

## **O dobrą administrację**

Prawo do dobrej administracji to podstawowe prawo obywatela. Bez jasnego i mądrego prawa oraz bez rozsądnych, działających w oparciu o nie instytucji, jakiegokolwiek poważne mówienie o prawach obywatela jest co najwyżej pompatyczną retoryką lub katalogiem pobożnych życzeń. Stąd też istnieje potrzeba sformułowania, czy też skodyfikowania ogólnych zasad prawa administracyjnego, od których m. in. zależy realizacja prawa do dobrej administracji

Prawo administracyjne jest najobszerniejszą gałęzią polskiego prawa i wie o tym każdy obywatel, który kiedykolwiek próbował uzyskać pozwolenie budowlane, zarejestrować samochód czy podjąć działalność gospodarczą. Obejmuje kilkaset ustaw i wiele tysięcy rozporządzeń, których przepisy odnoszą się praktycznie do wszelkich sfer życia jednostki oraz działalności państwa. Prawo administracyjne – inaczej niż prawo karne czy cywilne – nie ma swojej części ogólnej, określającej zasady jego stosowania i ułatwiającej jednolite jego rozumienie.

Brak ten jest mocno odczuwalny, zwłaszcza że prawa administracyjnego jest coraz więcej i wszelkie próby stworzenia spójnego kodeksu tego prawa są bezowocne, choć podejmowano je w niektórych państwach (w Holandii, a także w jednym z landów niemieckich). Pamiętajmy przy tym, że więcej prawa administracyjnego oznacza więcej władzy urzędników, stąd pojawia się także potrzeba wyraźniejszych kryteriów kontroli działania organów administrujących, zwłaszcza w sferze tzw. luzów decyzyjnych. Chyba prezydent Reagan porównał kiedyś administrację do niemowlęcia. Podobnie jak ono ma nieskończony apetyt i nie ponosi żadnej odpowiedzialności.

Z punktu widzenia dobrej administracji koniecznością staje się unormowanie podstawowych, istotnych dla funkcjonowania administracji publicznej kwestii, które w prawie administracyjnym nie zostały w ogóle uregulowane albo uregulowano je fragmentarycznie czy w sposób rozbieżny, chociaż są poważne argumenty przemawiające za ujednoliceniem tej regulacji.

Przyjrzyjmy się najważniejszym grupom problemów, przed którymi staje dziś polskie prawo administracyjne, z nadzieją że projektowane regulacje przepisów ogólnych prawa administracyjnego okażą się skutecznym lekarstwem.

Po pierwsze, trzeba ujednolicić zamęt terminologiczny. Jest on tak wielki, że gdyby nie jego implikacje, byłby wręcz zabawny. Otóż pojęcia najbardziej podstawowe nie doczekały się dotąd oficjalnych definicji. Warto uświadomić sobie, że obecnie nie jest nawet możliwe stworzenie jednolitej, a przy tym zwięzłej, definicji pojęcia „administracja publiczna”, choć od 1995 r. ustawodawca posługuje się określeniem „akty lub czynności z zakresu administracji publicznej”. Nigdy dotąd ustawodawca nie zdefiniował też pojęcia „urząd”, bardzo często utożsamianego z organem administracji publicznej. Nie zdefiniowano także wcześniej w ustawie takich pojęć jak „kierownictwo”, „kontrola” i „nadzór”, które często traktowano jak synonimy.

Po drugie, prawo administracyjne musi radzić sobie z częstymi zmianami, zważywszy że strukturalnie dotknięte jest ono swego rodzaju grzechem pierworodnym polegającym na tym właśnie, że często się zmienia. Jasna reguła powinna więc wyraźnie stanowić, że jeżeli nie ma przepisów przejściowych, sprawy w których postępowania zostały wszczęte przed wejściem w życie nowych przepisów prowadzi się w oparciu o przepisy dotychczasowe. Oczywiście z wyjątkiem przypadków, gdy nowe przepisy są korzystniejsze dla osób biorących udział w postępowaniu.

W prawie administracyjnym często pojawiają się też luki, spowodowane zmianami w strukturze organizacyjnej administracji publicznej. Luki te powstają np. wówczas, gdy likwiduje się organ, a prawo nie określa innego organu, który przejmie jego kompetencje i właściwość. Projektowane przepisy powinny wyeliminować problem pojawiający się przy każdej większej transformacji administracji publicznej (np. w 1990 r.), zapobiegając jałowym i niepotrzebnym sporom kompetencyjnym. Jako przykład takich sporów można obecnie wskazać sprawy związane ze wskazaniem organu właściwego do rozpoznania wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji dawnych prezydów rad narodowych, dotyczących przejęcia na własność Państwa gospodarstwa opuszczonego.

Po trzecie, należy koniecznie uporządkować masę problemów, jakie towarzyszą organizacji i działaniu organów administracji. Projekt przepisów ogólnych opracowanych przez jeden z zespołów eksperckich działających przy Rzeczniku Praw Obywatelskich musi szczególnie delikatnie odnosić się do strukturalnego napięcia, związanego z tą problematyką. Trzeba bowiem znaleźć punkt równowagi między ochroną obywateli a ochroną interesu publicznego.

Ochronie praw i interesów jednostek służyć musi domniemanie, że pracownik działający w imieniu organu jest do tego upoważniony. Ochrona interesu publicznego polega natomiast na wyłączeniu tego domniemania, na przykład wtedy, gdy przepisy odrębne wymagają szczególnego upoważnienia. Zakaz wzruszania praw i interesów

obywateli nie może też mieć zastosowania, jeśli działają oni w zмовie lub w złej wierze. Taki mechanizm, zwiększając bezpieczeństwo prawne obywateli, umożliwia tym samym wzrost ich zaufania do organów administracji publicznej, a zarazem zabezpiecza przed nadużywaniem instrumentów ochrony praw i interesów przez obywateli.

Czas też, aby prawo wyraźnie nałożyło na organy administracji publicznej obowiązek współdziałania zarówno z innymi organami państwowymi, jak i organizacjami samorządowymi i społecznymi. Wymiana informacji w formie elektronicznej jest właśnie jednym ze sposobów współdziałania, nawiązującym do postępującej informatyzacji administracji publicznej. Trzeba promować stosowanie nowych technologii komunikacyjnych w administracji, gdyż przynoszą one wymierne oszczędności: finansowe, bowiem poczta elektroniczna jest wielokrotnie tańsza niż tradycyjna, a także czasowe, gdyż emaile docierają szybciej niż listy. Poza tym brak obowiązku wykorzystywania tej formy komunikacji pomiędzy organami byłby niezrozumiały w sytuacji, gdy jest ona przewidywana do komunikacji z obywatelami, np. w Ordynacji podatkowej.

Czwarta, wielka grupa problemów polskiego prawa administracyjnego dotyczy pewności praw i obowiązków. Nierzadko w przeszłości zdarzało się, że o prawach i obowiązkach jednostek organy decydowały na podstawie niepublikowanych źródeł prawa wewnętrznego. Dopiero orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego ukrociło takie praktyki. Jednakże nawet Konstytucja RP i ugruntowane stanowisko sądów administracyjnych nie gwarantują w sposób pełny przestrzegania zasady legalizmu. Przypadki działania w oparciu o nie wystarczające podstawy prawne zdarzają się nadal. Równie często organy unikały w przeszłości podania konkretnej podstawy prawnej swojego działania lub zaniechania.

Zasadą w myśl projektowanych przepisów ogólnych ma być osobisty charakter praw i obowiązków administracyjnych. Reguła ta – jak każda – posiada wyjątki. W razie wątpliwości uznaje się, że charakter osobisty mają te prawa lub obowiązki administracyjne, które są związane z posiadaniem przez podmiot cech szczególnych, niezbywalnych uprawnień lub upoważnień, szczególnych kwalifikacji lub umiejętności.

W odróżnieniu od praw i obowiązków o charakterze osobistym prawa i obowiązki nieosobiste przechodzą na następców prawnych. Organy administracji publicznej powinny otrzymać kompetencje do stwierdzenia wygaśnięcia praw lub obowiązków osobistych oraz rozstrzygnięcia wątpliwości dotyczących przejścia praw lub obowiązków nieosobistych na następców prawnych. Przyczyni się to do stabilizacji obrotu prawnego, ponieważ stwarza się tryb rozstrzygania wątpliwości

związanych ze stosowaniem tych przepisów. Przewiduje się też prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję wydaną w tej sprawie. Takie rozwiązanie jest podyktowane koniecznością szybkiego, merytorycznego i prawomocnego rozstrzygnięcia o prawach lub obowiązkach administracyjnych. Pilna jest także regulacja stwierdzania bezskuteczności działań władczych podjętych w innych formach niż decyzja lub postanowienie, a brak było do tej pory trybu usuwania skutków nielegalnych działań władczych.

Po piąte, w nowych przepisach ogólnych prawa administracyjnego powinny także znaleźć się podstawowe zasady załatwiania spraw administracyjnych. Pojęcie sprawy administracyjnej jest szerokie i nie ogranicza się do spraw indywidualnych. Celem tych zasad jest ujednolicenie standardu gwarancji ochrony interesu jednostki i interesu publicznego. Trzeba zapewnić traktowanie wszystkich adresatów działań organów administracyjnych zgodnie z zasadą równości w ramach jednej sprawy dotyczącej wielu podmiotów oraz w odrębnych sprawach dotyczących różnych podmiotów, ale podobnych do siebie. Warto wprowadzić obowiązek oceny skutków działania organu w sferze ich odbioru, zarówno w świadomości społecznej jednostkowej, jak również zbiorowej, traktowanych jako podstaw budowania autorytetu prawa oraz efektywności administrowania.

Doniosłe konsekwencje obowiązywania w państwie prawa konstytucyjnej zasady proporcjonalności muszą też znaleźć wyraz w przepisach o sprawach administracyjnych, w których jest ona realizowana w postaci zasady adekwatności. Wyraża się ona w dostosowywaniu założeń obarczania jednostki obowiązkami lub ograniczania jej praw do ustalonych przez organ administracyjny celów prawa i dobra społecznego.

Do ważnych zasad ogólnych działania administracji powinien też należeć obowiązek zachowania bezstronności (obiektywizmu) w załatwieniu sprawy oraz działania etycznego. Organ administracyjny musi również ponosić wyłączną odpowiedzialność za skutki własnego zaniechania wykonania obowiązków. Warto rozważyć zapobieganie przypadkom, ujawnionym w orzecnictwie sądu administracyjnego, praktyk obchodzenia lub ograniczania skutków działań nadzorczych lub kontroli sądu przez eliminowanie ze sprawy tych elementów, które były podstawą obalenia aktu, czynności lub innego działania organu administracyjnego. Wreszcie niezmiennie istotne jest, by wykluczono możliwość pozostawienia przez organ administracyjny sprawy otwartej, bez rozstrzygnięcia, które może być skontrolowane na drodze administracyjnej oraz sądowej.

Szósta grupa problemów prawa administracyjnego dotyczy sankcji administracyjnych. Komitet Ministrów Rady Europy zaobserwował zjawisko żywiołowego „rozprzestrzeniania się sankcji administracyjnych”, stąd w

projektowanych przepisach ogólnych prawa administracyjnego nie może zabraknąć miejsca dla przepisów o sankcjach administracyjnych, zespalających pochodzące z różnych okresów rozwiązania prawne.

Podstawą nałożenia sankcji administracyjnej może być wyłącznie przepis ustawy. Niedopuszczalne jest też kilkakrotne karanie w trybie administracyjnym za „to samo”. Koresponduje to z art. 4 protokołu nr 7 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, który wyraźnie znosi podwójne karanie za jeden czyn, nawet na podstawie przepisów chroniących odmienne interesy społeczne. Trzeba też wyraźnie określić kryteria wyboru sankcji, gdy przepisy ustawy przewidują możliwość wyboru tak rodzaju, jak i wysokości kary. Działanie organów administracji zostałoby w ten sposób poddane w miarę uchwytным kryteriom oceny i nie nosiłoby cech arbitralności. Obecnie obowiązuje wiele przepisów wskazujących jedynie górną granicę kary (co oddaje, np. zwrot: „...może wymierzyć karę do wysokości 500.000 zł”), albo wchodzące w grę typy sankcji (np. wymierzenie kary pieniężnej lub cofnięcie uprawnienia).

Na koniec, wprowadzenie ogólnej regulacji dotyczącej porozumień administracyjnych jest dziś koniecznością, a instytucja ta przestała być pojęciem jedynie akademickim, teoretycznym. W praktyce administracyjnej mamy do czynienia z licznymi przykładami porozumień, zawieranych na przykład przez organy administracji publicznej między sobą, a także z innymi jednostkami organizacyjnymi państwowymi, samorządowymi, społecznymi lub innymi w celu realizacji zadań i spraw z zakresu administracji publicznej. Nie mogą one jednak stanowić podstawy do podejmowania działań władczych, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

Pomijano dotąd określenie reguł, na jakich następować ma zawieranie takich porozumień i ustalających zasady ich wykonywania oraz konsekwencje niewywiązywania się z zaciągniętych zobowiązań. Najwyższy też chyba czas na całkowicie nowe w polskim prawie administracyjnym uregulowania przewidujące zawieranie przez organy administracji umów z osobami prywatnymi. Warto sięgnąć tu do sprawdzonych w praktyce rozwiązań funkcjonujących w prawie niemieckim. Zawierana umowa mogłaby mieć wpływ na treść stosunków prawnych jednostki i administracji publicznych, a gdy strony tak ustalą – nawet zastąpić akt lub czynność przewidziane przepisami prawa. Oczywiście umowa sprzeczna z prawem lub służąca obejściu bądź nadużyciu prawa musi być bezskuteczna, co powinien stwierdzać organ wyższego stopnia nad organem, który ją zawarł. W przypadku niewykonywania umowy przez organ administracji drugiej stronie powinna służyć skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu.

Przedstawiona właśnie diagnoza problemów, a przede wszystkim panaceum w postaci zaproponowanych rozwiązań przepisów ogólnych prawa administracyjnego to wynik działania powołanego przeze mnie zespołu wybitnych ekspertów pod przewodnictwem prof. Dariusza Kijowskiego z Uniwersytetu w Białymstoku (w skład zespołu weszli: prof. dr hab. Janusz Borkowski, Uniwersytet Łódzki, sędzia NSA w st. spocz.; prof. dr hab. Wojciech Chróścielewski, sędzia NSA, Uniwersytet Łódzki; Bogusław Gruszczyński, sędzia NSA; prof. dr hab. Zbigniew Kmiecik, sędzia NSA, Uniwersytet Łódzki; dr hab. Jerzy Świątkiewicz, sędzia NSA w st. spocz, b. zastępca RPO; początkowo w pracach uczestniczył św. p. prof. dr hab. Zbigniew Leoński). Rezultat ich przeszło półtorarocznej pracy zasługuje na najwyższe uznanie. Śmiem twierdzić, że jest unikalny w skali światowej.

Nie tworzyli oni oczywiście z niczego, gdyż nawiązali oni do wcześniejszych działań Rady Legislacyjnej, która w latach 1994-1997, 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<sup>1</sup>. Projekt obecny stanowi znacznie uzupełnioną i uaktualnioną wersję, uwzględniającą również wskazania Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, uchwalonej przez Parlament Europejski 6 września 2001 r.<sup>2</sup> Projekt jest rezultatem mądrości zbiorowej całego środowiska doktryny prawa administracyjnego i osiągnięć sądownictwa zajmującego się wykładnią tej gałęzi prawa.

Jego wielką zaletą jest wybór ewolucyjnej drogi prowadzącej do osiągnięcia wyznaczonych celów. Pomimo swojego nowatorstwa w sensie idei legislacyjnej, jego wprowadzenie w życie nie spowoduje drastycznej zmiany stanu prawa. Moc obowiązującą powinny bowiem zachować wszystkie przepisy odrębne, choć uzupełnią je instytucje prawne poprawiające standard ochrony praw jednostki w kontaktach z administracją publiczną oraz jakość administrowania, obniżając znacznie poziom jej zbiurokratyzowania.

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

---

<sup>1</sup> Więcej, zob.: D. Kijowski, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego – trzecie podejście* (w niniejszym tomie).

<sup>2</sup> Zob. J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji* (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych), wyd. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 2007.

oczywiście nie jest bez znaczenia. Najważniejsze jednak z mojego punktu widzenia jest przekonanie, że wprowadzenie tego projektu w życie istotnie przyczyni się do skuteczniejszej ochrony praw obywateli i innych podmiotów prawa, a także do sprawniejszego działania administracji.

Rzecznik Praw Obywatelskich może przedstawiać właściwym organom oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela i usprawnienia trybu załatwiania ich spraw. Może również występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej. Oczywiście zamierzam wystąpić do 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, choć nie wątpię, że nasi politycy nawet w najbardziej oczywistych sprawach potrafią się różnić. Niezależnie od tego będę chciał go również przedstawić na forum europejskim, jako oryginalny polski wkład zmierzający do realizacji prawa do dobrej administracji w ramach instytucji Unii Europejskiej.

Mam nadzieję, że niniejsza inicjatywa spotka się z należnym jej zainteresowaniem i poparciem.