarżalności aktu administracyjnego, czy też czyni akt nieważnym, rozstrzygany jest zgodnie z panującymi w RFN poglądami. Zresztą chodzi tu o kwestię, której nauka jak też orzecznictwo w krajach europejskich nie zdołały dotychczas jednoznacznie rozstrzygnąć²⁴. Ustawodawca federalny zdecydował się na następujące rozwiązanie: zarówno naruszenie materialnego jak też formalnego prawa wywołuje różnicowane skutki prawne. Oczywiście nieprawidłowości jak np. błędy maszynowe i rachunkowe mogą zostać w każdym czasie sprostowane (§ 42). Błędy w postępowaniu czy błędy formy, z wyjątkiem tych, które stanowią podstawę nieważności, należy pozostawić niepostrzeżeniu, jeśli następnie zostaną one sanowane (§ 45), albo gdy w sprawie nie mogłoby zapaść inne rozstrzygnięcie (§ 46). Wadliwy akt administracyjny może zostać przekształcony w akt o innym znaczeniu. Akt administracyjny obciążony szczególnie ciężkim i oczywistym błędem, a zatem akt ewidentnie wadliwy jest nieważny (§ 44 ust. 1). Ponieważ przesłanki nieważności nie w każdych warunkach mogą zostać stwierdzone, ustawodawca wskazuje na całą grupę możliwych naruszeń prawa, które prowadzą do nieważności, oraz na takie naruszenia, które nieważności nie skutkują (§ 44 ust. 2, 3).

Inne naruszenia prawa prowadzą jedynie do zaskarżalności aktu administracyjnego. Na sprzeciw lub skargę osoby dotkniętej akty te muszą zostać uchylone. Ocena następuje według zasad procedury sądowo-administracyjnej. Akty administracyjne sprzeczne z prawem mogą być cofnięte (§ 48). Akty administracyjne zgodne z prawem mogą być jedynie wyjątkowo odwołane, z zachowaniem przesłanek przewidzianych w § 49. §§ 48 - 50 ustawy zajmują się cofnięciem i odwołaniem aktów administracyjnych. Ustawa używa przy tym dla uchylenia aktu administracyjnego sprzecznego z prawem zwrotu „cofnięcie” (Rücknahme — § 48 ustawy), natomiast pod pojęciem odwołania (Widerruf — § 49 ustawy) rozumie uchylenie aktu administracyjnego zgodnego z prawem. W tym zakresie przyłącza się więc do panującej terminologii²⁵. Nadal czyni ustawodawca rozróżnienie między obciążającymi i uprzywilejowującymi aktami administracyjnymi, tzn. takimi, które przyznają albo potwierdzają prawo lub istotną z prawnego punktu widzenia korzyść. Dla uchylenia każdego z wymienionych dwóch rodzajów aktów obowiązują inne przesłanki.

Sprzeczne z prawem obciążające akty prawne mogą także, po ich uprawomocnieniu się, zostać cofnięte całkowicie lub częściowo, ze skutkiem *ex nunc* albo *ex tunc* (§ 48 ust. 1 zd. 1). Powstaje przy tym problem, czy i kiedy obywatel ma roszczenie o cofnięcie sprzecznego z prawem obciążenia. Ustawodawca odpowiada na to pytanie w zasadzie przecząco, uznając wyłącznie roszczenia w stosunku do aktów, których błąd nie polegał na niewłaściwym uznaniu administracji. W istocie więc roszczenie obywa-

²⁴ Por. C. H. Ule, *Ustawy o postępowaniu ...*, s. 1053 (synoptyczny skorowidz rzeczowy; IV B. 1-9); *Zasady postępowania*, s. 55 i n.

²⁵ Por. wykaz zawarty w Drukach Bundestagu 7/910 s. 67.

tela — zgodnie z obecnym orzecznictwem — ogranicza się do prawa żądania cofnięcia aktu na zasadach przewidzianych w § 48.

Dla sprzecznych z prawem aktów uprzywilejowujących przyjęto rozwiązanie, które uwzględnia godne ochrony zaufanie obywatela co do trwałości aktu administracyjnego bądź to poprzez utrzymanie aktu w mocy, bądź też w drodze odszkodowania za cofnięcie aktu administracyjnego. Przy tym zostają utrzymane w mocy takie akty prawne, które przyznają jednorazowe lub bieżące świadczenie pieniężne albo podzielne świadczenie rzeczowe (przyznanie subwencji, ustanowienie stosunku zaopatrzenia), albo też są przesłanką dla takiego przyznania (ustalenie wysługi lat urzędnika), pod warunkiem, że uprzywilejowany ufał trwałości aktu administracyjnego i jego zaufanie po rozważeniu (polegającego na cofnięciu aktu) interesu publicznego zasługuje na ochronę (§ 48 ust. 2 zd. 1). Kiedy zaufanie zasługuje na ochronę, a kiedy nie określa § 48 ust. 2 zd. 2 i 3 ustawy. Akty administracyjne, które nie są objęte treścią § 48 ust. 2 (np. pozwolenie budowlane, poświadczenie urzędowe, ukształtowanie prawa), mogą zostać cofnięte za wynagrodzeniem szkód materialnych, które osoba dotknięta poniosła przez to, że wierzyła w trwałość aktu i jej zaufanie po skonfrontowaniu z interesem publicznym jest godne ochrony (§ 48 ust. 3 zd. 1). Jak widać w pierwszym z przedstawianych wypadków ochrona zaufania udzielona jest przez ochronę bytu samego aktu administracyjnego, w drugim natomiast dzięki ochronie majątkowej. Unormowanie to jest odmienne od linii dotychczasowego orzecznictwa²⁶, które stosowało sztywną alternatywę, prowadzącą bądź to do cofnięcia aktu administracyjnego, a zatem do całkowitego braku ochrony osoby uprzywilejowanej przez akt, bądź też do pozostawienia w mocy samego aktu wraz ze wszystkimi tego ujemnymi konsekwencjami. Ta zasada „wszystko albo nic” została zastąpiona przez elastyczne rozwiązanie zawarte w § 48 ust. 2 i 3. Poprzez przedstawienie ochrony zaufania w kierunku „toleruj i likwiduj”, ochrona ta nie doznała uszczuplenia²⁷. Zgodnie z § 48 ust. 4 ustawy cofnięcie aktu administracyjnego dopuszczalne jest tylko w ciągu roku od chwili poznania uzasadniających je okoliczności.

Zgodny z prawem obciążający akt administracyjny może zostać w każdym czasie odwołany, chyba że na skutek odwołania musiałby znowu zostać wydany akt administracyjny o tej samej treści. Zgodny z prawem uprzywilejowujący akt administracyjny w zasadzie nie może być odwołany ani inaczej wyrażony. Wyjątki od tej reguły przewidziane są w § 49 ust. 2 pkt. 1 - 5 ustawy. W tym zakresie ustawodawca przychyliła się do pa-

²⁶ Por. V. Goetz, *Nowa ustawa o postępowaniu administracyjnym*, w: NJW 1976, s. 1429, uw. 32; H. Maurer, *Federalna ustawa o postępowaniu administracyjnym*, w: JuS 1976, s. 492, uw. 66.

²⁷ Ostatnio zagadnieniem tym zajmował się W. Frotscher, *Ochrona majątkowa czy ochrona treści aktu w razie cofnięcia aktu administracyjnego*, w: DVBL 1976, s. 281, w szczególności por. uw. 32.

nujących w literaturze i orzecznictwie poglądów. Sporne pozostaje jedynie, czy obok innych przesłanek również interes publiczny powinien uzasadniać odwołanie. W takich wypadkach (§ 49 ust. 2 nr 3 - 5) osoba dotknięta może jednak żądać odszkodowania (§ 49 ust. 5).

VIII. UMOWA ADMINISTRACYJNA

Część IV federalnej ustawy o postępowaniu administracyjnym nosi, chyba nie całkiem przypadkowo tytuł „Umowa publiczno-prawna”. W istocie wspomniane przepisy ustawy nie zajmują się unormowaniem wszystkich umów publiczno-prawnych, a ograniczają się jedynie do umowy administracyjnej. Także tutaj wstępuje ustawodawca „w krainę nieznaną”. Postępowanie administracyjne może się także kończyć w ten sposób, że w miejsce aktu administracyjnego osiągnięte zostanie porozumienie, dochodzące do skutku w formie umowy administracyjnej. Z tego punktu widzenia również umowa administracyjna może być traktowana jako aneks do postępowania administracyjnego. § 54 ustawy definiuje umowę publiczno-prawną jako umowę, na mocy której powstaje, ulega rozwiązaniu lub zmianie stosunek prawny. W konsekwencji zasad wyrażonych w §§ 1 i 9 ustawy przewidziane w § 54 umowy publiczno-prawne mogą być jedynie umowami administracyjnymi. Doktryna niemiecka od dawna czyni rozróżnienie między umowami koordynacyjnymi (umowy zawierane pomiędzy partnerami tej samej rangi) i umowami suberdynacyjnymi (umowy, których partnerzy znajdują się w stosunku nadrzędności i podporządkowania). Federalna ustawa o postępowaniu administracyjnym nie wymienia wprawdzie *expressis verbis* wspomnianych dwu podstawowych typów umów, zawiera jednak w § 54 zd. 2 ustawy w sformułowaniu „zamiast wydania aktu administracyjnego”⁷ podstawowe elementy umowy subordynacyjnej.

Mocą umowy administracyjnej może zostać rozwiązany, zmieniony lub zniesiony publiczno-prawny stosunek prawny, chyba że sprzeciwiają się temu przepisy prawne. W ten sposób ustawodawca rozwiązał jeden ze spornych dotychczas problemów.

Obecnie administracja, wykonując ustawy, może posługiwać się umową administracyjną także bez szczególnej podstawy ustawowej. Wprowadzone upoważnienie generalne nie może jednak prowadzić do obejścia zasady administrowania zgodnie z prawem, a więc do stanu, w którym administracja, posługując się umową, doprowadzi do skutku prawnego, którego nie mogłaby osiągnąć przy pomocy aktu administracyjnego. Z tego powodu § 59 ustawy przewiduje dla zawieranych umów subordynacyjnych następujące przyczyny nieważności:

— gdy nieważność wynika z odpowiedniego zastosowania przepisów prawa cywilnego,

- gdy akt administracyjny o identycznej treści byłby nieważny,
- gdy obu stronom umowy znana była jej sprzeczność z prawem,
- gdy nie przestrzegano specyficznych przesłanek umowy o świadczenia wzajemne,
- gdy organ spowodował przyrzeczenie osobie świadczenia wzajemnego niedopuszczalnego w myśl § 56 ustawy.

Wyczerpujące wyliczenie podstaw nieważności oraz brak ogólnej klauzuli uchylenia został w literaturze prawniczej ostro skrytykowany. Przyjęte w § 59 rozwiązanie słusznie uznano za przysłowiową łyżkę dziegciu w beczce znakomitego miodu²⁸. Jeden z wyroków Federalnego Trybunału Administracyjnego²⁹ dał jednak okazję do ustalenia, że § 59 nie wypowieda jeszcze ostatniego słowa w sprawie nieważności umowy administracyjnej.

Koordynacyjna umowa administracyjno-prawna nieważna jest tylko wówczas, gdy jej nieważność wynika z odpowiedniego zastosowania przepisów cywilnoprawnych (§ 59 ust. 1). Należy jednak podkreślić, iż § 59 dotyczy tylko umów już pierwotnie wadliwych. Dla przykładów późniejszej zmiany miarodajnych okoliczności § 60 ustawy przewiduje zgodnie z klauzulą *rebus sic stantibus* dostosowanie umowy do nowych okoliczności albo też jej wypowiedzenie. Poza tym organ administracji może umowę administracyjną wypowiedzieć zawsze, jeżeli tylko w ten sposób można zapobiec poważnym szkodom grożącym dobru ogólnemu.

IX. PODSUMOWANIE

Nowa ustawa o postępowaniu administracyjnym, jako pierwsza w RFN kodyfikacja tego rodzaju, niewątpliwie wymaga jeszcze udoskonalenia. Mimo pewnej krytyki, która m. in. w tym krótkim opracowaniu została przeprowadzona, ustawę należy ocenić pozytywnie. Swoim poziomem dorównuje ona stojącym na wysokim poziomie ustawom proceduralno-administracyjnym pozostałych państw europejskich. Nowa ustawa wykazuje również, że właśnie w dziedzinie postępowania administracyjnego, mimo istotnych różnic konstytucyjnych i zróżnicowanych systemów społecznych poszczególnych państw, ze związku przedmiotowego jak też z podobnego zakresu działania nowoczesnej administracji wynikają najczęściej paralelne rozwiązania ustawodawców.

Ustawa federalna jest także wystarczająco otwarta i elastyczna, aby mogła ponieść ciężar zbierania pierwszych doświadczeń bez większych korektur techniczno-prawnych. Trzeba też podkreślić, że w ustawie nie podjęto próby sprowadzenia za wszelką cenę do wspólnego mianownika spe-

²⁸ Por. V. Goetz, op. cit., s. 1430; H. Maurer, op. cit., s. 495.

²⁹ Por: orz. Federalnego Trybunału Administracyjnego z 14 XI 1975 r. DVBL 1976, 217, oraz komentarz H. U. Erichsena, w: *Zagadnienia prawne umowy administracyjnej*, Archiwum Administracji 1977, s. 65 i n.

cyjnych postępowań administracyjnych. Opierając się tej pokusie, ustawodawca osiągnął wiele korzyści, właściwych zresztą także polskiemu prawu proceduralno-administracyjnemu.

Dalej ustawa, przynajmniej w czysto proceduralnej części, nie zawiera zaledwie teorii i nie próbuje zastąpić podręczników akademickich. Trzeba jednak przyznać, że ustawodawca będzie musiał jeszcze nieco skorygować sformułowania ustawy definiujące pojęcia aktu administracyjnego i ogólnego zarządzenia. Właśnie w tych fragmentach ustawa, dążąc do wyjaśnienia dotychczasowych kwestii spornych, wykazuje pewne słabości dogmatyczne.

Dla porządku prawnego całego państwa niezwykle istotny jest też efekt ujednociający, który przyniosła ze sobą omawiana ustawa. Właśnie dzięki temu efektowi całe zachodniemieckie prawo administracyjne zrobiło pewien krok naprzód. Należałoby sobie życzyć, aby za kilka lat o nowym niemieckim prawie proceduralno-administracyjnym można było powiedzieć to samo, co niegdyś stwierdził prof. J. Litwin w swoich rozważaniach na temat polskiego kodeksu postępowania administracyjnego: „Kodeks postępowania administracyjnego stał się narzędziem urzędnika nowego typu, wspierającym prawdziwą kulturę administrowania w stosunkach z obywatelami. Kodeks w poważnym stopniu przyczynił się także do istotnego podniesienia poziomu pracy organów administracji”³⁰.

Także w RFN spodziewa się po tej ustawie dużej przejrzystości postępowania administracyjnego w dobrze pojmowanym interesie obywateli, ułatwienia i podniesienia jakości pracy administracji i dzięki temu istotnego przyczynienia się do dokonania funkcjonalnej reformy administracji.

Z języka niemieckiego tłumaczył Bogudar Kordasiewicz

³⁰ Por. J. Litwin, w: C. H. Ule, *Ustawy o postępowaniu administracyjnym za granicą*, s. 502.