

Seminarium na temat projektu ustawy
Przepisy ogólne prawa administracyjnego

Warszawa, dnia 19 marca 2008 r.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich

Prawo do dobrej legislacji i prawo do dobrej administracji zaliczane jest obecnie do praw podstawowych obywatela. Niestety, jak pokazuje praktyka, istnieje duża rozbieżność pomiędzy sferą powinności – państwa, zobowiązanego do zapewnienia warunków realizacji tych praw i właściwego sposobu działania organów administracyjnych – a rzeczywistością. Nadmiar, niespójność, niekompletność regulacji prawnych przynosi wiele negatywnych skutków. Jako Rzecznik Praw Obywatelskich podjąłem kompleksowe działania mające na celu doprowadzenie do zmiany tego stanu rzeczy (por. koncepcję powołania Rady Stanu).

Prawo administracyjne jest najobszerniejszą gałęzią polskiego prawa. Nie ma przy tym swojej części ogólnej, która – podobnie jak w innych gałęziach prawa – określałaby zasady jego stosowania, ułatwiając ujednolicenie rozumienia tego prawa oraz usuwanie luk, jakie w tym obszarze występują, bądź pojawiają się w przyszłości.

W dniu dzisiejszym pragnę poddać pod rozwagę projekt ustawy – *Przepisy ogólne prawa administracyjnego*, przygotowany przez Zespół wybitnych ekspertów, którzy szczegółowo przedstawią go w dalszej części spotkania.

U podstaw tej inicjatywy legła krytyczna ocena stanu prawa administracyjnego, zwłaszcza prawa materialnego niemożliwego do skodyfikowania w żadnym państwie; dekodifikacja ogólnego postępowania administracyjnego, ograniczonego przy tym

w zasadzie do tzw. postępowania jurysdykcyjnego; rozchwiana terminologia, w tym znane trudności na tle stosowania właściwych form działania administracji i brak unormowania nowych form tego działania oraz potrzeba stworzenia wyraźniejszych kryteriów kontroli działania (zachowań) organów administrujących, zwłaszcza tych działających w sferze tzw. luzów decyzyjnych.

Uważam, że przyjęcie prezentowanego projektu może stanowić skuteczne *remedium* na wskazane trudności.

Ponadto wydaje się, że proponowane rozwiązania miałyby również pozytywny wpływ na redagowanie przepisów w sposób ujednolicony, klarowny i komunikatywny już w stadium ich projektowania. Trudno przecenić znaczenie tego zamierzenia legislacyjnego dla potrzeb praktyki, tj. usprawnienia pracy organów administrujących i ochrony wolności i praw jednostki, a także dla potrzeb nauki i dydaktyki.

Działania powołanego przeze mnie Zespołu nawiązywały do wcześniejszych działań Rady Legislacyjnej, która w okresie 1984-1996, wykorzystując dorobek orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego oraz doktryny prawa, opracowała dwa projekty takiej ustawy, które jednak nie doczekały się zrealizowania. Projekt obecny stanowi znacznie uzupełnioną i uaktualnioną wersję, uwzględniającą również wskazania Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, uchwalonej przez Parlament Europejski 6 września 2001 r.

Można zatem powiedzieć, że projekt jest rezultatem mądrości zbiorowej całego środowiska doktryny prawa administracyjnego i osiągnięć sądownictwa zajmującego się wykładnią tej gałęzi prawa.

Jego wartość polega przede wszystkim na wyborze ewolucyjnej drogi prowadzącej do osiągnięcia wyznaczonych celów. Jest to podstawowe założenie projektu. Pomimo swojego nowatorstwa w sensie idei legislacyjnej, jego wprowadzenie w życie nie spowoduje drastycznej zmiany stanu prawa. Zakłada się bowiem zachowanie mocy obowiązującej wszystkich przepisów odrębnych, jeżeli takowe są w jakichś działach prawa administracyjnego, nie przewidując ich zastąpienia przepisami zawartymi w projekcie. Co najwyżej, regulacje te ulegają uzupełnieniu o instytucje prawne poprawiające standard ochrony praw jednostki w jej kontaktach z administracją publiczną oraz jakość administrowania, obniżając znacznie poziom jej zbiurokratyzowania.

Kolejnym założeniem projektu jest unormowanie podstawowych, istotnych dla funkcjonowania administracji publicznej kwestii, które w tym prawie nie zostały w ogóle uregulowane albo zostały uregulowane tylko w niektórych działach tego prawa w sposób rozbieżny, chociaż są poważne argumenty przemawiające za ujednoliceniem tej regulacji. Dotyczy to zwłaszcza proponowanego słowniczka podstawowych pojęć, zasad kształtowania się uprawnień i obowiązków stron w stosunkach administracyjno-prawnych, zasad załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej, zawierania i wykonywania porozumień i umów administracyjnych, czy sankcji administracyjnych.

Jako propozycja zmierzająca do uproszczenia i ułatwienia stosowania prawa administracyjnego, usuwająca istniejące luki w prawie pozytywnym, pobudzająca do szerszego wykorzystania koncyliacyjnych i negocjacyjnych metod administrowania, proponowana ustawa może przyczynić się do zmniejszenia ilości sporów administracyjnych i spraw sądowo-administracyjnych, a tym samym – do relatywnego zmniejszenia wydatków na administrację publiczną i sądownictwo administracyjne, co oczywiście nie jest bez znaczenia.

Wydaje się, że wprowadzenie niniejszego projektu w życie istotnie przyczyni się do skuteczniejszej ochrony praw obywateli i innych podmiotów prawa, a także do sprawniejszego działania administracji. Mam nadzieję, że podzielicie Państwo mój entuzjazm dla idei *Przepisów ogólnych prawa administracyjnego*.

Na zakończenie chciałbym Państwa poinformować o planowanych dalszych moich działaniach w tej sprawie.

Przede wszystkim przygotowana zostanie specjalna publikacja Biura RPO, zawierająca ostateczną wersję projektu ustawy wraz z uzasadnieniem oraz dokumentację przebiegu prac nad jej przygotowaniem. Myślę, że wartość takiej publikacji będzie znacznie większa, o ile zawierać będzie wypowiedzi przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego i sądownictwa administracyjnego dotyczące projektu i jego znaczenia. Serdecznie zapraszam zatem do podzielenia się swoimi spostrzeżeniami podczas dzisiejszej dyskusji; liczę także na Państwa wypowiedzi przekazane w formie pisemnej w późniejszym terminie.

Jak Państwu wiadomo, zgodnie z art. 16 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Rzecznik może przedstawiać właściwym organom oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela i usprawnienia trybu załatwiania ich spraw; Rzecznik może również występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej. Uprzejmie informuję, iż zamierzam wystąpić do wybranego organu (Prezydenta lub Prezesa RM) z wnioskiem o podjęcie działań w sprawie projektu ustawy – *Przepisy ogólne prawa administracyjnego*. Przedmiot tej regulacji zdaje się pozostawać poza sporami o charakterze politycznym. Liczę zatem, że inicjatywa spotka się z przychylnym przyjęciem.

Pragnę także podkreślić, że znaczenie tej ustawy dla polskiego porządku prawnego, a także jej nowatorski charakter skłania mnie do przedłożenia projektu również na forum międzynarodowym. Współpraca z Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich układa się znakomicie. Myślę więc, że znajdę w Panu Profesorze Diamandourosie sprzymierzeńca w promowaniu tej idei.

Chciałabym na zakończenie serdecznie podziękować ekspertom za wytrwałą pracę. Wyrażam nadzieję, że jej rezultat spotka się z życzliwą akceptacją.

Zapraszam Państwa do wysłuchania prezentacji oraz udziału w dyskusji.

Niestety, zmiany niezbędne są w wielu obszarach życia społecznego. W dniu dzisiejszym odbywa się posiedzenie podsumowujące prace Białego Szczytu, w czasie którego chciałabym przedstawić swoje uwagi dotyczące warunków ustanowienia systemu ochrony zdrowia, gwarantującego właściwe zabezpieczenie praw wszystkich jego uczestników, a w szczególności najsłabszego, czyli pacjenta. Dlatego też proszę wybaczyć moją absencję podczas drugiej części seminarium.

Proszę o zabranie głosu Pana prof. Marka Zirk-Sadowskiego, Wiceprezesa NSA.