

Materialy

Tomasz Frey

Relacja urząd-obywatel a standardy dobrej administracji



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa 2007 r.

zeszyt nr 58

Biuro RPO prowadzi dwie serie wydawnicze:

* **Biuletyn RPO**

* **Biuletyn RPO – Materiały**

(w tym dokumentację konferencji naukowych)

Coroczne Sprawozdania i Informacje o działalności Rzecznika

Praw Obywatelskich są opublikowane w Biuletynach RPO–Materiały

Nr 2, 5, 9, 12, 16, 21, 25, 29, 33, 35, 37, 39, 43, 44, 47, 48, 50, 52, 56.

Komplety bądź pojedyncze egzemplarze są do nabycia w siedzibie redakcji.

Zeszyt nr 58 zamknięto w październiku 2007 r.

BIULETYN RPO materiały

Tomasz Frey

Relacja urząd-obywatel
a standardy dobrej
administracji

Warszawa 2007 r.

Opracowanie:
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Praca doktorska
Tomasza Freya
napisana pod kierunkiem
prof. dr hab. Michała Kuleszy
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski
Warszawa 2005 r.

© Copyright by **Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich**
Warszawa 2007

Skrót do cytowania
RPO-MAT. Nr 58

ISSN 0860-8334

Adres Redakcji:
Biuro RPO
00-090 Warszawa, Al. Solidarności 77
tel. centr. (022) 551-77-00; fax (022) 827-64-53

Oddano do składu we wrześniu 2007 r.
Podpisano do druku w październiku 2007 r.

Skład komputerowy i druk:
Agencja Reklamowo-Wydawnicza Arkadiusz Grzegorzcyk
www.grzeg.com.pl

SPIS TREŚCI

Wstęp	9
--------------------	---

Rozdział I. Relacja urząd-obywatel w świetle europejskich standardów procedury administracyjnej	15
1. Uwagi wstępne – zasady dobrego rządzenia.....	15
2. Pojęcie i ocena europejskich standardów procedury administracyjnej	21
3. Miejsce europejskich standardów procedury administracyjnej w konstrukcji demokratycznego państwa prawnego	24
4. Europejski Kodeks Dobrej Administracji – podstawowe założenia analizy oraz ocena jego znaczenia dla polskiego systemu procedury administracyjnej.....	29
a. Zagadnienia wstępne.....	29
b. Relacja urząd-obywatel w świetle Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji.....	32
c. Ocena znaczenia KDA dla polskiego systemu procedury administracyjnej.....	41

Rozdział II. Relacja urząd-obywatel w krajach Europy Zachodniej, w aspekcie prawnoporównawczym z systemem polskim	43
1. Relacja urząd-obywatel w systemach prawnych krajów Europy Zachodniej	43
a. Zagadnienia wstępne.....	43
b. Relacja urząd-obywatel a konstrukcja państwa prawnego.....	46
c. Relacja urząd-obywatel a sprawność działania organów administracji publicznej	52
2. Znaczenie kontroli administracji publicznej oraz systemu naboru kadr dla relacji pomiędzy urzędem a obywatelem	57
a. Kontrola administracji publicznej	57
b. System naboru kadr.....	60
3. Podsumowanie	62

Rozdział III. Relacja urząd-obywatel w polskim systemie procedury administracyjnej – ocena w świetle przyjętych standardów europejskich	63
1. Zagadnienia wstępne	63

2. Relacja urząd-obywatel w zasadach ogólnych k.p.a.	66
a. Zagadnienia wstępne	66
b. Zasada praworządności	67
c. Zasada uwzględniania z urzędu interesu społecznego oraz słusznego interesu obywateli; zasada dochodzenia prawdy obiektywnej	74
d. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego w nim prawa	84
e. Zasada udzielania pomocy prawnej stronom i innym uczestnikom postępowania	95
f. Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu	99
g. Zasada przekonywania	103
h. Zasada szybkości i prostoty postępowania	105
i. Zasada ugodowego załatwiania spraw	107
j. Zasada pisemności	107
k. Zasada dwuinstancyjności	109
l. Zasada trwałości, prawomocności oraz sądowej kontroli legalności decyzji	112
3. Relacja urząd-obywatel a kontrola administracji publicznej	115
a. Zagadnienia wstępne	115
b. Kontrola aktów administracyjnych przeprowadzana w trybie wewnętrznym	117
c. Kontrola aktów administracyjnych przeprowadzana w trybie zewnątrznym przez sądy administracyjne i przez Trybunał Konstytucyjny	120
4. Odpowiedzialność urzędników administracji za działanie na szkodę obywatela	129
a. Uwagi ogólne	129
b. Odpowiedzialność karna urzędników administracji za działanie na szkodę obywatela	130
c. Odpowiedzialność cywilna urzędników administracji za działanie na szkodę obywatela	135
5. Wnioski końcowe	140

Rozdział IV. Wpływ instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich na relację urząd-obywatel w polskim systemie procedury administracyjnej	143
1. Uwagi wstępne	143
2. Krótki przegląd wybranych spraw indywidualnych, prowadzonych przez RPO	146
a. postępowanie przed organami podatkowymi	146
b. postępowanie przed organami celnymi	149
c. postępowanie przed innymi organami administracji publicznej	153
3. Ocena prowadzonych przez Rzecznika spraw indywidualnych w świetle europejskich standardów dobrej administracji	157

Rozdział V. Uгода, mediacja, a miarkowanie interesu

publicznego w postępowaniu administracyjnym	159
1. Postawienie problemu	159
2. Uгода – zagadnienia ogólne	160
3. Uгода w polskiej procedurze administracyjnej – stan obecny	161
a. Uгода w zasadach ogólnych postępowania administracyjnego	161
b. Uгода w przepisach art. 114-122 k.p.a.....	163
4. Uгода w polskiej procedurze administracyjnej – postulaty praktyczne	170
a. Uwagi ogólne dotyczące kwestii porozumienia administracyjnego.....	170
b. Postępowanie mediacyjne	172
1) Mediacja w Kodeksie postępowania administracyjnego	173
2) Mediacja w Ordynacji podatkowej.....	178
a. Ocena praktyczna zastosowania instytucji mediacji w postępowaniu administracyjnym	179
5. Przeciwwskazania do zawierania ugody w postępowaniu administracyjnym.....	179
6. Miarkowanie interesu publicznego w postępowaniu administracyjnym jako forma uznania administracyjnego.....	183
a. Uznanie administracyjne – zagadnienia ogólne	183
b. Ocena możliwości miarkowania interesu publicznego w postępowaniu administracyjnym	186
7. Wnioski końcowe.....	194
Podsumowanie	196
1. Wnioski wynikające z analizy rozważań	196
2. Problemy dotyczące zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej	197
3. Postulaty dotyczące praktyki polskiego postępowania administracyjnego; rekapitulacja	201
Bibliografia	204

Wstęp

Wprawdzie konstrukcja obywatelstwa, we współczesnym tego słowa znaczeniu, wykształciła się w okresie rewolucji francuskiej, jednakże, w potocznym rozumieniu tych słów, o pojęciach „urząd administracji” i „obywatel” możemy mówić już od czasu wykształcenia się pierwszych organizmów państwowych. Każde przecież państwo zamieszkuje jego obywatele; w każdym również państwie działają instytucje, których celem jest organizacja życia i zaspokajanie potrzeb obywateli¹. A skoro tak się dzieje, jest rzeczą oczywistą, że podmioty te wchodzą między sobą w określonego typu relacje.

Relacje zachodzące pomiędzy urzędem administracji a obywatelem mają wiele różnych aspektów i można je badać na wielu płaszczyznach; można je zatem badać **na gruncie różnych nauk**. A zatem nie tylko na gruncie nauk prawnych (prawno-administracyjnych), ale także na gruncie socjologii, politologii, psychologii społecznej, kulturoznawstwa. W niniejszym opracowaniu zostanie przedstawiona relacja pomiędzy urzędem a obywatelem na gruncie obowiązującego prawa. A ściślej, na gruncie postępowania administracyjnego².

¹ „W naukach administracyjnoprawnych mówi się o administracji w dwóch znaczeniach. Według pierwszego znaczenia – administracja jest pewną organizacją, składającą się z różnorodnych jednostek organizacyjnych, skupionych wokół organów (...). Według drugiego znaczenia – administracja jest pewną działalnością (...). Jeżeli (...) działalność taką prowadzą także inne (niż państwowe – uwaga autora) organy i instytucje, wtedy możemy mówić (...) o administracji publicznej” – „Prawo administracyjne” pod redakcją M. Wierzbowskiego, Warszawa 1997 r., str. 15

² Należy mieć przy tym na względzie, że wszelkie zmiany w prawie mogą mieć ograniczony skutek, głównie z tego powodu, że na zachowania ludzkie wpływają różne czynniki – szczególnie czynniki kulturowe. O kwestiach tych będzie jeszcze mowa w dalszych częściach rozprawy. Nadmienić również należy, iż, jak twierdzą niektórzy autorzy, „dla nauki o administracji publicznej (nazywanej w krajach anglosaskich po prostu „public administration”, u nas występującej na ogół pod zbyt szeroką nazwą nauki administracji) istotny jest kontekst doktryn państwowych i politycznych, choć ona sama zajmuje się administracją publiczną „per se”, a nie tymże jej kontekstem. To właśnie bowiem administracja publiczna, w swojej praktycznej, codziennej pracy, sprostać musi nie tylko wyzwaniom doktrynalnym, lecz przede wszystkim oczekiwaniom społecznym i państwowym (...). Nauka o administracji publicznej jest więc dziedziną praktyczną. Jej twierdzenia i oceny mają sens realny jedynie w odniesieniu do konkretnej administracji publicznej oraz konkretnej – co do miejsca i czasu – rzeczywistości

Jest faktem bezspornym, że każdy człowiek, w każdym kraju, ma, lub miał do załatwienia jakąś sprawę w urzędzie, i wyniósł stąd pewne doświadczenia³. Nasuwa się pytanie: jakie one były? Czy jesteśmy zadowoleni ze sposobu, w jaki zostaliśmy potraktowani, czy też urzędnik zachowywał się arogancko i opryskliwie, chcąc się nas jak najszybciej pozbyć? Czy jesteśmy zadowoleni z panujących w urzędzie warunków, czy też wystawialiśmy godzinami w kolejkach? Czy łatwo możemy się do urzędów dodzwonić? Czy byliśmy przez urzędników należycie informowani o sposobie załatwienia interesującej nas sprawy? Jak była ona załatwiona? Czy decyzję lub postanowienie wydano w rozsądnym terminie i czy zostaliśmy ewentualnie poinformowani o przyczynach opóźnienia? Czy, jeżeli tak nie było, to urzędnik poniósł z tego tytułu przewidziane prawem konsekwencje?

Prawdopodobnie odpowiedzi na te pytania byłyby, przynajmniej w części przypadków, negatywne. Tymczasem w systemie europejskim już od dłuższego okresu czasu wypracowywany jest model, w którym prowadzący postępowanie administracyjne urzędnik oraz zwracający się do niego obywatel są stronami całkowicie **równorzędnymi** – tj. równouprawnionymi (partnerami). Co więcej, w prawie europejskim rysuje się tendencja, aby administracja publiczna spełniała wobec obywatela funkcję **służebną**⁴. Również i w Polsce operuje się obecnie pojęciem „służby” w stosunku do administracji publicznej – czego wyrazem była np. uchwalona w dniu 18 grudnia 1998 r. ustawa o służbie cywilnej (Dz. U. 1999 r., Nr 49, poz. 483, z późn. zm.)⁵.

państwowej, gospodarczej i politycznej. Tak też zresztą i nauka o administracji powstawała i historycznie narastała” – H. Izdebski. M. Kulesza – „Administracja publiczna – zagadnienia ogólne”, wyd. II, Warszawa 1999 r., str. 11

³ „Administracja publiczna staje się coraz wyraźniejszą częścią naszej codzienności. Jej zadania dotyczą np. spraw tak oczywistych, jak dostarczanie poczty, troska o bezpieczeństwo przechodniów czy obrona narodowa. Bierze na siebie zapewnienie obywatelom tak wielu dóbr i usług, że nawet trudno je wyliczyć. Co więcej, współczesna administracja publiczna reguluje także wiele prywatnych obszarów życia ludzi, takich m. in., które dawniej były pozostawione indywidualnym decyzjom lub działaniu mechanizmów rynkowych (...). Czynną rolę administracji publicznej trudno kwestionować nawet po kilkudziesięciu latach systematycznych ataków ze strony konserwatywnych polityków, domagających się ograniczenia jej wpływów na naszą codzienność” – B. Guy Peters – „Administracja publiczna w systemie politycznym”, Warszawa 1999 r., str. 15. „Administracja i biurokracja są niemal równie stare jak sama władza i wszędzie na świecie stają się coraz ważniejszymi instrumentami jej sprawowania” – ibidem, wraz z powołaną literaturą

⁴ Tego rodzaju uregulowania znalazły swój wyraz np. w uchwalonym we wrześniu 2001 r. Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji. Na służebną rolę administracji publicznej względem obywatela wskazują również inne akty prawa europejskiego, o których będzie mowa w dalszych częściach opracowania

⁵ Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 1 pkt. 2-3 wskazanej ustawy, korpus służby cywilnej tworzyli m. in. pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych

Ustawa o służbie cywilnej (obecnie obowiązuje ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. – Dz. U. Nr 170, poz. 1218, z późn. zm.) ta jest w zasadzie jedynym (poza Konstytucją RP) obowiązującym w Polsce aktem prawnym, z którego można wysnuć **prawo obywatela do dobrej administracji**⁶. Prawa tego nie można natomiast wysnuć z innych aktów prawnych, dotyczących działania administracji publicznej – np. z ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jednolity: Dz. U. 2003 r., Nr 159, poz. 1548), z późn. zm. czy z ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jednolity: Dz. U. 2003 r., Nr 24, poz. 199, z późn. zm.). W ustawach tych nie ma wyszczególnionej takiej sfery działania rządu, która polegałaby na **ustalaniu i przestrzeganiu standardów dobrej administracji** (np. w ustawie o działach administracji rządowej operuje się pojęciem „dział: administracja publiczna”, w którym jednak nie mówi się o prawie do dobrej administracji)⁷. Tymczasem zarówno ustalanie, jak i egzekwowanie standardów dobrej administracji winno znajdować się w gestii państwa. To państwo powinno dbać o reguły, którymi administracja publiczna kieruje się w swoim działaniu. **Prawo do dobrej administracji jest prawem każdego obywatela** – co daje się wyprowadzić z przepisów Konstytucji RP, z orzeczeń sądowych (zwłaszcza z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego) oraz z działań podejmowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich (z wystąpień generalnych i indywidualnych, z wniosków do TK, kasacji, rewizji nadzwyczajnych, itd.).

Wspominany już Europejski Kodeks Dobrej Administracji, będący zbiorem wskazań etycznych dla urzędników, ma zastosowanie jedynie **do funkcjonariuszy niezależnych od polityki**. Trudno jest jednak mówić o jego pełnym zastosowaniu w warunkach kiedy decyzje administracyjne podejmowane są przez osoby obsadzone z klucza politycznego, a o tym, jak będą się kształtowały relacje urząd-obywatel decyduje urzędnik mianowany z woli koalicji rządzącej (co ma niestety miejsce w Polsce). Zgodzić się należy z poglądem, iż „spośród czynników kształ-

organów administracji rządowej – jak również pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej

⁶ Prawo to można wysnuć np. z art. 1 ustawy, określającego w sposób ogólny zadania służby cywilnej

⁷ Prawo takie można natomiast pośrednio wysnuć z Konstytucji RP, np. z art. 77 ust. 1, stanowiącego o prawie obywatela do wynagrodzenia szkody wyrządzonej mu przez administrację publiczną

tujących model administracji publicznej największe znaczenie wydaje się mieć ustrój państwowy i struktura terytorialna państwa. Ustrój państwowy odgrywa w tym względzie decydującą rolę, gdyż chodzi nie tylko o reżim polityczny (demokratyczny lub niedemokratyczny) ale również o formę rządu (parlamentarno-gabinetowa lub prezydencka, republikańska lub monarchia konstytucyjna)⁸. Fakt ten nie może jednak usprawiedliwiać sytuacji, w której orzeczenia organów administracji podejmowane są przez zaangażowane politycznie osoby⁹.

A zatem, nasuwa się pytanie, **czy w naszym systemie jest uwzględniony czynnik dobrej administracji?** Kwestię tą należy rozpatrywać w świetle wypracowanych w Europie Zachodniej standardów postępowania administracyjnego, zawartych przede wszystkim w aktach prawa międzynarodowego (chodzi tu o ratyfikowane przez Polskę konwencje międzynarodowe, akty prawa „soft-law”, Europejski Kodeks Dobrej Administracji, orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu). Czy zatem administracja publiczna jest nastawiona, i czy powinna być nastawiona na „rozum”, czy jedynie na „kontrolę wskaźników”? Innymi słowy, czy załatwiający sprawę urzędnik powinien jedynie wykazywać się przed swoim przełożonym i dbać o to, aby do budżetu państwa lub np. do budżetu gminy wpływało jak najwięcej środków finansowych, czy też powinien starać się pomóc człowiekowi w załatwieniu jego sprawy, dojść z nim do porozumienia – nawet kosztem interesu finansowego państwa? Weźmy np. pod uwagę sytuację, gdy ktoś nie dopełnił jakiejkolwiek przewidzianej prawem formalności (np. koniecznej do otrzymania pozwolenia budowlanego) – czy taka osoba powinna bezwzględnie ponieść za to konsekwencje, czy też powinna istnieć możliwość zastosowania jakiegoś innego środka? Może też warto

⁸ J.A. Rybczyńska – „Administracja publiczna – zagadnienia wstępne”, pod red. A. Pawłowskiej, Wydanie II, Lublin 1999 r., str. 15

⁹ Wskazuje się, że w „państwie (...) działanie organów (...) odbywa się na podstawie prawa, administracja zatem nie może podjąć działań niezgodnych z obowiązującymi przepisami czy z przepisami do nich wykonawczymi. Dotyczy to zarówno czynności wyraźnie zabronionych, jak i czynności, których granice są przewidziane przez ustawę” – ibidem, str. 23. Inni autorzy zwracają uwagę, że nie można przeceniać roli administracji publicznej w procesie praktycznej realizacji określonych programów politycznych (por. S.H. Linder, B. Guy Peters – „A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaced Precision”, *Policy Studies Review*, 1987 r., Nr 6, str. 459-475). Jak ponadto stwierdzał W. Wilson w opracowaniu „The Study of Administration” („Political Science Quarterly”, 1887 r., Nr 2), „administrowanie nie mieści się w obszarze polityki. Problemy administracyjne nie są problemami politycznymi. Polityka określa wprawdzie zadania dla administracji, ale nie powinna mieć wpływu na poszczególne urzędy. Administrowanie (...) jest częścią polityki w tej samej mierze, w jakiej archiwum jest częścią życia społecznego”.

byłoby się zastanowić, czy w procedurze administracyjnej nie powinna zostać wprowadzona instytucja mediacji – na analogicznych zasadach jak w procedurze karnej czy w procedurze karnej skarbowej¹⁰.

W tym miejscu należy postawić pytanie, jaki jest poziom moralny prowadzących postępowanie administracyjne urzędników? Czy mają oni **poczucie misji**, innymi słowy czy mają **poczucie służby**? Istnieją co do tego daleko idące wątpliwości. A tymczasem zadaniem urzędnika jest nie tylko ściśle przestrzeganie przepisów prawnych (choć i to jest oczywiście bardzo ważne i również z tym są niestety problemy), lecz poczucie, że została mu powierzona pewna **misja** wobec społeczeństwa. I to nie misja polegająca, jak wspomniano, na wygospodarowywaniu jak największych zysków dla budżetu, lecz misja **służebna** względem obywatela¹¹.

Należy się teraz zatrzymać nad jedną istotną kwestią – mianowicie nad tym, iż w polskim systemie prawnym nie istnieje w zasadzie żadna, szeroko rozumiana, **standaryzacja** administracji. Pracownicy administracji publicznej nie są zobowiązani do przekazywania swoim zwierzchnikom sygnałów, dotyczących wadliwości działania urzędu wobec obywatela. Przy takim stanie rzeczy bardzo trudnym zadaniem wydaje się wypracowanie standardów dobrej administracji. Brak jest, z nielicznymi wyjątkami, instytucji sygnalizacji, a nawet istniejące rozwiązania częstokroć nie są przestrzegane (np. sygnalizowanie o każdym przypadku niezakończania sprawy w terminie – por. art. 36 k.p.a.). Tymczasem relacja: urząd-obywatel kształtuje się nie tylko w sferze procedury administracyjnej, lecz również np. w sferze organizowania służby publicznej¹².

Sporo uwagi zostanie poświęcone nie tylko możliwości zawierania ugody pomiędzy urzędem a obywatelem, lecz również możliwości tzw. miarkowania interesu publicznego w postępowaniu administracyjnym. Niniejsze opracowanie ma również zobrazować wzajemne relacje pomiędzy urzędem a obywatelem w świetle europejskich standardów procedury administracyjnej, w systemach prawnych krajów Europy Zachodniej (w aspekcie prawnoporównawczym z systemem polskim) oraz te relacje w panujących w naszym kraju uwarunkowaniach – szczególnie

¹⁰ Możliwość mediacji została wprowadzona do ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.).

¹¹ Czyli taka misja, jaka została przyjęta w europejskich standardach dobrej administracji

¹² Ze względu na ograniczone rozmiary niniejszego opracowania, ograniczyłem się jednak tylko do **zasygnalizowania** tej kwestii. Warto również zasygnalizować, że w naszym kraju nie traktuje się administracji publicznej, jako organizacji sprzedającej pewien produkt – jako organizacji „zarządzającej zasobami”. Ma to związek z pojęciem tzw. dobrego rządzenia (Good Governance), o czym będzie mowa w rozdziale I

w aspekcie praktycznym. Ograniczy się natomiast do omówienia wybranych zagadnień z zakresu prawa **europejskiego**, jak i utrwalonych w praktyce krajów **europejskich** standardów, bez odnoszenia się do procedury administracyjnej USA i krajów Europy Wschodniej. Punktem odniesienia dla rozwiązań systemowych poszczególnych państw powinny być bowiem rozwiązania, które utrwały się w krajach Europy Zachodniej¹³.

Chodzi więc o odpowiedź na pytanie – czy administracja publiczna w naszym kraju jest przyjazna człowiekowi? A jeśli nie, czy może się ona taką stać? Czy może zmienić się sytuacja istniejąca w czasach PRL-u, i jeszcze dziś – w której urzędnik znajduje się w pozycji władczej w stosunku do obywatela? Sądzić należy, że niniejsze opracowanie pomoże znaleźć odpowiedź na te pytania.

¹³ Na konieczność dokonania rozróżnienia pomiędzy przyjętymi w zakresie modelu administracji publicznej rozwiązaniami, w systemie europejskim oraz amerykańskim, wskazuje też J. A. Rybczyńska – powołując różne przyczyny tego stanu rzeczy – np. historyczne różnice w rozwoju państwowości USA i państw zachodnioeuropejskich, odmienne relacje pomiędzy państwem a społeczeństwem w tradycji europejskiej i amerykańskiej, inne tradycje i kultura prawna, różnice w kształceniu biurokratów (J. A. Rybczyńska – op. cit., str. 16-18). Jednakże, jako punkt odniesienia autorka przyjmuje rozwiązania, jakie przyjęły się w Europie Zachodniej – wskazując też na aspekt historyczny, albowiem „(...) dla zrozumienia relacji pomiędzy współczesnymi państwami a aparatem administracyjnym funkcjonującym w ich ramach konieczne jest spojrzenie na historię tych relacji w Europie, poczynając co najmniej od epoki renesansu” (str. 18). Również inni autorzy, do których opracowań będę się jeszcze odwoływał, przyjmują zasadniczo jako punkt odniesienia, rozwiązania utrwalone w systemach demokracji zachodnioeuropejskich

ROZDZIAŁ I

Relacja urząd-obywatel w świetle europejskich standardów procedury administracyjnej

1. Uwagi wstępne – zasady dobrego rządzenia

Jak układają się relacje urząd-obywatel w poszczególnych krajach europejskich oraz w świetle standardów wypracowanych w różnych systemach prawnych? Jak układają się one w naszym kraju?

Należałoby się przede wszystkim zastanowić, jaki model tych relacji został przyjęty w świetle standardów postępowania administracyjnego wypracowanych w systemach demokracji zachodnioeuropejskich. Wypada również sięgnąć do definicji encyklopedycznych niektórych pojęć oraz przybliżyć pojęcie tzw. zasad dobrego rządzenia (dobrego zarządzania, ang. Good Governance). Jest ono bowiem podstawą dla ukształtowania się prawidłowych relacji pomiędzy urzędem a obywatelem – również w toku postępowania administracyjnego.

Postępowanie administracyjne to „uregulowany w k.p.a. dział prawa administracyjnego normujący sposób (tryb) postępowania organów administracji publicznej (organów administracji rządowej i samorządowej), innych organów państwowych i podmiotów, w należących do właściwości tych organów i podmiotów sprawach (...) rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych oraz kontroli prawidłowości tych decyzji (postępowanie administracyjne ogólne), jako też innych obowiązków publicznoprawnych wynikających z ustaw (postępowanie administracyjne egzekucyjne). Postępowanie administracyjne obejmuje także rozstrzyganie sporów o właściwość między organami administracji rządowej i organami samorządu terytorialnego, między organami państwowymi i innymi podmiotami oraz między nimi a sądami, wydawanie zaświadczeń, załatwianie skarg i wniosków”¹⁴.

¹⁴ „Encyklopedia Prawa” – Wydanie II, pod redakcją U. Kaliny-Prasznic, Warszawa 2000 r., str. 715-716

Z kolei organ administracji publicznej to „(...) wyodrębniona część struktury administracyjnej państwa lub samorządu terytorialnego (...) wraz z przypisanymi kompetencjami, powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu (...)”. Natomiast strona w postępowaniu administracyjnym to „(...) każdy, czyje-go interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu administracji publicznej lub innego podmiotu uprawnionego do rozstrzygania w sprawach administracyjnych ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Stroną może być osoba fizyczna, osoba prawna, państwowe i komunalne jednostki organizacyjne i organizacje społeczne, choćby nie posiadały osobowości prawnej. Stroną nie może być natomiast organ lub inny podmiot prowadzący postępowanie”¹⁵.

Co rozumieć pod pojęciem „standardów”? „Standard to przeciętna norma, przeciętny typ; wzorzec, model”. „Standaryzacja” zaś to „ujednolicenie, normalizacja”¹⁶. I chociaż pojęcie to odnosi się do jakości towarów i ułatwia obrót towarowy, można je zastosować również do wypracowanych w przeciągu długiego okresu czasu norm postępowania – w tym również postępowania administracyjnego.

Pojęcie **dobrego rządzenia** pojawiło się już w bardzo odległych czasach. Samo rządzenie jako takie wiąże się z wykształceniem się pierwszych aparatów państwowych – stąd możemy o nim już mówić od czasów starożytności. Dobre rządzenie to jednak nie tylko realizowanie przez państwo, poprzez stanowienie odpowiednich przepisów, jego funkcji, nie tylko przestrzeganie tych przepisów w aspekcie czysto formalnym (czyli nie tylko formalnie praworządne) – lecz również przypisanie tego rządzenia do obywateli. Liczy się więc nie tylko to, czy administracja publiczna wykazuje się sprawnością w realizowaniu powierzonych jej funkcji, czy przynosi ona państwu, bądź jednostce samorządowej wymierne korzyści finansowe, lecz również to, czy jest przyjazna dla obywatela. Tego rodzaju podejście wymaga, aby administracja była dla petenta korzystna w szerokim tego słowa znaczeniu. Jest to właśnie element zasady dobrego rządzenia¹⁷.

¹⁵ Ibidem, str. 615-616 i str. 991

¹⁶ „Słownik języka polskiego” pod redakcją W. Doroszewskiego, Warszawa 1966 r., tom VIII, str. 700

¹⁷ Tym bardziej, iż, jak się wskazuje, „teza, że zakres interwencji państwa w życie zbiorowe zwiększa się dlatego, że jest coraz więcej do zrobienia w sektorze publicznym, ma charakter tautologii. Nie oznacza to jednak, że powinniśmy (...) w naszych analizach pomijać ten prosty fakt, który przekonuje nas bardzo dobitnie, iż współcześnie sektor publiczny dostarcza obywatelom wielu dóbr i usług, jakich dwadzieścia lat temu albo zgola sobie nie wyobrażaliśmy, albo były one oferowane na zasadzie prywatnych umów” – B. Guy Peters, op. cit., str. 46

Nauka socjologii uważa, że człowiek jest istotą społeczną. Tego rodzaju podejście wymaga więc wypracowania również standardów dobrego społeczeństwa – w którym panuje zbiorowe poczucie sprawiedliwości. Aby zostało ono wypracowane, działające w państwie instytucje muszą prawidłowo nim zarządzać. Muszą zatem kierować się w swoim działaniu zasadami dobrego rządzenia. Twierdzi się, że „termin ten jest trudny do przełożenia na język polski. Chodzi tu o system zasad i wartości, na których opiera się prawo jako zespół norm, a również (czy może przede wszystkim) zasady kierujące zachowaniami rządzących i rządzonych. Jest to jednocześnie i zasada etyczna, i rezultat racjonalnego wyboru. Bez dobrego rządzenia demokracja jest pustym sloganem i ogranicza się do pewnych procedur i konwencji. W koncepcji demokracji opartej na zasadach dobrego rządzenia służby publiczne spełniają centralną rolę w tworzeniu i stabilizowaniu systemu, który chroni środowisko naturalne człowieka, a także wspomaga członków społeczności w rozwoju umysłowym i fizycznym. Jednocześnie chroni nas przed częstym złem wynikającym z naszej głupoty, chciwości czy po prostu krótkowzroczności”¹⁸.

Na czym więc polega dobre rządzenie? Mówiąc skrótowo, na dbałości o dobro obywateli. Jest to zupełnie inny punkt widzenia, niż ten, jaki panował u nas przez kilkadziesiąt lat, kiedy można było mówić o onnipotencji państwa (w tym i aparatu administracyjnego) i o wszechobecności interesu społecznego (interesu publicznego), któremu wszystko było podporządkowane. Przy tym interes społeczny był rozumiany wcale nie jako interes ogółu społeczeństwa, lecz jako jakiś bliżej nieokreślony twór, utożsamiany z państwem i jego aparatem. Ten styl rządzenia niestety do dziś zbiera swoje owoce w krajach postkomunistycznych. Tym bardziej więc należy dokładać starań, aby uległ zmianie. Każdy obywatel ma przecież prawo do dobrej administracji¹⁹.

¹⁸ M. Dębicki – „Administracja publiczna” – trendy i wyzwania. Służby publiczne w świecie korporacji. Ograniczenia i niebezpieczeństwa menedżeryzmu jako narzędzia administracji publicznej” – „Służba cywilna”, jesień- zima 2002/2003, Nr 5, str. 103 i n.

¹⁹ „Dokonujące się w tych krajach zmiany będą stawały przed nowymi wyzwaniami, stanowiącymi znakomitą okazję do zastanowienia się nad wieloma kwestiami, które warto poddać starannej analizie (...). Warto więc poczynić refleksje, czy zmiany zachodzące w państwach niegdyś sobie bardzo bliskich zbiegają w podobnych, czy może zgoła różnych kierunkach (...). Inne pytanie, interesujące z punktu widzenia analiz porównawczych, dotyczy tego, jak kraje postkomunistyczne będą reagowały na idee tzw. „new public management” („nowa koncepcja służb publicznych” – uwaga autora), które obecnie wyznaczają kierunek zmian w sektorze publicznym. Koncepcja „new public management” wprawdzie obiega świat, ale założenia tkwiące u jej podstaw mają zastosowanie przede wszystkim do administracji publicznej w niewielu najzamożniejszych państwach opiekuńczych i nawet w nich stanowią przedmiot licznych kontrowersji” – B. Guy Peters – op. cit., str. 14

Chociaż administracja nie wchodzi w skład sektora prywatnego (o czym świadczy sama jej nazwa – administracja publiczna) nie do zaakceptowania jest sytuacja tolerowania w jej ramach zachowań, które są nie do pomyślenia w firmie prywatnej – jak np. fatalne traktowanie petentów, zła organizacja pracy urzędów, marnotrawstwo itd. Jak twierdzą niektórzy autorzy²⁰, „dziś coraz powszechniej stosuje się standardy jakości usług – znane m. in. jako ISO 9000 – nie tylko do firm ale i do urzędów. Uzyskanie takiego standardu wymaga zasadniczych zmian w sferze zarządzania urzędem, który staje się funkcjonalny i bardziej przyjazny dla klienta” (dalej autor podaje przykłady urzędów, które uzyskały certyfikaty potwierdzające wdrożenie systemu jakości zgodnego z normą ISO 9001 i ISO 9002 – m. in. Urząd Miejski w Dzierżoniowie i Urząd Miejski w Kwidzynie). Władza administracyjna to bowiem nie tylko przestrzeganie przepisów, ale i również świadomość, że na przyjaznym podejściu do petenta skorzysta na tym nie tylko ten ostatni ale również urząd. Za nieprzestrzeganie podstawowych rządzących urzędem zasad jego pracownicy powinni ponosić odpowiedzialność²¹.

Niektórzy autorzy²² podkreślają, iż „wyznacznikiem skutecznego zarządzania państwem jest zakres współpracy pomiędzy jednostkami sektora publicznego a przedsiębiorstwami prywatnymi i organizacjami pozarządowymi. Administracja publiczna nie jest w stanie samodzielnie podejmować wszystkich wyzwań związanych z procesem zaspokajania potrzeb publicznych, a sektor prywatny wraz z organizacjami społecznymi w wielu sytuacjach może skutecznie pomagać administracji publicznej w realizacji jej zadań, i, co się z tym wiąże, częstoć realizować te zadania taniej i efektywniej. Nie ulega wątpliwości, iż partnerstwo publiczno-prawne jest ważnym elementem realizacji skomplikowanego procesu zwanego wykonywaniem władzy publicznej

²⁰ Por. S. Wysocki – „Jak poprawić jakość działania administracji publicznej” – „Służba cywilna” Nr 2/2001

²¹ Kwestii odpowiedzialności urzędników administracji publicznej za działanie na szkodę obywatela zostanie poświęcone oddzielne miejsce opracowania. W tym miejscu trzeba tylko zaznaczyć, iż za kontrowersyjny należy uznać poląd A. Downsa w opracowaniu „Inside Bureaucracy” (Little, Brown, Boston, 1967 r.), iż negatywne sankcje, jakie bywają stosowane w rozmaitych systemach administracji publicznej, nie są szczególnie dokuczliwe – zwłaszcza jeśli stosuje się je wobec tych urzędników, którzy nie usiłują zrobić kariery i nie szukają możliwości awansu. Panująca obecnie (szczególnie w Polsce) sytuacja na rynku pracy obliuguje do stwierdzenia, iż zastosowanie wobec urzędnika administracji publicznej sankcji dyscyplinarnych lub tylko konsekwencji służbowych, może się dlań okazać bardzo brzemiennie w skutkach

²² Por. B. Kudrycka – „Wpływ jakości zarządzania na zrównoważony rozwój krajów Europy Środkowej i Wschodniej” – „Służba cywilna”, wiosna-lato 2003, Nr 6, str. 91 i n.

(...). Niejednokrotnie sukces można osiągnąć poprzez wzajemne współdziałanie jednostek publicznych i prywatnych, oparte na wzajemnym zaufaniu oraz partnerstwie" (podkreślenie autora).

Pojęcie dobrego rządzenia najwcześniej znalazło swoje odbicie w Wielkiej Brytanii. Dobre rządzenie (Good Governance) w odniesieniu do administracji publicznej, to inaczej tzw. dobre praktyki administracyjne. Ich wymiana oraz zbieranie datuje się na początek lat dziewięćdziesiątych, kiedy w Wielkiej Brytanii zaczęły działać systemy zbierania oraz wymiany tych praktyk – i to zarówno w administracji centralnej, jak samorządowej. Ostatecznie przybrały one nazwę „Public Sector Benchmarking Service” (w skrócie PSBS), i zostały utworzone na początku 2001 r. z inicjatywy Cabinet Office (czyli angielskiego Urzędu Rady Ministrów). Dobre praktyki administracyjne to, skrótowo rzecz ujmując, „dążenie do poprawy poprzez uczenie się od innych – czyli porównywanie się z innymi organizacjami i adoptowanie rozwiązań uznanych za dobre czy nawet wzorcowe”²³. Przy tym należy podkreślić, iż system brytyjski jest częścią systemu obejmującego organizacje krajów Unii Europejskiej – „European Benchmarking Network” (EBN)²⁴.

Nie można mówić o dobrej administracji (a więc i o dobrych praktykach administracyjnych) w sytuacji gdy w jej działania nie jest zaangażowane społeczeństwo i gdy urzędnik nie liczy się z głosem obywatela. Zgodnie z Deklaracją Światowego Szczytu Rozwoju Społecznego „demokracja, przejrzystość procedur oraz jasno zdefiniowana odpowiedzialność rządzących i administracji we wszystkich sektorach społecznych są nieodzownym warunkiem dla realizacji zasady zrównoważonego rozwoju uwzględniającego interesy wszystkich ludzi”. Dobra administracja publiczna leży zatem również w interesie państwa – krótkowzroczne jest myślenie obliczone tylko na przysporzenie państwu jak największych korzyści finansowych. Rzeczywistość jest bowiem wyrazem pewnej konstrukcji ogólnospołecznej, a nie konstrukcji uwzględniającej tylko interesy jednej lub kilku grup. Władza musi być silna, ale nie apodyktyczna, tj. nielicząca się ze zdaniem ogółu²⁵.

²³ Tego rodzaju definicja znajduje się w internetowej bazie dobrych praktyk, opracowanej przez firmę „Umbrella”. Firma ta opracowała tzw. Powszechny Model Oceny (Common Assessment Framework – CAF), mający pomóc organizacjom administracji publicznej krajów UE w zrozumieniu i wykorzystaniu technik zarządzania jakością oraz zdiagnozowaniu stanu systemu zarządzania

²⁴ Por. też B. Guy Peters – op. cit., str. 166-172 (uwagi dotyczące strukturalnych problemów administracji publicznej w Wielkiej Brytanii)

²⁵ I to pomimo (a może właśnie z tego powodu) rosnącej roli państwa, na co wskazują niektórzy autorzy (ibidem, str. 38)

Już w 1988 r. powstał w Wielkiej Brytanii, z inicjatywy ówczesnego premiera – Margaret Thatcher, tzw. Program Następných Kroków (Next Steps Programme). Miał on na celu modernizację zarządzania w sektorze usług publicznych oraz poprawę sposobu ich świadczenia. Jego podstawową tezą było przyjęcie założenia, iż jeden podmiot nie może zarządzać całością służby cywilnej – ze względu na jej zbytne rozbudowanie, oraz ogrom przysługujących jej kompetencji i zadań. Utworzone zatem zostały – w ramach rządu – tzw. Agencje Wykonawcze, odpowiedzialne za wykonanie powierzonych im zadań. Agencje te zostały co prawda podporządkowane poszczególnym ministerstwom, ale miały również szeroko zakreślony zakres swobody w określaniu swojej struktury organizacyjnej. Funkcjonowały na zasadach zbliżonych do zasad wolnorynkowych, posiadając własny, stały budżet. Ich szefów można określić jako menedżerów, czerpiących zyski z dochodów agencji. Zmieniony został również sposób realizacji funkcji wykonawczych rządu, co doprowadziło do znaczącej poprawy funkcjonowania usług publicznych. Od 1996 r. obowiązuje w Wielkiej Brytanii tzw. kodeks administracji publicznej, obejmujący wykaz powinności urzędników – np. szybkie i sprawne działanie, niewykorzystywanie stanowisk dla celów prywatnych, nieujawnianie poufnych informacji, obowiązek działania zgodnego z prawem itd. Część postanowień tego kodeksu została recypowana przez Europejski Kodeks Dobrej Administracji (KDA). W ślad za kodeksem wydano różnego rodzaju instrukcje i podręczniki dla urzędników. Utworzono też dla nich specjalne kanały informacyjne, zaś w 1994 r. został tam wprowadzony Kodeks Praktyki Dostępu do Informacji, stwarzający obywatelom m. in. możliwość domagania się ujawniania wszystkich informacji będących w posiadaniu administracji – z wyjątkiem znajdujących się w gestii Komisarza Parlamentu do Spraw Administracji. Zmiany, wprowadzone do systemu brytyjskiego w 1988 r. przez Margaret Thatcher, zostały następnie wsparte przez rząd Johna Majora. Najważniejszą zmianą był niewątpliwie fakt otwarcia stanowisk w powstających nowo urzędach również dla pracowników zatrudnionych uprzednio w firmach prywatnych. Było to, jak wspomniano, jednym z podstawowych założeń tzw. Programu Następných Kroków – stanowiącego ważny etap w realizacji programu dobrego rządzenia²⁶.

²⁶ Ibidem, str. 166-172; por. też H. Izdebski, M. Kulesza – op. cit., str. 28-34; R. Mountfield – „Brytyjski model służby cywilnej w procesie zmian” – materiały z sesji I – „Służba cywilna w demokratycznym społeczeństwie” („Służba cywilna a etyka w życiu publicznym”. Materiały z konferencji zorganizowanej z okazji 6-lecia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w dniach 14-15 marca 1996 r., Warszawa, 1996 r., str. 54-67). Warto również nadmienić, że praktyki dobrego rządzenia (Good Governance) są promowane przez niektóre firmy – m. in. przez firmę „Sigma”, która w 2003 r. wydała płytę CD, zatytułowaną „Transition Countries Supporting European Practices for Good Governance”

2. Pojęcie i ocena europejskich standardów procedury administracyjnej

Pojęcie europejskich standardów procedury administracyjnej należy odnieść głównie do ustawodawstw państw Europy Zachodniej. W innych państwach naszego kontynentu, ze względu na uwarunkowania ustrojowe, trudno mówić o wykształceniu się jakichkolwiek, praktycznych, standardów procedury administracyjnej – chyba że złych standardów, tj. takich, w których urzędnik dominował nad obywatelem – czyli standardów charakterystycznych dla państwa policyjnego²⁷.

Co prawda, zbliżone do standardów europejskich rozwiązania znalazły swój wyraz również w ustawodawstwach państw Europy Wschodniej – w tym także i w ustawodawstwie polskim. Można tu powołać przepis art. 7 k.p.a., stanowiący, iż w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. W myśl art. 8 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli. Zgodnie natomiast z art. 9 k.p.a. organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego – a przy tym czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa i w tym celu udzielają im wyjaśnień i wskazówek²⁸.

²⁷ Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż już w starohinduskim opracowaniu Kautiliji „Arthashastra” znajdujemy poglądy głoszące nadrzędną wartość imperium i bezwzględnie podporządkowane jego interesom dobra wszystkich obywateli (por. M. Zdyb – „Zarys historii myśli organizatorskiej”, Lublin 1987 r., str. 24 i n.) Poglądy te znalazły również swoje odbicie u greckich filozofów (np. u Platona) oraz w klasycznej filozofii niemieckiej (np. u Hegla, głoszącego idee podporządkowania jednostki państwu)

²⁸ Dalsze unormowania w tej kwestii znalazły swoje odbicie w przepisie art. 10 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań – a także art. 11 k.p.a., zgodnie z którym organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób, w miarę możliwości, doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu (podobne uregulowania znajdują się również w art. 120 i n. Ordynacji podatkowej)

Wszystkie przytoczone przepisy, aczkolwiek podkreślają równoprawność organu prowadzącego postępowanie administracyjne oraz strony tego postępowania, pozostały jednak niestety, w dużej części, na papierze. Z oczywistych względów pomijam już tutaj okres, jaki upłynął od dnia obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego, tj. od dnia 1 stycznia 1961 r., do 1989 r. – tj. do momentu rozpoczęcia przemian ustrojowych w naszym kraju. Jednakże moja wieloletnia praktyka w organach administracji oraz w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich dowodzi, iż w latach 1989-2003 niewiele niestety zmieniło w tym względzie na korzyść. Jest to z pewnością kwestia pewnych uwarunkowań mentalnych osób pracujących w aparacie państwowym oraz w organach samorządowych²⁹.

Po 1989 r. nasz kraj wybrał nowy kierunek przemian ustrojowych – ewoluujący w stronę rozwiązań przyjętych w krajach Unii Europejskiej, tj. w krajach, w których zostały wypracowane określone **wzorce** – także w sferze prawa i postępowania administracyjnego. Wzorce te stanowią swoistego rodzaju punkt odniesienia do zmian, dokonywanych zarówno w sferze naszego prawodawstwa, jak i w sferze konkretnych ludzkich zachowań. Na potrzebę modernizacji prawodawstwa, właśnie w kierunku dostosowania go do określonych wzorców wskazuje się w nauce socjologii prawa³⁰.

A zatem, mówiąc o europejskich standardach procedury administracyjnej, należy mieć na względzie **pewne trwale i sprawdzone w praktyce demokracji europejskich rozwiązania natury proceduralnej**. Standardy proceduralne mogą również mieć swoje korzenie w treści przepisów prawa międzynarodowego – w tym także w aktach prawa typu „soft-law”, np. w zaleceniach Komitetu Ministrów Rady Europy. Można tu powołać zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 17 września 1987 r., sygnatura R (87) 16, odnoszące się do kwestii postępowania administracyjnego. W zaleceniu tym zawarte zostały minimalne reguły, którymi musi kierować się postępowanie administracyjne, m. in. informacja o projekcie rozstrzygnięcia, dostarczona

²⁹ Problematykę funkcjonowania aparatu administracyjnego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej podejmuje m. in. J.J. Hesse w publikacjach „Administrative Modernisation in Central and East European Countries” – „Staatwissenschaft und Staatspraxis”, 1991 r., Nr 2 oraz „Administrative Transformation in Central and Eastern Europe”, Blackwell, Oxford, 1993 r. – zwracając m. in. uwagę na trudności w transformacji administracji publicznej w tych krajach

³⁰ Por. np. R. Bettini – „Legislazione e politiche in Italia” – Milano 1990 r., str. 82 i n.

wystarczająco wcześniej stronom postępowania, możliwość wypowiedzenia się stron co do kwestii rozstrzygnięcia oraz prawo do wglądu w akta sprawy. Naruszenie przez organ administracji postanowień, wynikających ze wskazanych dyrektyw, może stanowić podstawę do domagania się uchylenia wydanego przez tenże organ aktu (postanowienia, decyzji). Usankcjonowanie tego stanu rzeczy przez sąd administracyjny może stanowić podstawę do zaskarżenia wyroku, względnie podstawę do wystąpienia z nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia. Po wyczerpaniu toku zaskarżenia strona postępowania może się również zwrócić do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu oraz do Europejskiej Komisji Praw Człowieka. I wcale nie tak rzadko się zdarza, że wymienione organy przyznają rację stronie skarżącej – poczucie zaś, że wygranie sprawy przed organami prawa międzynarodowego jest niezwykle trudne bierze się na ogół stąd, że często ludzie nie chcą przyjąć do wiadomości, że racja nie leży po ich stronie³¹.

Standardy procedury administracyjnej wynikają również z ogólnie przyjętych tzw. standardów życia publicznego. Działająca w Wielkiej Brytanii Komisja do Spraw Standardów Życia Publicznego (tzw. Komisja Lorda Nolana) sformułowała następujące standardy, obowiązujące w życiu publicznym: bezinteresowność, prawość, obiektywizm, odpowiedzialność, jawność (otwartość), uczciwość oraz przykład z góry. Zasady te mają swoje przełożenie na standardy w europejskiej procedurze administracyjnej³².

J. Łętowski w opracowaniu dotyczącym roli Rady Europy w postępowaniu administracyjnym³³, wskazuje na znaczenie rezolucji z dnia 28 września 1977 r. Nr 31/77, ustanawiającej fundamentalne reguły, którymi powinno się kierować każde postępowanie administracyjne, aby mogło odpowiadać przyjętym w Europie standardom. Są to reguły następujące:

- każdy ma prawo do wysłuchania w sprawie, której rezultatem może być decyzja, obciążająca go obowiązkami lub ograniczająca jego prawa;

³¹ Orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Europejskiej Komisji Praw Człowieka znajdują swoje odbicie w literaturze krajów zachodnich – por. np. E.J.S. Fawcett – „The Application of the European Convention on Human Rights” – Oxford 1987 r., D.J. Harris, M. O’Boyle, C. Warbrick – „Law of the European Convention on Human Rights” – London, Dublin, Edinburgh 1995 r.

³² Por. też H. Izdebski, M. Kulesza – op. cit., str. 241

³³ J. Łętowski – „Rada Europy o postępowaniu administracyjnym”, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin Polonia, Sectio G*, Vol. XL, 12 1993 r.

- każdy ma prawo do uzyskania informacji o przebiegu sprawy, o dowodach i innych okolicznościach postępowania;
- każdy ma prawo do uczestnictwa w prowadzeniu dotyczącego go postępowania;
- decyzja musi posiadać uzasadnienie;
- od wydanej przez organ administracji decyzji musi służyć odwołanie.

Z kolei Z. Kmiecik w opracowaniu dotyczącym postępowania administracyjnego w świetle standardów europejskich³⁴, twierdzi, iż „celowości odwoływania się do (...) określonych uregulowań procesowych krajów zachodnich nie podważa (...) duże zróżnicowanie obowiązujących w tym zakresie rozwiązań prawnych. Procedury, a właściwie systemy procedur administracyjnych wspomnianych krajów rozwijały się w odmienny sposób. Doszło w nich także do wykształcenia się rozmaitych form instytucjonalnych kontroli administracji publicznej, w szczególności zaś – kontroli sądowej”. Podstawowym kryterium ocenym winna być jednak zgodność przyjętych standardów procedury administracyjnej z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Warto się zatrzymać przy tym temacie.

3. Miejsce europejskich standardów procedury administracyjnej w konstrukcji demokratycznego państwa prawnego

U podstaw demokratycznego państwa prawnego leży koncepcja niepodzielnej i niezbywalnej suwerenności ludu, która ma zapewniać, aby panujący w kraju porządek polityczny i społeczny był zgodny z wolą większości społeczeństwa³⁵. „Współczesne demokratyczne państwo prawne tworzy zespół instytucji i rozwiązań prawnych, wzajemnie ze sobą powiązanych i zależnych, tak pod względem organizacyjnym jak i funkcjonalnym”³⁶. „Ich zadanie polega na zapewnieniu w sposób pośredni lub bezpośredni, zgodnego z prawem funkcjonowania całego aparatu państwowego”³⁷. Za podstawowe elementy konstrukcji państwa prawnego uznaje się też „poszanowanie godności człowieka i jego

³⁴ Z. Kmiecik – „Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich”, Warszawa 1997 r., str. 28

³⁵ Jak stwierdza Hegel, „system prawny jest królestwem urzeczywistnionej wolności, jest światem ducha z niego samego wytworzonym” – W.G.F. Hegel – „Zasady filozofii prawa”, Warszawa 1969 r., str. 32

³⁶ Por. G. Radbruch – „Wstęp do prawoznawstwa”, Warszawa 1924 r.; str. 56, 178, 181

³⁷ M. Pietrzak – „Demokratyczne świeckie państwo prawne”, Warszawa 1999 r., str. 33

wolności oraz istnienie systemu skutecznej ochrony tej wolności przed naruszeniami ze strony władzy państwowej, uznanie roli prawa jako fundamentu relacji pomiędzy jednostką a państwem (najwyższa ranga konstytucji i gwarancyjna funkcja ustawodawstwa), przestrzeganie zasady podziału funkcji między organy państwowe i sprzężonej z nią zasady miarkowania zakresu i intensywności ingerencji władzy w sferę życia społecznego, a zwłaszcza życia jednostki³⁸. Jeszcze inni autorzy zwracają uwagę na znaczenie, jakie w konstrukcji demokratycznego państwa prawnego odgrywa pojęcie tzw. dobra wspólnego. Jego treścią są „nie tylko instytucje społeczne, ale także immanentne wartości kulturowe służące rozwojowi człowieka, ubogacające go i pozwalające mu pełniej wyrazić swoje człowieczeństwo”³⁹. Strefa wpływów państwa musi być jednak „określana przez prawo, które z kolei nie może anulować przysługujących człowiekowi z samej natury uprawnień”⁴⁰. Przyznanie zaś pierwszeństwa publicznemu użytkowi praw wolnościowych uzasadnia się „leżącą w interesie publicznym polityczną aktywizacją obywateli”⁴¹.

W całokształcie poglądów na państwo prawne można wyodrębnić model formalistyczny (pozytywistyczny) i model demokratyczny państwa prawnego. Istotą pierwszego z nich jest skoncentrowanie się na formalnoprawnych instytucjach i rozwiązaniach zapewniających praworządne funkcjonowanie organów państwowych; istotą drugiego – skoncentrowanie się (przy uwzględnieniu rozwiązań formalnoprawnych) na demokratycznym trybie tworzenia prawa i demokratycznej legitymizacji władzy państwowej oraz katalogu podstawowych wynikających z prawa wartości. Funkcją państwa prawa jest takie ukształ-

³⁸ Por. M. Wyrzykowski – „Legislacja – demokratyczne państwo prawa – radykalne reformy polityczne i gospodarcze”, *Państwo i Prawo* 1991 r., Nr 5, str. 18; por. również Z. Kmiecik – op. cit., str. 31

³⁹ Por. J. Messner – „Das Naturrecht” – Innsbruck 1960 r., str. 179

⁴⁰ Por. J. Martain – „Le droits de l’homme et la loi naturelle” – Paris 1957 r., str. 9

⁴¹ Por. R. Smend – „Bürger und Bourgeois im Deutschen Staatsrecht” – tekst z 1933 r., wydrukowany w „Staatsrechtliche Abhandlungen”, Berlin 2 1968 r., str. 311 i n. Inni autorzy wskazują również na potrzebę ochrony przez państwo praw wolnościowych, stwierdzając, iż „ochrona wolności to (...) pierwsze i podstawowe zadanie państwa, wyznaczające sposoby wykonywania dalszych zadań w zakresie praw podstawowych” (por. E.W. Böckenförde – „Schriften zu Staat – Gesellschaft – Kirche”, III, Freiburg-Basel-Wien 1990 r., str. 138). W dzisiejszych czasach „relatywizuje się granicę między zespołami poszczególnych praw, np. wolnościowych i społecznych, mocniej natomiast dostrzega się ich wzajemne powiązania i uzależnienia” (F. Matscher – „Freiheitsrechte, Gewährleistungsansprüche, Drittwirkung, soziale Grundrechte” (w:) „Politik und christliche Verantwortung. Festschrift für Franz Martin Schmölz”, wyd. G. Putz i in., Innsbruck-Wien 1992 r., str. 187-207

towanie świadomości obywatela i funkcjonariusza administracji publicznej, które nie pozwala traktować prawa jako instrumentu władzy administracyjnej, używanego do osiągnięcia zmieniających się celów. W państwie prawa związanie ustawowe działań władzy administracyjnej chroni obywatela przed niespodziewanymi i zaskakującymi przejawami aktywności tej władzy. **Państwo prawne to takie państwo, w którym istnieje autonomiczny względem państwa system norm prawa.** O funkcjonowaniu demokratycznego państwa prawnego decyduje też system kontroli i związany z nim system odpowiedzialności za naruszenie prawa. W nim mieści się np. odpowiedzialność funkcjonariuszy państwowych za działania sprzeczne z obowiązującym prawem⁴².

Nie do pogodzenia z tak określonym pojęciem demokratycznego państwa prawnego jest zarówno sytuacja, w której uchwała się przepisy prawne w sposób ewidentny sprzeczne z tą zasadą, jak i sytuacja, kiedy stroną dominującą w relacjach urząd-obywatel jest organ administracji publicznej. Problematyka ta znalazła swoje odbicie w orzecznictwie sądowym – również w naszym kraju (orzeczenia Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego) jak i w wystąpieniach Rzecznika Praw Obywatelskich.

Zgodzić się należy ze stwierdzeniem dotyczącym zależności treściowej pomiędzy europejskimi standardami postępowania administracyjnego, a zasadą demokratycznego państwa prawnego⁴³. Wydaje się, że słusznym będzie pogląd, iż **jednym z podstawowych wyznaczników standardów procedury administracyjnej będzie ich zgodność z istotą demokratycznego państwa prawnego.** I dlatego, mówiąc o standardach postępowania administracyjnego, należy mieć przede wszystkim na uwadze standardy, jakie wykształciły się w ustawodawstwach demokracji zachodnioeuropejskich. Ich owocem jest uchwalony w dniu 6 września 2001 r. przez Parlament Europejski, Europejski Kodeks Dobrej Administracji (KDA), opracowany przez ombudsmana Unii Europejskiej – Jacoba Södermana.

Do idei demokratycznego państwa prawnego nawiązują dość często akty prawa międzynarodowego – np. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, podpisana w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (vide: Dz. U. 1992 r., Nr 85, poz. 427). Można się powołać na art. 6 ust. 1 Konwencji, stanowiący, iż „każdy ma prawo do sprawiedliwe-

⁴² Por. M. Pietrzak – op. cit., str. 29-30

⁴³ Por. Z. Kmiecik – op. cit., str. 33

go i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub z części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w **społeczeństwie demokratycznym**, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości. Również art. 8 ust. 2 Konwencji stanowi o niedopuszczalności ingerencji władzy publicznej w korzystanie z prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego – z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w **demokratycznym społeczeństwie** z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Terminem „społeczeństwa demokratycznego” posługują się również inne przepisy Konwencji – np. art. 9 ust. 2, traktujący o wolności sumienia i wyznania, art. 10 ust. 2, traktujący o wolności zgromadzania się oraz wolności stowarzyszania się. Niektóre przepisy Konwencji, aczkolwiek nie posługują się wprost tym terminem, nawiązują do wynikających z niego zasad, w tym też zasad dotyczących dobrej procedury administracyjnej. Można tu przytoczyć przepis art. 13 Konwencji, stanowiący o prawie do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego – także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe. Dodać należy, iż na mocy Konwencji zostały powołane odpowiednie instytucje, mające zapewnić przestrzeganie reguł wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego – m. in. Europejski Trybunał Praw Człowieka, Komitet Ministrów Rady Europy, Sekretarz Generalny Rady Europy.

M. Pietrzak⁴⁴ nakreśla następujące filary państwa prawnego: zasada konstytucjonalizmu; zasada suwerenności narodu; zasada podziału władzy; zasada uznania ustawy za podstawowe źródło tworzenia prawa; zasada niezawisłości sądownictwa; zasada samorządności; zasada konstytucyjnego charakteru i konstytucyjnych gwarancji praw i wolno-

⁴⁴ M. Pietrzak – op. cit., str. 33

ści obywatelskich. Filary te, oczywiście w sensie ogólnym, wyznaczają funkcjonowanie standardów procedury administracyjnej.

Jak wspomniano, podkreśla się istnienie formalnego związku europejskich standardów procedury administracyjnej z konstrukcją demokratycznego państwa prawnego. Powołać się w tym miejscu należy na art. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Nieprzestrzeganie ratyfikowanej przez Polskę umowy międzynarodowej, nawiązującej do idei demokratycznego państwa prawnego, naruszałoby nie tylko zasadę wskazaną w art. 1 Konstytucji, lecz również zasadę wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

A zatem, podsumowując, **europejskie standardy procedury administracyjnej, to pewne, utrwalone od wielu lat, w aktach prawa międzynarodowego oraz w systemach prawnych demokracji zachodnioeuropejskich normy, reguły postępowania, dotyczące przede wszystkim wzajemnych relacji pomiędzy organem administracji a obywatelem.** Normy te mają związek z omawianą zasadą demokratycznego państwa prawnego, i, co istotne, ukształtowały się one nie tylko w aktach prawa międzynarodowego i w systemach prawnych poszczególnych państw, lecz również w mentalności urzędników mających na co dzień kontakty z obywatelami. I właśnie przede wszystkim o tych problemach traktuje Europejski Kodeks Dobrej Administracji – który zostanie omówiony poniżej. Należy mieć nadzieję, że zawarte w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji zalecenia, utrwala się stopniowo w polskim systemie prawnym, a – co ważniejsze – w mentalności prowadzących postępowanie administracyjne urzędników⁴⁵.

⁴⁵ Wskazać również należy, iż z zasadą demokratycznego państwa prawnego łączy się także tzw. zasada pewności prawa (do której będę jeszcze nawiązywał w dalszych częściach opracowania). Działalność legislacyjna musi brać pod uwagę relację pomiędzy zastosowanym środkiem działania a społeczną, polityczną i gospodarczą wartością celu, który ma być realizowany (por. E. Schmidt-Assmann – „Der Rechtsstaat, Handbuch des Staatsrechts” – Heidelberg 1987 r.)

4. Europejski Kodeks Dobrej Administracji – podstawowe założenia analizy oraz ocena jego znaczenia dla polskiego systemu procedury administracyjnej

a. Zagadnienia wstępne

Zgodnie z art. 41 Karty Podstawowych Praw Unii Europejskiej, przyjętej w grudniu 2000 r. w Nicei⁴⁶, każdy ma prawo do tego, aby jego sprawy były rozpatrywane przez instytucje i organy Unii Europejskiej bezstronnie, rzetelnie i w rozsądnym terminie. Prawo to obejmuje:

- prawo każdej osoby do przedstawienia swojej opinii przed podjęciem jakiegokolwiek działania mogącego mieć negatywny wpływ dla tej osoby;
- prawo dostępu każdej osoby do dotyczących jej dokumentów, uwzględniając jednak uzasadnione względy poufności oraz tajemnicy zawodowej lub handlowej;
- obowiązek administracji uzasadnienia podjętych decyzji.

Każdy ma również prawo do uzyskania zadośćuczynienia ze strony Wspólnoty Europejskiej w przypadku spowodowania jakiejkolwiek szkody przez jej instytucje lub jej funkcjonariuszy, wynikającej z wykonywania przez nich ich obowiązków, zgodnie z ogólnymi zasadami wspólnymi dla przepisów prawnych Państw Członkowskich. Każdy ma także prawo do pisemnego zwrócenia się do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów oraz do uzyskania odpowiedzi w tym samym języku.

Przed przystąpieniem do analizy Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji należy też zwrócić uwagę na przepis art. 43 Karty Podstawowych Praw Unii Europejskiej, dotyczący Rzecznika Praw Obywatelskich Wspólnoty. W myśl wskazanego artykułu każdy obywatel Unii Europejskiej (a więc w niedługim czasie również każdy obywatel naszego kraju) oraz każda osoba fizyczna i prawna przebywająca bądź posiadająca zarejestrowaną siedzibę w Państwie Członkowskim, ma prawo do przedstawienia Rzecznikowi Praw Obywatelskich Unii przypadków złej administracji w działalności instytucji lub organów Wspólnoty,

⁴⁶ Zob. zbiór dokumentów dotyczących okoliczności przygotowania i uchwalenia Karty – „The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the work of the Convention. A collection of documents with an introduction by Jurgen Meyer and Markus Engels. German Bundestag, Committee on the Affairs of the European Union. Texte und Materialien” – B. 29, Berlin, October 2002 r.

z wyjątkiem Trybunału Sprawiedliwości oraz Sądu Pierwszej Instancji działających w ramach ich funkcji sądowniczych.

Przyjęty w dniu 6 września 2001 r. przez Parlament Europejski, Europejski Kodeks Dobrej Administracji nie jest aktem obszernym – liczy on tylko 27 artykułów. Ale może właśnie dlatego stanowi on cenny zbiór zaleceń – a poza tym wartościowego aktu prawnego nie mierzy się liczbą zawartych w nim przepisów. Kodeks ten można zaliczyć do kategorii tzw. kodeksów etycznych, a ściślej do kodeksów etyki zawodowej, zgodnych z europejskimi standardami procedury administracyjnej. Niektórzy autorzy⁴⁷ podkreślają, iż od wielu lat próbuje się stworzyć ramy postępowania zawodowego, swoiste standardy rzetelności zawodowej. Rolę tę pełnią właśnie tzw. kodeksy etyki zawodowej. Kodeksy etyczne dokonują unifikacji zachowań określonej grupy zawodowej – w tym przypadku urzędników zatrudnionych w organach administracji. Trzeba jednakże zważyć, że kodeksy etyczne nie są uniwersalną receptą na wszystko, lecz mają przede wszystkim charakter zaleceń i wskazują ogólny kierunek pożądanych zachowań. Może z tych też powodów Europejski Kodeks Dobrej Administracji jest nazywany w środowisku prawniczym „Europejskim Kodeksem Dobrego Administratora”. I aczkolwiek ma on moc obowiązującą przed organami Unii Europejskiej, rekomenduje się stosowanie zawartych w nim reguł również przez państwa kandydujące do Unii – a więc także przez Polskę.

Podstawową dewizą, którą kieruje się Kodeks jest zasada, że **administracja ma spełniać względem obywatela funkcję służebną**. Nie powinna więc zdarzać się sytuacja, w której urzędnik dominuje nad obywatelem, będącym w urzędzie osobą zagubioną i nie mającą świadomości prawnej. Europejski Kodeks Dobrej Administracji zawiera w swej treści wiele wzorców, które powinny mieć zastosowanie również w naszych urzędach, zaś zakres obowiązków polskiego urzędnika administracji winien być mierzony według europejskich standardów procedury administracyjnej, znajdujących swoje odbicie w tym akcie⁴⁸.

Możnaby było zapytać, do czego przyda nam się ten kodeks, skoro przecież mamy k.p.a. i Ordynację podatkową, normujące tryb postępowania administracyjnego przed naszymi urzędami? Jednakże należy

⁴⁷ Por. E.Hope – „Etyczne aspekty Public Relations”, Podyplomowe Studium Public Relations, cz. 6

⁴⁸ Zwłaszcza że, jak się podkreśla, „demokracje są systemami kruchymi, musimy niezwykle o nie dbać, jeśli budujemy i rozwijamy nasze struktury demokratyczne” – H. J. Wilson – „Etyka i konflikt interesów” (w): „Służba cywilna a etyka” – op. cit., str. 90

przypomnieć, iż obowiązujące w naszym kraju przepisy proceduralne gros uwagi poświęcają dwóm pełnionym przez administrację funkcjom: dotyczącym wydawania przez organy administracji **decyzji oraz postanowień**. Europejski Kodeks Dobrej Administracji dotyczy przede wszystkim tych sfer działania administracji, które traktują o kontaktach urzędników z obywatelami. Dodać przy tym należy, iż Kodeks dotyczy wszystkich urzędników, prowadzących postępowanie względem osób fizycznych i osób prawnych.

Europejski Kodeks Dobrej Administracji stara się również udzielić odpowiedzi na pytanie, jakiego rodzaju działania może podjąć obywatel nie mający odpowiedniej ochrony przed działaniami organów administracji publicznej (np. osoba niezamożna). A także, jak ma działać wówczas organ administracji? Podkreśla się zasadę praworządności, wyrażającą się m. in. w tym, że dobra administracja nie powinna naruszać obowiązujących przepisów prawa⁴⁹.

Zawarte w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji standardy winny mieć znaczenie dla działania administracji w naszym kraju – szczególnie jeśli chodzi o kontakty obywatela z urzędnikami. Zgodzić się należy z zawartym w przedmowie do polskiego wydania Kodeksu stwierdzeniem A. Zolla, iż „trudno zaprzeczyć, że na tym polu mamy nieco do zrobienia”. Przyjęty przez całe dziesięciolecie tryb traktowania ludzi przez urzędników administracji, tryb, w którym urzędnik posiadał pełnię władzy nad obywatelem, tylko z tego tytułu, że reprezentował socjalistyczne państwo, niestety owocuje do dziś. To, że Polska była, po Austrii, drugim w świecie krajem, który dokonał kodyfikacji postępowania administracyjnego⁵⁰, nie ma aż tak wielkiego znaczenia dla praktyki stosowania prawa administracyjnego, gdzie pozostało jeszcze wiele do zrobienia.

J. Świątkiewicz⁵¹ zwraca uwagę na fakt, iż już w ubiegłych latach organy Rady Europy podejmowały próby ukierunkowania działalności organów administracji w sprawach, w których przepisy prawa pozostawiały im tzw. luz decyzyjny. Można tu powołać m. in. rezolucję Komitetu Ministrów Rady Europy Nr (77) 31 z września 1977 r. o ochronie

⁴⁹ A o tym, co jest prawem, decydują konstytucje, umowy międzynarodowe oraz ustawy

⁵⁰ Vide: Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym – Dz. U. Nr 36, poz. 341

⁵¹ J. Świątkiewicz – „Europejski Kodeks Dobrej Administracji” – tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych, wydany przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich w maju 2002 r., w Warszawie, str. 9

jednostki przed aktami administracji oraz rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 11 marca 1980 r., Nr (80) 2 w sprawie wykonywania dyskrecjonalnych kompetencji władz administracyjnych.

Zgodzić się należy ze stwierdzeniem, iż zawarte w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji zalecenia mogą mieć znaczenie dla usprawnienia działania administracji oraz dla pogłębiania praworządności i zaufania w stosunkach urząd-obywatel⁵². Jednak wszystko zależy nie tylko od przepisów, ale także od dobrej woli urzędników, a przede wszystkim od zmiany ich mentalności, wyrażającej się w wyniosłym, czy może nawet wręcz wrogim nastawieniu do obywatela. Jak wspomniano, zjawiska takie przetrwały do dziś⁵³.

Ponieważ dokonanie bardzo szczegółowej analizy Kodeksu przekraczałoby ramy niniejszego rozdziału, ograniczę się tylko do omówienia tych jego przepisów, które mogłyby mieć znaczenie dla panujących w naszym kraju uwarunkowań. Chodzi głównie o unormowania Kodeksu, dotyczące relacji pomiędzy urzędem a obywatelem w ścisłym znaczeniu tego słowa.

b. Relacja urząd-obywatel w świetle Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji

Należy zaznaczyć, iż zawarte w Kodeksie uregulowania odnoszą się nie tylko do urzędników, zatrudnionych w organach administracji, w znaczeniu sensu stricto – lecz również do pozostałych zatrudnionych w urzędach pracowników, w tym również np. do rzeczoznawców, czy praktykantów (art. 2 ust. 1 KDA). A zatem zawarte w nim zalecenia odnieść należy nie tylko np. do referenta wydziału komunikacji w urzędzie gminy, lecz również do pracownika, udzielającego informacji o wymaganych do załatwienia konkretnej sprawy dokumentach (np. dokumentach wymaganych do wymiany prawa jazdy), czy do powołanego przez urząd biegłego rzeczoznawcy (np. rzeczoznawcy oceniającego wartość nieruchomości w celu wymiaru podatku od czynności cywilnoprawnych z tytułu zawarcia umowy). Natomiast, zgodnie z art. 3 ust. 2 Kodeksu, przedstawione w nim zasady nie obowiązują w odniesieniu do relacji między instytucją, a zatrudnionymi w niej urzędnikami.

⁵² Mogą też mieć znaczenie w stosunkach wewnętrznych poszczególnych państw UE – ibidem, str. 10

⁵³ Wystarczy przyjrzeć się, jak są traktowani ludzie np. w funkcjonujących w jednostkach samorządu terytorialnego wydziałach komunikacji

kami, które podlegają przepisom o statusie urzędników. Zwrócić należy również uwagę na fakt, iż Kodeks pomija jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej.

W myśl art. 3 ust. 1 Kodeksu, zasady dobrej praktyki administracyjnej dotyczą całości kontaktów instytucji i ich administracji z jednostką. Nie odnoszą się one więc jedynie do wydawanych przez organy administracji aktów (decyzje, postanowienia), lecz dotyczą wszelkich form działania administracji, w tym również np. traktowania petenta w urzędzie. W myśl art. 4 Kodeksu, urzędnik działa zgodnie z zasadą praworządności (...), zwracając w szczególności uwagę, aby decyzje dotyczące praw lub interesów pojedynczych osób posiadały podstawę prawną, a ich treść była zgodna z obowiązującymi przepisami prawnymi. Podobne uregulowania przyjęte są również w polskim ustawodawstwie, w szczególności w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym „organy władzy publicznej działają na podstawie przepisów prawa”(vide także art. 6 k.p.a. i art. 120 Ordynacji podatkowej). Jak słusznie zwraca uwagę J. Świątkiewicz⁵⁴, dobra administracja to coś więcej niż działanie na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Dobra praktyka administracyjna to również sprawność i szybkość działania administracji, dbałość o interesy stron postępowania administracyjnego, jak i kultura osobista urzędników i innych pracowników administracji w stosunkach z petentami, uczciwość, rzetelność itd.

Niezmienne istotna jest zawarta w art. 5 Kodeksu zasada niedyskryminowania, zgodnie z którą urzędnicy zostali zobowiązani do równego załatwiania spraw wszystkich jednostek. Niedopuszczalna jest w szczególności dyskryminacja ze względu na narodowość, płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię, przekonania polityczne, lub inne; przynależność do mniejszości narodowej, posiadana własność, urodzenie, inwalidztwo, wiek lub orientację seksualną. Podobne uregulowania znalazły się w art. 32 Konstytucji RP, w myśl którego wszyscy są wobec prawa równi, jak również wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (ust. 1). Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (ust. 2). Myślę, że jednak upłynie jeszcze sporo czasu, zanim przepisy te znajdą pełne zastosowanie w polskich urzędach administracji publicznej⁵⁵.

⁵⁴ J. Świątkiewicz – op. cit., str. 15

Koresponduje z tym art. 8 Kodeksu, zgodnie z którym urzędnik został zobowiązany do bezstronności i niezależnego działania – w szczególności do powstrzymania się od wszelkich arbitralnych działań, mogących mieć negatywny wpływ na sytuację pojedynczych osób oraz od wszelkich form faworyzowania, bez względu na motywy takiego postępowania. Na postępowanie urzędników nie będzie miał wpływu, w żadnym czasie, interes osobisty, rodzinny lub narodowy, ani też nie będzie wpływać nań presja polityczna. Urzędnik nie będzie uczestniczył w podejmowaniu decyzji, w której on lub bliski członek jego rodziny miałby interes finansowy (art. 8 ust. 2 Kodeksu).

Jest to niewątpliwie przepis o wiele bardziej szczegółowy od uregulowań zawartych w art. 8 k.p.a., zobowiązującym organy administracji publicznej do prowadzenia postępowania w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów państwa oraz podnosić świadomość i kulturę prawną obywateli (vide również art. 121 Ordynacji podatkowej). Zbieżne z nim są art. 24 i 25 k.p.a., traktujące o wyłączeniu organu administracji publicznej oraz jego pracownika. W tym miejscu należy podkreślić, iż ustawa o służbie cywilnej ustanowiła nawet zakaz przynależności urzędników do partii politycznych oraz do związków zawodowych⁵⁵.

Koresponduje też z tym art. 11 Kodeksu, stanowiący, iż „urzędnik powinien działać bezstronnie, uczciwie i rozsądnie” – oraz w pewnym sensie art. 10 Kodeksu, stanowiący o obowiązku przestrzegania przez urzędnika obowiązujących w instytucji praktyk administracyjnych i do uwzględniania uzasadnionych i słuszych oczekiwań jednostki, wynikających z działań podejmowanych przez daną instytucję w przeszłości. Bardzo istotny jest w tym kontekście ust. 3 wskazanego powyżej artykułu, stanowiący, iż „w razie potrzeby urzędnik służy jednostce poradą dotyczącą możliwego sposobu postępowania w sprawie wchodzącej w zakres jego działania oraz dotyczącą pożądanego sposobu rozstrzygnięcia sprawy”. Przepis ten ma odpowiednik w art. 9 k.p.a.

⁵⁵ W tym miejscu trzeba jednak zwrócić uwagę na pewien bardzo istotny fakt – należy się mianowicie wystrzegać takich sytuacji, w których obywatel znajdujący się z jakiegokolwiek przyczyny w mniejszości (np. innej narodowości lub homoseksualista) miałby z tego tytułu w urzędzie pozycję uprzywilejowaną, a w przypadku negatywnego załatwienia jego sprawy zarzuciłby urzędnikowi dyskryminację. Uprzywilejowanie takiego petenta byłoby w istocie tym samym, co jego dyskryminacja

⁵⁶ Zgodnie z art. 69 ust. 4 tej ustawy, urzędnik służby cywilnej nie może pełnić funkcji w związkach zawodowych, zaś zgodnie z ust. 5 tegoż artykułu urzędnik służby cywilnej nie ma prawa tworzenia ani uczestniczenia w partiach politycznych

Jednakże z praktycznym jego zastosowaniem były i niestety, są jeszcze, problemy. Tym bardziej cenne jest orzecznictwo sądowe, stanowiące m. in., że obowiązek informowania i wyjaśniania stronom przez organ prowadzący postępowanie całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych toczącej się sprawy (art. 9 k.p.a.) powinien być rozumiany tak szeroko, jak to jest tylko możliwe. Udowodnione naruszenie tego obowiązku powinno być rozumiane jako wystarczająca podstawa do uchylenia decyzji, szczególnie wówczas, gdy urzędnik stwierdza (lub powinien stwierdzić), że strona zamierza podjąć działanie wiążące się dla niej z niekorzystnymi skutkami lub nawet z ryzykiem wystąpienia podobnych skutków (por. wyrok SN z dnia 23 lipca 1992 r., sygn. akt III ARN 40/92, „Wspólnota” 1992, Nr 47, str. 16; Państwo i Prawo 1993 r., Nr 3, str. 110)⁵⁷.

Uzupełnieniem przepisu art. 8 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji jest przepis art. 9 Kodeksu, zobowiązujący urzędnika do uwzględnienia, w toku podejmowania decyzji, wszystkich istotnych czynników, oraz do przypisania każdemu z nich należnego mu znaczenia; nie uwzględnia się przy tym żadnych okoliczności nie należących do sprawy⁵⁸. Należy w tym miejscu zwrócić również uwagę na przepisy art. 10 i 11 Kodeksu, zobowiązujące urzędnika administracji do „konsekwentnego działania w ramach swojej praktyki administracyjnej i zgodzie z działalnością administracyjną instytucji” oraz do „bezsstronnego, uczciwego i rozsądnego” działania. Nadto, zgodnie z art. 10 ust. 1 Kodeksu, urzędnik winien przestrzegać obowiązujących w danej instytucji praktyk administracyjnych – o ile nie istnieją uzasadnione powody, które usprawiedliwiałyby odejście w indywidualnym przypadku od tych praktyk (powody te należy przedstawić na piśmie).

Chodzi tu więc o dobrą a nie o złą praktykę administracyjną. Odejście od tych zasad mogłoby być być możliwe ewentualnie jedynie

⁵⁷ Jak ponadto przyjął NSA w wyroku z dnia 14 listopada 1995 r., sygn. akt SA/Rz 735/94 (wyrok niepublikowany), zasada określona w art. 9 k.p.a. wyklucza zajmowanie przez organ prowadzący postępowanie pozycji „przeciwnika” strony, który wyczekuje na popelnienie przez stronę błędu w ocenie wpływu pewnych okoliczności na rozstrzygnięcie sprawy i wykorzystuje ten błąd jako uzasadnienie wydania niekorzystnej dla strony decyzji. Cytowane powyżej orzeczenia nie zawsze jednak korelują z istniejącą w tym względzie praktyką – o czym już była mowa powyżej

⁵⁸ Sprzeczne zatem z powołanym powyżej przepisem byłoby takie działanie urzędnika administracji, który przy dokonywaniu np. wymiany prawa jazdy, brałby pod uwagę, jakiego rodzaju pojazdem jeździ zwracający się do niego petent, lub też w jakim znajduje się on wieku

w ekstremalnych przypadkach, kiedy np. osoba zwracająca się z daną sprawą zachowuje się agresywnie, czy wulgarnie, albo nie przyjmuje do wiadomości przedstawionej jej argumentacji. Urzędnik został też zobowiązany do uwzględnienia „uzasadnionych i słusznych oczekiwań jednostki, które wynikają z działań podejmowanych przez daną instytucję w przeszłości” oraz do służenia jednostce, w razie potrzeby, poradą dotyczącą możliwego sposobu postępowania w sprawie wchodzącej w zakres jego działania oraz dotyczącą pożądanego sposobu rozstrzygnięcia sprawy. Aczkolwiek takie uregulowania miały (i mają) swoje odpowiedniki w k.p.a. oraz w Ordynacji podatkowej, czasem przedstawiało się to inaczej.

Niezmiernie ważny jest przepis art. 12 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, ustanawiający tzw. zasadę uprzejmości. Stanowi on, że w swoich kontaktach z jednostką urzędnik zachowuje się właściwie, uprzejmie oraz pozostaje dostępny. Wydaje się, że ta dostępność jest efektem niezbyt szczęśliwego przetłumaczenia tego przepisu (dostępność to inaczej **przyjazność** obywatelowi), natomiast chodzi tutaj o podkreślenie właściwych proporcji w układzie urząd-obywatel – innych niż utrwały się w praktyce postępowania administracyjnego w naszym kraju. Podkreślenia wymaga, iż w razie popełnienia błędu, naruszającego prawa lub interes pojedynczej osoby, urzędnik przeprosza za to i stara się skorygować negatywne skutki tego błędu w jak najwłaściwszy sposób, informując obywatela o ewentualnych możliwościach odwołania się, zgodnie z art. 19 Kodeksu (art. 12 ust. 3 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji). Jak to podkreśla J. Świątkiewicz⁵⁹, „zasada uprzejmości powinna wynikać z poczucia służebnej funkcji pracowników urzędów państwowych w stosunku do społeczeństwa oraz kultury osobistej urzędnika. Obywatele często skarżą się na wyniosłość i zbywanie ich w toku załatwiania spraw w urzędach. Uprzejmość jest niezbędna zwłaszcza w obecnych czasach, w których obywatel czuje się zagubiony w powodzi przepisów, często zmieniających się, niezharmonizowanych ze sobą i niekomunikatywnych”. Liczy się więc nie tylko życzliwość i uprzejmość urzędnika administracji, lecz również fakt znajomości przez niego przepisów obowiązujących w danej materii. Czynniki te zresztą wzajemnie się uzupełniają, albowiem może zdarzyć się sytuacja, w której urzędnik swój brak znajomości przepisów będzie nadrabiał arogancją

⁵⁹ J. Świątkiewicz – op. cit., str. 24

i brakiem kultury. O życzliwości i uprzejmości stanowił *expressis verbis* jedynie przepis art. 15 ust. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 21, poz. 124, z późn. zm.). Przydałoby się, żeby tego rodzaju uregulowania znalazły się również w innych pragmatykach urzędniczych. A jeszcze bardziej, żeby nie funkcjonowały one jedynie na papierze. Tymczasem w swojej praktyce zawodowej nie spotkałem się jeszcze z sytuacją, w której urzędnik przeproszałby obywatela za skutki popełnionego przez siebie błędu⁶⁰.

Mniej istotne dla niniejszej pracy wydają się przepisy kolejnych artykułów Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, tj. art. 13 i 14, zobowiązujących do odpowiadania na wszelkie pisma w tym samym języku, w którym zwróci się obywatel, z daną sprawą oraz do potwierdzenia odbioru i podania nazwiska, numeru telefonu oraz stanowiska urzędnika, załatwiającego daną sprawę. Oczywiście chodzi tu o numer telefonu służbowego, nie zaś telefonu prywatnego czy komórkowego urzędnika – a przede wszystkim o ułatwienie obywatelowi uzyskania informacji o przebiegu postępowania w jego sprawie. Wskazać jeszcze należy na przepis art. 14 ust. 3 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, wyłączający ustanowioną w ust. 1 tego przepisu konieczność przekazywania potwierdzenia odbioru i odpowiedzi w przypadkach, w których pisma lub zażalenia spełniają znamiona nadużycia ze względu na ich nadmierną liczbę, ciągle powtarzanie lub bezsensowny charakter (tzw. pieniactwo)⁶¹.

Art. 15 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, stanowiący o obowiązku przekazania sprawy do właściwej instytucji, ma swój odpowiednik w art. 66 § 3 k.p.a., stanowiącym o przekazaniu podania do właściwego organu – stąd też nie ma potrzeby zatrzymywania się nad jego treścią. Istotne znaczenie odgrywa natomiast przepis art. 16 ustęp 2 Kodeksu, traktujący o prawie strony do jej wysłuchania oraz do złożenia wyjaśnień. I nie powinien być to przepis martwy – przecież nawet w końcowym etapie postępowania możemy uzyskać od strony informacje mogące mieć istotny wpływ na treść mającego zapaść rozstrzy-

⁶⁰ „Jeśli urzędnicy mają się efektywnie wywiązywać ze swoich obowiązków, muszą być bardzo wyczuleni na interes publiczny (...). Ponadto – im więcej uprawnień deleguje się urzędnikom służby cywilnej, tym ważniejsze jest, aby kierowała się ona interesem społeczeństwa” (A. Kroeger – „Służba publiczna we współczesnej demokracji” (w): „Służba cywilna a etyka” – op. cit., str. 41)

⁶¹ Przypadki takie nie są niestety odosobnione nie tylko w urzędach administracji, ale również np. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich

gnięcia. Przepis ten ma swoje odpowiedniki w k.p.a. (art. 73, art. 77 § 3, art. 78 § 1, art. 79). W praktyce jednak decyzja bywa podejmowana już w początkowym etapie postępowania. Taka sytuacja zdarza się np. w urzędach administracji celnej, gdzie istniała i istnieje jeszcze określona linia orzecznictwa w określonego rodzaju sprawach – bez brania pod uwagę indywidualnych cech tych spraw⁶².

W tym kontekście należy powołać jeszcze przepis art. 17 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, stanowiący iż „urzędnik zapewni, że w sprawie każdego wniosku lub każdego zażalenia skierowanego do instytucji zostanie podjęta decyzja w stosownym terminie, niezwłocznie, w każdym razie nie później niż dwa miesiące od daty wpływu tego wniosku lub zażalenia. Taka sama zasada obowiązuje w odniesieniu do odpowiedzi na pisma pojedynczych osób i do przekazywania odpowiedzi na informacje administracyjne przekazywane przez urzędnika swoim przełożonym wraz z prośbą o wydanie poleceń w sprawie podjęcia koniecznych decyzji. Jeżeli ze względu na złożony charakter przedstawionych pytań decyzja w sprawie wniosku lub zażalenia nie może zostać wydana w podanym powyżej terminie, urzędnik przekaze wnoszącemu stosowną wiadomość możliwie jak najszybciej. W takim wypadku o ostatecznej decyzji należy poinformować wnoszącego w jak najkrótszym terminie”.

Przepis ten ma swoje odpowiedniki w naszym prawie – art. 35 i następnych k.p.a. oraz art. 139 i następnych Ordynacji podatkowej. Niestety, w postępowaniu np. przed organami administracji celnej przepisy te pozostały w zasadzie martwe (przynajmniej do tej pory). Np. w sprawach dotyczących postępowania w celu wymiaru cła od samochodów „składaków”, odwołania były na ogół rozpatrywane z blisko 12-miesięcznym (a często i jeszcze większym) opóźnieniem. Ustanowiony przepisem art. 36 § 1 i 2 k.p.a. i art. 140 § 1 i 2 Ordynacji podatkowej obowiązek informowania strony o niezłatwieniu jej sprawy w ter-

⁶² Tak było np. z przywozem z zagranicy części samochodowych służących do zmontowania z nich kompletnego samochodu „składaka”, czy z importem na polski obszar celny odzieży używanej. W zasadzie w każdym przypadku, kiedy zostały przywiezione z zagranicy części samochodowe, z których następnie zostało zmontowane kompletne auto danej marki, organy celne wznawiały z urzędu postępowanie, po czym dokonywały nowego wymiaru cła od przywiezionego z zagranicy kompletnego pojazdu samochodowego w stanie rozmontowanym. Wydane w tej kwestii decyzje były mechanicznie utrzymywane w mocy przez organ celny drugiej instancji. Podobna sytuacja miała również miejsce przy przywozie z zagranicy na polski obszar celny odzieży używanej; również i w tych przypadkach organy celne dokonywały nowego wymiaru cła, kwestionując kraj pochodzenia towaru

minie (również z przyczyn niezależnych od organu administracji) oraz o przyczynach zwłoki, nie był w ogóle przestrzegany – a w każdym razie niezwykle rzadko. Sytuacja taka powinna być jak najszybciej wyeliminowana – szczególnie, że przepisy art. 38 k.p.a. i art. 142 Ordynacji podatkowej przewidują odpowiedzialność (porządkową, dyscyplinarną) urzędnika, który nie załatwił sprawy w terminie⁶³.

Przepisy art. 18-20 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji dotyczą wydawanych przez organy administracji decyzji. Decyzja powinna być zatem dokładnie uzasadniona (art. 18), a w przypadku przekazania tzw. odpowiedzi standardowej (tj. odpowiedzi w kwestii dotyczącej większej ilości podobnych spraw) indywidualną argumentację przedstawia się w terminie późniejszym; od decyzji musi służyć odwołanie, a przy tym należy w nich zamieścić adnotację o możliwości wszczęcia postępowań sądowych oraz skierowania zażaleń do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 19); decyzja powinna zostać doręczona stronom postępowania (art. 20). Na uwagę zasługuje powołana kwestia tzw. odpowiedzi standardowych – wystarczy np. porównać niektóre wydawane przez organy celne decyzje, żeby stwierdzić, że są one prawie identyczne. Nie spotkałem się przy tym z przypadkiem, aby w jakiegokolwiek sprawie urzędnik przedstawiał obywatelowi indywidualną argumentację – nawet jeśli ten się o nią zwrócił. Ważna jest też kwestia przedstawienia w decyzji możliwości skierowania zażaleń do Rzecznika Praw Obywatelskich. W wydawanych przez nasze organy administracji decyzjach nie ma tego rodzaju pouczeń, a odpowiednie uregulowania znajdują się jedynie w przepisach Konstytucji RP (art. 80) i w przepisach ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz. U. 2001 r., Nr 14, poz. 147). Co prawda Rzecznik nie jest organem administracji publicznej, lecz, zgodnie z art. 80 Konstytucji każdy ma prawo wystąpienia do niego, na zasadach określonych w ustawie, z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej.

W chwili obecnej nie ma większego problemu z przewidzianą w art. 21 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji ochroną danych osobowych. Reguluje to ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie da-

⁶³ Wspomniane kwestie były przedmiotem zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich, który już w 1994 r. występował do ówczesnego Prezesa Głównego Urzędu Cel, wskazując na istniejące w podległej mu instytucji złe praktyki (wiele razy Rzecznik interweniował również w indywidualnych sprawach). Jednak za każdym razem odpowiedzi były podobne – duża ilość spraw i mała ilość pracowników. Należałoby się zastanowić nad bardziej kompleksowym rozwiązaniem tego problemu

nych osobowych (Dz. U. Nr 133, poz. 883). Wydaje się nawet, że niektóre rozwiązania poszły w naszym kraju zbyt daleko – np. sprawa konfliktu na tle możliwości udostępniania informacji dziennikarzom. Szanując oczywiście pogląd Głównego Inspektora Danych Osobowych, który jest przeciwny udzielaniu prasie jakichkolwiek informacji, uważam że dokonano swego rodzaju nadinterpretacji. Nie można, zasłaniając się koniecznością ochrony danych osobowych, blokować działania wolnej prasy, pod hasłami ochrony prywatności. A przecież przepis art. 10 ust. 1 ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności stanowi, że każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii.

W tym kontekście należy powołać przepis art. 22 Kodeksu, ustanawiający po stronie urzędnika obowiązek udostępnienia pojedynczym osobom żądanych przez nich informacji – a przy tym mają to być informacje jasne i zrozumiałe. Przepis ten dotyczy jedynie postępowań prowadzonych wobec konkretnych osób, zwracających się do urzędnika o udostępnienie im dotyczących ich informacji. Jeżeli przy tym urzędnik nie może udzielić informacji ze względu na ich poufny charakter, ma poinformować o tym daną osobę, podając jednocześnie powód. Jeśli więc jakakolwiek informacja jest objęta np. tajemnicą państwową lub służbową, urzędnik odmówi udzielenia informacji, podając przyczynę zajętogo stanowiska.

Z przepisem art. 22 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji korespondują przepisy art. 23 i 24 Kodeksu, stanowiące o dostępie do publicznych dokumentów oraz o prowadzeniu rejestrów (poczty wchodzącej i wychodzącej) przez powołane do tego jednostki organizacyjne.

Na zakończenie należy wspomnieć o art. 25-27 Kodeksu, przewidujących m. in. podjęcie skutecznych działań na rzecz poinformowania jednostki o prawach, przysługujących jej w ramach niniejszego Kodeksu. A także udostępnienie przez poszczególne instytucje, jego treści w formie poczty elektornicznej na głównej stronie swojego portalu internetowego (art. 25). Ma to istotne znaczenie praktyczne, albowiem każdy obywatel powinien wiedzieć, jaka jest (a raczej jaka powinna być) jego pozycja względem organu administracji. Również każdy urzędnik powinien wiedzieć, jak ma traktować petentów. „Popularyzowanie przepisów postępowania przed organami Wspólnot (art. 25) jest wyrazem troski, aby strony i inne osoby w stosunkach publicznoprawnych mogły skuteczniej chronić swoje prawa i interesy”⁶⁴.

⁶⁴ Por. J. Świątkiewicz – op. cit., str. 34-35

Art. 26 Kodeksu ustanawia prawo do złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich – zgodnie z przepisem art. 195 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz zgodnie ze statutem Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich⁶⁵. W Polsce jedynie przepisy Konstytucji RP oraz przepisy ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich stanowią o prawie złożenia skargi do Rzecznika; organy administracji nie informują obywateli o możliwości złożenia takiej skargi. Wydaje się, że ta sytuacja powinna czasie ulec zmianie.

c. Ocena znaczenia KDA dla polskiego systemu procedury administracyjnej

Zamykający Kodeks art. 27 ustanawia dla każdej instytucji obowiązek (po upływie 2 lat stosowania Kodeksu) skontrolowania sposobu wykonywania wynikających zeń postanowień. Wyniki kontroli mają być następnie przedstawione Europejskiemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Ponieważ, jak wspomniano, KDA został opracowany właśnie przez europejskiego ombudsmána, po rozważeniu wyników kontroli będzie on mógł zaproponować wprowadzenie do Kodeksu odpowiednich zmian – jeśli oczywiście okażą się one potrzebne.

Jakie znaczenie ma Europejski Kodeks Dobrej Administracji dla systemu polskiej procedury administracyjnej? Można by rzec, że nakreśla on pewien **kierunek zmian**, w którym powinna zmierzać nasza administracja publiczna – tj. taki kierunek, w którym stanie się ona bardziej **przyjazna** dla obywatela. Praktyka polskiego postępowania administracyjnego pokazuje, że takie zmiany są pilnie potrzebne, zaś KDA może się okazać jedną z cegiełek w budowaniu nowego systemu traktowania ludzi w urzędach, jak również w budowaniu całego systemu zdrowej procedury administracyjnej. Dobrze by było, aby zawarte w Kodeksie zalecenia zmieniły in plus relacje pomiędzy urzędem administracji a obywatelem w polskim systemie prawnym. I chociaż, jak już wspomniałem, Europejski Kodeks Dobrej Administracji zawiera jedynie zalecenia, można mieć nadzieję, że przyczynią się one do zmiany istniejących wśród naszej kadry urzędniczej uwarunkowań mentalnych. Należy dążyć do stanu, w którym administracja będzie

⁶⁵ Decyzja/Orzeczenie Parlamentu Europejskiego w sprawie postanowień i ogólnych warunków wykonywania zadań przez Rzecznika Praw Obywatelskich – Dz. U. UE L 113/1 z 1994 r.

spełniała względem obywatela rolę służebną – innymi słowy będzie ona szła człowiekowi „na rękę” w rozwiązywaniu jego problemów, wreszcie będzie starała się znaleźć dobre dla niego rozwiązania⁶⁶. Czas pokaże, czy i kiedy te życzenia zostaną spełnione.

Niezmiernie ważne jest, aby zawarte w KDA uregulowania zostały spopularyzowane nie tylko wśród obywateli, ale również w urzędach administracji publicznej. Niestety, można sądzić, że Kodeks ten nie jest, póki co, wśród naszych urzędników, specjalnie znany. Do chwili obecnej nie spotkałem się jeszcze z sytuacją, kiedy urzędnik powoływałby się na wynikające z KDA uregulowania. Należy jednak mieć nadzieję, iż z biegiem czasu ulegnie to zmianie. Leży to bowiem nie tylko w interesie obywateli, lecz i w interesie urzędników; przyjazne państwo przynosi bowiem korzyści obu stronom.

Sądzę, że ocena znaczenia KDA dla polskiego systemu procedury administracyjnej może zamknąć zawarte w powyższym rozdziale rozważania. Kodeks ten stanowi bowiem swoiste **kompedium** europejskich standardów dobrej administracji, które powinny stanowić punkt odniesienia do przyjętych w naszym systemie rozwiązań. W kolejnym rozdziale będę starał się przedstawić relację pomiędzy urzędem a obywatelem w krajach Europy Zachodniej, odnosząc przyjęte w nich rozwiązania do istniejących w polskim systemie prawnym uregulowań.

⁶⁶ Albowiem, jak pisał J. Piwowarczyk, „człowiek jest jednostką – jako taka należy do Państwa: z niego czerpie i jemu jest powinien. Jest także osobą i jako osoba (istniejąca przez siebie i dla siebie) jest niepodległa państwu, ma własne życie, do którego nie ma i nie powinno mieć dostępu” (J. Piwowarczyk – „Wobec naszego czasu”, Kraków 1985 r., str. 213)

ROZDZIAŁ II

Relacja urząd-obywatel w krajach Europy Zachodniej, w aspekcie prawnoporównawczym z systemem polskim

1. Relacja urząd-obywatel w systemach prawnych krajów Europy Zachodniej

a. Zagadnienia wstępne

W Europie Zachodniej ukształtowały się różne modele administracji publicznej; różny był też czas, w którym się one ukształtowały. Można mówić np. o modelu francuskim, mającym swoje korzenie jeszcze w dobie monarchii absolutnej z charakterystycznymi dla niego instytucjami jak Rada Stanu, czy powstałe w drugiej połowie XX wieku trybunały administracyjne i administracyjne sądy apelacyjne. Można mówić o modelu angielskim z rozbudowanym systemem typu parlamentarno-gabinetowego, gdzie prawo tworzone jest przede wszystkim przez sądy, zaś pojęcie prawa administracyjnego zostało sprowadzone tylko do kwestii wyłączonych spod kompetencji sądów. Można również mówić o modelu niemieckim z systemem kanclerskim oraz z rozbudowanym systemem szczególnego sądownictwa administracyjnego, powołanego w celu kontroli legalności decyzji administracyjnych. Szersze omawianie tej problematyki wychodziłoby już jednak poza zakres tematyczny niniejszego rozdziału⁶⁷.

W tym miejscu należy podkreślić, iż niektórzy zagraniczni autorzy⁶⁸ kwestionują znaczenie kodyfikacji przepisów dla wykształcenia trwałych zasad postępowania administracyjnego – a więc i dla wykształcenia wzajemnych relacji pomiędzy urzędem a obywatelem. Ich zdaniem,

⁶⁷ Bardziej szczegółowe informacje na ten temat znajdują się w opracowaniu H. Izdebskiego i M. Kuleszy „Administracja publiczna...” – op. cit., str. 25-55

⁶⁸ Por. np. C. Wiener – „Vers une codification de la procedure administrative”, Paris 1975 r., str. 31 i n.

postępowanie administracyjne ujęte w formę kodyfikacji, jest zbyt sztywne i za mało elastyczne – istotna jest natomiast rola sądowej kontroli administracji dla kształtowania wzajemnych relacji pomiędzy organem a stroną. Zgadzam się częściowo z tym twierdzeniem, albowiem, o czym już była mowa, znaczenie ma nie tyle wpisanie jakiejś zasady do kodeksu czy do innego aktu regulującego postępowanie administracyjne, ile jej ugruntowanie w mentalności urzędnika prowadzącego postępowanie. Trudno jest mentalność człowieka ukształtować poprzez uchwalanie tylko odpowiednich przepisów, gdyż jeśli w ślad za tym nie idą odpowiednie ludzkie zachowania, pozostają one tylko na papierze. Taka sytuacja występowała w naszym kraju przez kilkadziesiąt lat. Nie oznacza to oczywiście, że neguję w ogóle istnienie kodyfikacji administracyjnych i zawarcie w ich treści przepisów dotyczących wzajemnych relacji pomiędzy stroną a organem – ale moim zdaniem ma to znaczenie drugorzędne, zaś znaczenie pierwszoplanowe odgrywają wspomniane uwarunkowania mentalne. Dla ich wykształcenia niemałą rolę odgrywa prawo europejskie, w tym omawiany już Europejski Kodeks Dobrej Administracji⁶⁹.

Mówiąc o kwestiach związanych z relacją urząd-obywatel w systemach prawnych krajów zachodniej Europy, należy zasygnalizować również rolę sądowej kontroli decyzji administracyjnych. Cechą systemów totalitarnych jest albo jej brak, albo spełnianie przez sądy funkcji jedynie fasadowej. W okresie np. Rewolucji Francuskiej zostały wydane akty prawne (ustawa z dnia 16 i 24.10.1790 r. oraz dekret

⁶⁹ Należy podkreślić, że brak kodyfikacji procedury administracyjnej we francuskim systemie prawnym nie stanowił tam przeszkody w wytworzeniu się pozytywnych relacji pomiędzy organem administracji a obywatelem. Natomiast w krajach, w których postępowanie administracyjne doczekało się kodyfikacji, istniejące w tym zakresie akty prawne odznaczają różnym stopniem szczegółowości (szczegółowa była np. hiszpańska ustawa z dnia 17 lipca 1958 r. o postępowaniu administracyjnym, zastąpiona następnie przez ustawę z dnia 26 listopada 1992 r. o systemie administracji publicznej i postępowaniu administracyjnym powszechnym, mniej szczegółowa natomiast szwedzka ustawa z dnia 4 czerwca 1971 r. o postępowaniu administracyjnym. Na marginesie dodam, iż hiszpańska ustawa z dnia 26 listopada 1992 r. o systemie administracji publicznej i postępowaniu administracyjnym powszechnym, została umieszczona w pełnym brzmieniu w komentarzu T. Cobo Olvera – „Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Comun. Especial referencia a la Administración Local”, 1994 r.; por. też R. Parada Vazquez – „Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Comun”, 1993 r.). Powinno to dawać asumpt do myślenia tym, którzy stoją na stanowisku, że panaceum na wszystko jest uchwalenie ustawy, a reszta „jakoś się załatwi”. Przypomnę tu rysunek Szymona Kobylińskiego, jaki ukazał się w „Polityce” w latach 80-tych – dwóch ludzi stojących w zaspach, opartych na szuflach do odśnieżania, z których jeden mówi do drugiego: „Wiesz, zamiast tego, uchwalmy lepiej ustawę przeciwniegiową”

z 16 fruktidora Roku III), na mocy których kontrola taka została zniesiona, zaś pod adresem sądów został sformułowany zakaz ingerowania w działanie instytucji administracyjnych⁷⁰. Jak podkreślają niektórzy autorzy⁷¹, zakaz ten stworzył jednakże próżnię prawną. Dlatego też administracja została zmuszona do stworzenia tzw. kontroli autonomicznej, mającej z biegiem czasu uzyskać niezależność; nie wynikało z tego jednak, iż wspomniana kontrola będzie zmierzała w kierunku ochrony obywatela. Funkcję organu kontroli przejęła Rada Stanu, która redagowała zarówno wydawane akty prawne, jak i kontrolowała instytucje administracyjne. Organ ten stał się z biegiem czasu instytucją faktycznie orzeczniczą, a wydane przezeń orzeczenia stanowiły źródła prawa administracyjnego. O sądowej kontroli działania administracji będzie jeszcze mowa poniżej.

Odmienne niż we Francji, gdzie podstawowym źródłem prawa administracyjnego stało się orzecznictwo zapoczątkowane przez wspomnianą Radę Stanu, sytuacja ukształtowała się w innych krajach zachodnioeuropejskich – np. w Niemczech czy w Austrii. W tym ostatnim kraju podstawę do skodyfikowania postępowania administracyjnego stworzyło orzecznictwo Trybunału Administracyjnego z siedzibą w Wiedniu; w Niemczech, w 1976 r. Parlament uchwalił tzw. ustawę związkową o postępowaniu administracyjnym. Na kodyfikację postępowania administracyjnego w Austrii złożyły się cztery zasadnicze ustawy: o ogólnym postępowaniu administracyjnym, o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, o ogólnych postanowieniach prawa karno-administracyjnego i postępowaniu karno-administracyjnym oraz przepisy wprowadzające wymienione powyżej ustawy; w Niemczech kodyfikacja przybrała formę bardziej jednolitą⁷².

W systemach prawnych państw dawnego bloku komunistycznego powołane zostały co prawda organy mające spełniać funkcję demokratyczną, jednakże w wielu kwestiach ich funkcjonowanie nabrało, jak wspominałem, cech fasadowości. Cechą tych krajów było to, iż władza starała się stworzyć pozory, że liczy się ze zdaniem obywateli, jest demokratyczna, zaś aparat państwowy nie jest wszechwładny. Niestety rzeczywistość wyglądała inaczej. Dość wspomnieć o Konstytucji PRL z 1952 r., głoszącej szczytne hasła, np. wolności słowa. Powołane zo-

⁷⁰ Por. B. Adamiak, J. Borkowski – op. cit., str. 33 i n.

⁷¹ Por. np. N. Questiaux – „Kontrola administracji”, Wrocław 1984 r., str. 242 i n.

⁷² B. Adamiak, J. Borkowski – ibidem

stały również instytucje mające kontrolować, w taki czy inny sposób, aparat państwowy – np. w 1980 r. utworzono Naczelny Sąd Administracyjny, w 1987 r. urząd Rzecznika Praw Obywatelskich. Jednak, szczególnie jeśli chodzi o sprawy naprawę istotne (tego np. rodzaju jak odmowa wydania zezwolenia na działalność firmie polonijnej „Intefranchances”), do 1989 r. raczej rzadko się zdarzało, aby NSA uchylał decyzje organów administracyjnych. Również Rzecznik Praw Obywatelskich do dziś ma kłopoty z organami administracji publicznej⁷³.

Tyle tytułem wstępu. Obecnie wypada się zająć funkcjonowaniem relacji pomiędzy organem administracji a obywatelem w warunkach państwa prawnego.

b. Relacja urząd-obywatel a konstrukcja państwa prawnego

Podkreślenia wymaga, iż głównym punktem odniesienia w dyskusjach dotyczących administracji publicznej i problemów jej funkcjonowania (a, co za tym idzie, również w dyskusjach dotyczących wzajemnych relacji pomiędzy organem administracji a obywatelem) jest, przynajmniej jeśli chodzi o kraje europejskie, konstrukcja państwa prawnego⁷⁴. Została już ona przybliżona w rozdziale I niniejszego opracowania, gdzie wskazano na różnice pomiędzy formalistycznym

⁷³ Podstawowym kryterium, jakim winien się kierować każdy sąd, jest kryterium zgodności z prawem – nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której sąd (podobnie zresztą jak organ administracji) kieruje się jakimikolwiek pozaprawnymi względami (np. interesem Skarbu Państwa). Powołać należy w tym miejscu wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 1993 r., sygn. akt III ARN 33/93 (z głosem M. Wierzbowskiego, Państwo i Prawo Nr 9, str. 112), w którym SN stwierdził, iż „założeniem funkcjonowania administracji w demokratycznym i praworządnym państwie jest oparcie jej działań na zasadzie praworządności. Gdyby zaś jej rygory miały zostać rozluźnione i zastąpione prawem do stosowania zasad komercjalizmu i fiskalizmu, będzie to prowadzić wprost do zagrożenia podstawowych praw i wolności obywatelskich, narażonych na stykanie się ze skomercjalizowaną administracją. Oczywiście byłoby w takim wypadku, że „myślący ekonomicznie” urzędnik działałby wówczas tak, by uzyskać dla administracyjnej kasy największą z możliwych korzyść ekonomiczną. Pojęcie interesu społecznego nie może być jednak wprost identyfikowane z interesem ekonomicznym lub fiskalnym. W razie wątpliwości co do rozumienia konkretnego przepisu prawa należy stosować taką jego wykładnię (zwłaszcza gdy istnieje kilka możliwości interpretacyjnych) jaka najbardziej odpowiada zasadom wyrażonym w Konstytucji”. Zgodnie natomiast z wyrokiem NSA z dnia 9 listopada 1987 r., sygn. akt III SA 702/87 (ONSA 1987 r., Nr 2, poz. 79; GAP 1989 r., Nr 12, str. 42), „uchybień organu administracji państwowej nie mogą powodować ujemnych następstw dla obywatela, który działa w dobrej wierze i w zaufaniu do treści otrzymanej decyzji administracyjnej. Odstępstwa od tej elementarnej zasady mogą mieć miejsce wyjątkowo i jedynie w sytuacjach wyraźnie przez prawo przewidzianych”

⁷⁴ Por. Z. Kmiecik – „Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego”, Warszawa 2000 r., str. 15

(pozytywistycznym) a demokratycznym modelem państwa prawnego. Z zasadą tą koreluje zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa – i właśnie ta zasada powinna być **podstawowym wyznacznikiem** we wzajemnych stosunkach pomiędzy organem administracji a obywatelem. Jak stwierdził R. Cotterrell w referacie przedstawionym na Konferencji Komitetu Badawczego Socjologii Prawa w Glasgow w 1996 r. („A Legal Concept of Community”) zaufanie obywatela do państwa (a, co za tym idzie, do urzędu administracji) stanowi istotny element tkanki społecznej; wzajemne zaś interpersonalne zaufanie jest niezbędne dla ukształtowania się wszelkiego rodzaju wspólnot i dla pełnego funkcjonowania systemu przedstawicielskiej demokracji. Takie też rozwiązanie zostało przyjęte we współczesnych demokracjach zachodnioeuropejskich. Zaufanie jest często rozpatrywane w aspekcie orientacji jednostki, skierowanej ku temu, jak zachowają się inni ludzie w poszczególnych sytuacjach. Taka konstrukcja tego pojęcia pozwala zredukować niepewność, wprowadzając na jej miejsce odpowiedzialność oraz przewidywalność⁷⁵. Jednostka musi zatem mieć pewność, jak zachowa się organ administracji w konkretnej sytuacji, musi mieć pewność, że będzie on dla obywatela przyjazny, że będzie starał się mu ułatwić życie. Tego rodzaju trend, tego rodzaju rozwiązania ugruntowują się coraz bardziej w demokracjach zachodnioeuropejskich. Do wykształcenia się takiej relacji pomiędzy organem administracji a obywatelem należy dążyć również w naszym kraju⁷⁶.

Jak podkreślają niektórzy autorzy⁷⁷, zaufanie może mieć nie tylko charakter indywidualny, lecz może również przekształcać się w szerzej

⁷⁵ P. Sztompka „Trust and Emerging Democracy”, *International Sociology* 1996 r., str. 11 i n.

⁷⁶ Niestety, rzeczywistość przedstawia się często inaczej, a co gorsza, stan ten bywa, ze względu na interes ekonomiczny państwa, sankcjonowany przez sądy. W swojej praktyce w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich często spotykałem np. sprawy celne, w których organ pierwszej instancji dokonywał pierwotnie wymiaru cła od sprowadzonego przez stronę z zagranicy towaru, stosując stawkę celną obniżoną. Po nieraz bardzo długim czasie organ stwierdzał nieważność wydanej uprzednio decyzji i dokonywał nowego wymiaru cła, z zastosowaniem wyższej stawki celnej (bo np. stwierdzał, że pomylił się co do klasyfikacji towaru – czyli przyznawał się do błędu). Stan ten był następnie sankcjonowany przez organ celny drugiej instancji i przez Naczelny Sąd Administracyjny. Zdziwienie budzi natomiast fakt, że początkowo wnoszone przez Rzecznika Praw Obywatelskich w tego rodzaju sprawach rewizje nadzwyczajne od wyroków NSA były przez Sąd Najwyższy uwzględniane; sytuacja ta uległa jednak zmianie mniej więcej od początku 1995 r., kiedy w sprawach o identycznym niemal stanie faktycznym i prawnym, SN zaczął regularnie oddalać rewizje nadzwyczajne w tego typu sprawach (por. np. wyrok SN z dnia 20 grudnia 1994 r., sygn. akt III ARN 71/94, oddalający rewizję nadzwyczajną Rzecznika Praw Obywatelskich od wyroku NSA z dnia 23 maja 1994 r., sygn. akt V SA 12-14/94 – OSNAP 1995 r., Nr 13, poz. 156).

⁷⁷ Por. M. Borucka-Arczowa – „Zaufanie do prawa jako wartość społeczna i rola sprawiedliwości proceduralnej. Teoria prawa. Filozofia prawa. Współczesne prawo i prawoznawstwo”, Toruń 1998 r.

rozumiany klimat zaufania. Taki klimat powinien panować we wzajemnych stosunkach pomiędzy organem administracji a obywatelem. Nadużycie zaufania powoduje niejako powrót do zasady dominacji organu. Zaufanie do prawa to poczucie jego pewności i stabilności, zaś zaufanie do państwa to poczucie, że nie zostanie się przez to państwo skrzywdzonym, innymi słowy, że będzie ono przyjazne człowiekowi, że administracja będzie pełniła względem obywateli funkcję służebną, a nie dominującą.

Zaufanie nie może być jednak nieograniczone, ponieważ znów wracamy do punktu wyjścia, w którym panuje bezwzględne zaufanie do wszechwładnego państwa. Mówiąc zatem o zaufaniu, należy mieć na myśli **ograniczone**, nie zaś nieograniczone zaufanie. Nie może być również tak, że sytuacja ulega odwróceniu, i to strona zaczyna dyktować organowi warunki, a ich niespełnienie spotyka się z zarzutem dyskryminacji. Dodać w tym miejscu należy, iż kwestia zaufania obywateli do państwa i stanowionego w nim prawa była wielokrotnie poruszana w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz w wystąpieniach i wnioskach Rzecznika Praw Obywatelskich (por. np. orzeczenia TK stwierdzające niezgodność z Konstytucją niektórych zmian dokonanych w prawie podatkowym, wydane po rozpoznaniu wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich, o których będzie mowa w rozdziale IV).

W systemach prawnych demokracji zachodnioeuropejskich kształtuje się tendencja do tworzenia **elastycznego prawa z wykorzystaniem klauzul generalnych** – co ma związek z zasadą tzw. sprawiedliwości proceduralnej. Chodzi np. o wyrażoną w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji zasadę podjęcia decyzji w „stosownym terminie” (art. 17 Kodeksu). Nie może być akceptowana sytuacja, w której obywatel czeka na wydanie decyzji rok czasu⁷⁸.

Koncepcja tzw. państwa prawa ukształtowała się w pierwszej połowie XIX wieku w Niemczech. Państwo prawa zasadniczo się różni od państwa policyjnego, w którym państwo znajduje się na pozycji dominującej. Podkreśla się, iż w warunkach państwa policyjnego brak jest nie tylko trwałości i stabilności uprawnień, przyznawanych obywa-

⁷⁸ Zagadnieniom związanym z pojęciem sprawiedliwości proceduralnej został poświęcony II rozdział opracowania Z. Kmiecika „Postępowanie administracyjne...” – op. cit., str. 41-58. Jak stwierdza autor, „w odniesieniu do postępowań uregulowanych przez prawo można przyjąć, że sprawiedliwość proceduralna oznacza taką organizację procesu uzyskiwania informacji, ich analizy, wymiany argumentacji i podejmowania rozstrzygnięcia, które pozwala uznać wynik zastosowania procedury za sprawiedliwy (uczciwy, słuszny). Kryterium sprawiedliwości rozstrzygnięcia staje się wówczas sama procedura” – str. 42, wraz z powołaną literaturą

telom przez władze publiczne, ale również w nakładaniu na obywateli konkretnych obowiązków dominuje nie dająca się przewidzieć arbitralność władzy. Trudno zatem w takich warunkach mówić o pewności sytuacji prawnej obywatela oraz o stałości i nienaruszalności jego praw i obowiązków – albowiem brak jest środków prawnych gwarantujących nienaruszanie tych praw⁷⁹. „Doktryna państwa prawa w sytuacji (...) niepewności prawnej obywatela sprzeciwiała się jej – więcej, odrzucała ją”⁸⁰. „Wszelkie wkroczenia administracji publicznej w sferę praw, wolności i obowiązków obywatela musiały mieć podstawę ustawową, nadto prawo przyznawało obywatelowi ochronę prawną w sądownictwie administracyjnym, niezależnym od władz administracyjnych”⁸¹. Jednakże sama ustawa nie jest również rozwiązaniem problemu – jeśli w ślad za nią nie pójdą konkretne działania zatrudnionych w administracji urzędników. Niektórzy autorzy⁸², wskazują ponadto, iż rządy prawa to również istotny składnik europejskiego dziedzictwa kulturalnego i instytucjonalnego; są zatem terminem przyjętym w statucie Rady Europy oraz w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

W systemach prawnych demokracji zachodnioeuropejskich państwo prawa bazuje na wspominanej już zasadzie zaufania obywateli do państwa i stanowionego w nim prawa. Z zasadą tą łączy się „przekonanie, że normy prawa, przede wszystkim zaś normy konstytucyjne, posiadają zdolność sterowania, racjonalizują władze publiczne, chronią jednostkę przed arbitralnymi ingerencjami władz publicznych”⁸³. Przenosząc to na grunt polski trzeba zgodzić się z tezą, iż „zasada zaufania obywatela do państwa wymaga szczególnej ochrony i eksponowania właśnie w Polsce, właśnie w obecnym czasie, skoro w poprzednim okresie zasada ta została tak gruntownie zrujnowana. Zaufanie obywateli do państwa stanowi wartość bezcenną, której nie wolno poświęcać dla rozwiązywania doraźnych problemów”⁸⁴.

⁷⁹ Por. A. Błaś – „Zasada zaufania obywatela do państwa” – „Księga jubileuszowa prof. M. Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska”, Wydanie I – 2001 r., str. 204 i n.

⁸⁰ R. von Mohl – „Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates” – Berlin, Stuttgart 1993 r., wydanie pierwsze 1832 r.

⁸¹ A. Błaś – *ibidem*

⁸² M. Kulesza, H. Izdebski – *op. cit.*, str. 224 i n.

⁸³ H. Huber – „Vertrauen und Vertrauensschutz im Rechtsstaat”, Zurich 1979 r., str. 194 i n.

⁸⁴ Głosa C. Żuławskiej do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 1990 r., sygn. akt K. 12/90 – Państwo i Prawo 1991 r., zeszyt 4, str. 105

Ze smutkiem stwierdzam jednak, że zasada ta była w naszym kraju, w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, bardziej eksponowana niż obecnie. Dodać przy tym trzeba, iż zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego w nim prawa należy odróżnić od istniejącej w nauce administracji koncepcji tzw. państwa administrującego – tj. optymalnie zaspokajającego, przy pomocy organów administracji, zbiorowe potrzeby obywateli. Taka sytuacja miała głównie miejsce w krajach dawnego bloku komunistycznego; nie ma ona zastosowania w systemach prawnych demokracji zachodnioeuropejskich. Nie może więc stanowić punktu odniesienia dla kształtowania się wzajemnych relacji pomiędzy jednostką a urzędem administracji w naszym kraju. Zasada państwa prawa nie może też zostać w żadnym razie zastąpiona przez zasadę, w której prymat przyznaje się jakimukolwiek interesowi państwa (np. interesowi budżetu). Nie mogą zdarzać się sytuacje, kiedy sąd wydaje orzeczenia sprzeczne nie tylko z prawem, ale nawet ze zdrowym rozsądkiem – tylko dlatego, że w razie wydania orzeczenia o odmiennej treści ucierpiałby interes finansowy państwa. Obywatel w takim przypadku traci nadzieję, że prawo ma w ogóle jakiekolwiek znaczenie. Tego rodzaju sytuacje powinny zostać zdecydowanie wyeliminowane⁸⁵.

Istotny jest również ten aspekt zaufania, który dotyczy bezpośrednio funkcjonariuszy państwowych. Ponieważ urzędnicy są reprezentantami państwa prawnego, „winni cieszyć się zaufaniem społeczeństwa. Wszak reprezentują państwo, którego naczelną zasadą konstytucyjną jest zasada państwa prawnego (...). Realizacji tego powinny służyć odpowiednie instytucje naboru kadr oraz egzekwowanie odpowiedzialności służbowej funkcjonariuszy państwowych”⁸⁶. Jeśli chodzi o wspomniane instytucje doboru kadr, należy mieć na względzie staranny, zarówno pod względem wymogów, jak i praktyki, dobór urzędników administracji – zarówno państwowej jak i samorządowej (jak to ma miejsce w krajach zachodnich). Istotne jest konsekwentne egzekwowanie odpowiedzialności służbowej urzędników (np. w przypadku nie-

⁸⁵ Podkreślić należy, iż w kraju zachodnim obywatel nabiera niejako pewności, że w sytuacji, gdy jego prawa zostały naruszone, zostanie wydane korzystne dla niego orzeczenie – u nas takiej pewności niestety mieć nie można, za to można mieć graniczące z pewnością przekonanie, że organ orzekający nie dopuści do powstania uszczerbku w budżecie państwa. Prawo nie może być stosowane instrumentalnie, a państwo musi być państwem prawa, nie zaś państwem polityki, gdyż nie zbuduje się w ten sposób zaufania obywatela do prawa.

⁸⁶ A. Domańska – „Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego w nim prawa” – *Studia Ekonomiczno-Prawnicze*, t. LVII, 1998 r., str. 20

załatwienia sprawy w terminie, czy w przypadku niepoinformowania strony o przyczynach opóźnienia, urzędnik powinien ponieść za to odpowiedzialność). „Prawo to nie tylko normy prawne, ale także zasady i wartości. Realizując zasadę państwa prawnego, należy szanować owe zasady i wartości (...). Należy budować zaufanie od podstaw; w tym celu konieczny jest wysokiej klasy profesjonalizm zarówno po stronie tworzących jak i stosujących prawo”⁸⁷. I tego rodzaju rozwiązania znalazły swoje odbicie w systemach państw Unii Europejskiej⁸⁸.

Na zakończenie rozważań dotyczących zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego w nim prawa, należy zauważyć, iż obejmuje ona nie tylko „obowiązek przyznawania obywatelom praw z jednoczesnym ustanowieniem gwarancji ich realizacji, obowiązek stanowienia prawa spójnego, jasnego i zrozumiałego dla obywateli”, ale również „obowiązek nienadawania przepisom prawnym mocy wstecznej”⁸⁹. Kwestia ta była wielokrotnie przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz wystąpień i wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich. Zasada ta obejmuje również prawo obywatela do sądu, zasadę proporcjonalności (tj. zakazu nadmiernej ingerencji w sprawy dotyczące obywateli), zasadę stabilizacji systemu podatkowego (np. zakaz dokonywania zmian w podatkach w trakcie trwania roku podatkowego) oraz zasadę sprawiedliwości społecznej (zasadę równego traktowania), zasadę godności człowieka. Reguły te zostały powszechnie przyjęte przez systemy prawne państw Unii Europejskiej oraz przez akty prawa międzynarodowego, np. przez Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, stanowiący m. in., że „każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd ustanowiony przez ustawę” (a więc również sąd administracyjny). Podobne wymogi sprecyzował w swoim orzecznictwie Trybunał Europejski. Pozbawienie przez przepisy ustawy z dnia 11 grudnia 1997 r. o administrowaniu obrotem z zagranicą towarami i usługami oraz obrocie specjalnym (Dz. U. Nr 157,

⁸⁷ Ibidem

⁸⁸ Sądze, że nie do pomyślenia jest, w którymkolwiek z państw zachodnich, sytuacja, jaka zaistniała u nas w jednej z gmin – gdzie został wybudowany nowy, rozmiarów pałacu gmach urzędu gminy, a mieszkańcy okolicznych wsi nie mogą się od lat doprosić wójta o doprowadzenie do wyasfaltowania kawałka drogi – albowiem „nie ma to pieniędzy”. Pracujący w urzędzie gminy urzędnicy twierdzą natomiast, iż gmach urzędu został wybudowany w „interesie mieszkańców”. Tego rodzaju patologie, rodem z lat gierkowskich, nie powinny mieć miejsca w żadnym demokratycznym kraju

⁸⁹ Orzeczenie TK z dnia 30 listopada 1988 r., sygn. akt K. 1/88 (OTK 1988 r., poz. 6), por. też Z. Kmiecik – „Ogólne zasady...”, str. 17

poz. 1026) obywatela prawa do złożenia skargi do NSA spowodowało wystąpienie przez Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem do TK o stwierdzenie niezgodności tych przepisów z Konstytucją RP. Orzeczeniem z dnia 14 czerwca 1999 r., sygn. akt K. 11/98 Trybunał przychylił się do wniosku Rzecznika, uznając powołane przepisy za niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

c. Relacja urząd-obywatel a sprawność działania organów administracji publicznej

Pisząc o relacji urząd-obywatel w krajach Europy Zachodniej, należy podkreślić znaczenie, jakie ma w tej relacji sprawność działania organów administracji – na co wskazuje się np. w rekomendacjach oraz rezolucjach wydanych przez Komitet Ministrów Rady Europy (por. np. rekomendacja Nr R (80) 2 z dnia 11 marca 1980 r. dotycząca wykonywania przez organy administracji władzy dyskrejonalnej; rekomendacja Nr R (87) 16 z dnia 17 września 1987 r., dotycząca postępowania administracyjnego; rezolucja Nr (77) 31 z dnia 29 września 1977 r. o ochronie jednostki w sprawach rozstrzyganych aktami administracyjnymi). Związane z tym sprawy znalazły również odbicie w postanowieniach wynikających z ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Konwencja ta zobowiązuje organy państwowe do przestrzegania i ochrony praw jednostki. W prawie międzynarodowym podkreśla się głównie konieczność dostępu jednostki do informacji, prawo do wysłuchania jej, jak i możliwość skorzystania przez jednostkę z fachowej pomocy w jej kontaktach z organami administracji. W działaniach administracji musi przejawiać się wola respektowania podstawowych praw człowieka – administracja musi być przyjazna obywatelowi; działania przez nią podejmowane nie mogą być nadto utajnione, zaś urzędnicy muszą być apolityczni, a w swoich działaniach kierować się powszechnie przyjętymi zasadami etyki zawodowej. Jawność działania administracji została podniesiona w niektórych krajach zachodnioeuropejskich do rangi ustawowej (np. we Francji, Szwecji czy Danii). Zasady ustrojowe krajów zachodnich demokracji zobowiązują administrację do podejmowania bezstronnych i neutralnych politycznie działań. Ochronę tej neutralności gwarantuje system merytoryczny, charakteryzujący służbę cywilną krajów demokratycznych i wzrost profesjonalizmu w wykonywaniu zadań administracyjnych⁹⁰.

W tym miejscu należy dodać, iż w opracowaniu przygotowanym przez komisję ekspertów państw członkowskich Rady Europy, autoryzowanym w dniu 31 maja 1996 r. przez Komitet Współpracy Prawnej Rady Europy (CDCJ), do głównych zasad procedury administracyjnej zaliczono:

- dostęp do usług publicznych;
- prawo do wysłuchania;
- prawo do wsparcia i reprezentacji w postępowaniu;
- prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie;
- prawo do powiadomienia o rozstrzygnięciu, poznania jego motywów oraz pouczenia o środkach zaskarżenia;
- zapewnienie wykonania podjętego aktu w rozsądnym terminie.

Administracja winna nadto działać w sposób praworządny, otwarty, obiektywny i bezstronny, zgodnie z celem ustawowym i z zasadą proporcjonalności oraz z założeniem, że wszyscy są równi wobec prawa. Do wskazanych zasad nawiązują systemy prawne demokracji zachodnioeuropejskich⁹¹; nawiązują do nich także akty prawa międzynarodowego i wydane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu orzeczenia (np. orzeczenie z dnia 18 grudnia 1986 r., wydane w sprawie *Bozano v. France*, dotyczące kwestii praworządności). W krajach tych istnieją również instytucje zabezpieczające przestrzeganie wskazanych powyżej zasad – jak sądy, Trybunały, czy Rzecznicy Praw Obywatelskich. Instytucje te istnieją oczywiście i u nas, lecz z ich funkcjonowaniem bywa różnie⁹².

Jak podkreślają niektórzy autorzy⁹³, krajem, w którym dokłada się największych starań do ukształtowania się zdrowych relacji pomiędzy urzędem administracji a obywatelem, jest Szwecja – gdzie już w 1766 r. została uchwalona ustawa o wolności prasy. W szwedzkim systemie prawnym wykształciła się tzw. zasada publiczności (principle of publicity), której nadano walor konstytucyjny. Począwszy od 1949 r. ustawa

⁹⁰ Por. B. Kudrycka – „Rozróżnienie sfery polityki od administracji”, ST 1998 r., Nr 4, str. 5. Jak stwierdzają niektórzy autorzy, jawność działań administracji publicznej jest jedną z naczelných zasad procesu administrowania (por. np. T. Górzyńska – „Zasada jawności w administracji” – *Państwo i Prawo* 1988 r., z. 6, str. 14 i n., czy J. Lang – „Zasada jawności w prawie administracyjnym” – *„Studia Iuridica”* 1996 r., t. XXXII, str. 159 i n.)

⁹¹ Np. przepis art. 18 § 1 obowiązującej w Austrii Konstytucji Federalnej stanowi, iż cała administracja „podlega publicznej ustawie”

⁹² Należy tu podkreślić, że niepotrzebne mnożenie różnorakich instytucji demokratycznych, powoduje skutek dokładnie odwrotny od zamierzonego. Niektóre z tych instytucji (jak np. Rzecznik Praw Dziecka czy Rzecznik Ubezpieczonych) są, w mojej ocenie, niepotrzebne, a ich działania dublują niektóre działania Rzecznika Praw Obywatelskich. W tej sytuacji, wśród zwracających się do tych instytucji osób może wytworzyć się poczucie bezradności i przeświadczenie o ich bezsilności – a chyba nie o to chodzi

⁹³ Por. Z. Kmiecik – op. cit., str. 79-80

ta chroni podmioty zainteresowane uzyskaniem dostępu do informacji oraz podmioty te informacje przekazujące. Działania administracji i gromadzona przez administrację dokumentacja nie mogą być utajnione, czego nie usprawiedliwia również konieczność ochrony danych osobowych. Przypadki prymatu ochrony danych osobowych nad jawnością działań administracji mają, jak już pisałem, niestety miejsce w naszym kraju, a cytowana już ustawa o ochronie danych osobowych, jest nadinterpretowana.

Zasada publiczności nie istnieje oczywiście jedynie w szwedzkim systemie prawnym. Funkcjonuje ona również w innych demokracjach zachodnioeuropejskich – np. we Włoszech została wprowadzona przepisami ustawy Nr 241 o postępowaniu administracyjnym, normującymi w szeroki sposób prawa jednostki względem administracji i prowadzonej przez nią dokumentacji (m. in. prawo do żądania udostępnienia dokumentów i ich kopiowania); w Holandii została uchwalona ustawa o otwartości administracji, normująca prawa obywatela wobec urzędu w trakcie prowadzonego postępowania administracyjnego; w Austrii zasada publiczności została również podniesiona do rangi konstytucyjnej (art. 20 § 4 Konstytucji federalnej, stanowiący o obowiązku udzielania Stronom wszelkich informacji dotyczących prowadzonego względem nich postępowania)⁹⁴.

Zasada publiczności działań administracji, w tym dostępu do dokumentów, znalazła swój wyraz również w polskim systemie prawnym – np. w powoływanym już art. 73 k.p.a. Zgodnie z § 1 powyższego przepisu w każdym stadium postępowania organ administracji publicznej obowiązany jest umożliwić stronie przeglądanie akt sprawy oraz sporządzanie z nich notatek i odpisów. Strona może żądać uwierzytelnienia sporządzonych przez siebie odpisów akt sprawy lub wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem strony (art. 73 § 2 k.p.a.). Ze swojej praktyki w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich wiem jednak, że do tej pory są z tym problemy. Żądanie udostępnienia akt sprawy (np. akt celnych czy skarbowych) jest często kwitowane stwierdzeniami urzędników „a po co to Panu?”, albo też: „te akta są dla nas a nie dla Pana”. Odmowa udostępnienia akt uzasadniana jest również koniecznością

⁹⁴ Ibidem, str. 81-82. Publiczność działań administracji wiąże się, w pewnym sensie, z kwestią odpowiedzialności urzędników wobec wyborców (por. uwagi w tej kwestii B. Guy Peters – „Administracja publiczna...”, str. 365 i n.)

ochrony danych osobowych. Tymczasem, zgodnie z art. 61 Konstytucji RP, obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (art. 61 ust. 1 Konstytucji). Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku i obrazu (art. 61 ust. 2 Konstytucji).

Zasada publiczności może być realizowana w różnych formach, które zostały wymienione w powołanych powyżej przepisach. Wspominany już art. 9 k.p.a. stanowi, że organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Należyte spełnienie przez organ administracyjny obowiązku, wynikającego z art. 9 k.p.a., nie zawsze będzie polegało tylko na udzieleniu stronie wyczerpującej informacji. W sytuacji bowiem, gdy z zachowania strony, jej rozwoju psychicznego, czy stanu zdrowia wynika, że informacja do strony nie dotarła, konieczne jest podjęcie wszelkich dostępnych środków, które spowodują przyjęcie informacji przez taką stronę (por. wyrok NSA z dnia 2 grudnia 1992 r., sygn. akt SA/Gd 1806/92, niepublikowany). Dodać trzeba, iż obowiązek informowania strony przez organ administracji o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków (art. 9 k.p.a.) ciąży na organach administracji zwłaszcza w sprawach, których okoliczności dają podstawę do wniosku, że strona pierwszy raz zetknęła się z takimi problemami faktycznymi i prawnymi (por. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 1984 r., sygn. akt III SA 729/84, ONSA 1984 r., Nr 2, poz. 117).

Oczywiście, jak już wspomniałem, zasada publiczności administracji musi w pewnych warunkach doznawać ograniczeń – np. ze względu na ważny interes lub bezpieczeństwo państwa (tego rodzaju uregulowania znajdują się np. w art. 74 § 1 i 2 k.p.a.). W jednym z orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu za podstawę do odmowy udostępnienia dokumentów uznano również nieprzytoczenie wystarczających powodów zgłoszonego żądania (orzeczenie z dnia 24.02.1994 r., wydane w sprawie *Bendenoun v. France*). O wskaza-

nych powyżej ograniczeniach traktuje również przepis art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, stanowiący, że ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

W dniu 11 marca 1980 r. Komitet Ministrów Rady Europy wydał szeroko opisywaną w literaturze rekomendację Nr R (80) 2, dotyczącą wykonywania przez organy administracji władzy dyskrecjonalnej. Organy administracji zostały zobowiązane do przestrzegania w swojej działalności szeregu zasad – m. in. zasady bezstronności i obiektywizmu, zasady równości wobec prawa, zasady rozstrzygania sprawy w rozsądnym terminie, zasady konsekwencji i stałości w stosowaniu tzw. ogólnych dyrektyw administracyjnych. Zasady te znalazły swoje odbicie w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji oraz w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu; zostały one również skonkretyzowane i rozwinięte w systemach prawnych krajów Unii Europejskiej. Niektóre z nich (np. zasada równości wobec prawa) zostały podniesione do rangi konstytucyjnej. Również art. 32 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi i że wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Każde ograniczenie praw obywateli (np. ze względu na interes lub bezpieczeństwo Państwa) musi być szczegółowo uzasadnione, zaś nałożone na obywatela obowiązki muszą pozostawać w rozsądnej relacji wobec odniesionej przez obywatela korzyści. Ma to związek z podkreślaną przez niektórych autorów (Ch. Perelman, J. Rawls, W. Sadurski)⁹⁵ tzw. zasadą prawa obywatela do sprawiedliwej procedury, wyrażającą się w poprawności działań organów administracji względem jednostki. Chodzi przy tym nie tylko o to, aby działania organów administracji były zgodne z obowiązującym prawem, lecz również o to, żeby były one sprawiedliwe – w szerokim tego słowa znaczeniu. A więc o zasady utrwalone zarówno w prawie międzynarodowym, jak i w systemach prawnych państw Unii Europejskiej. Jednakże urzędnik musi nie tylko działać na podstawie prawa – musi być też obiektywny, bezstronny, uczynny itd. Jak to jest podkreślane⁹⁶, sprawiedliwość to zachowanie

⁹⁵ Por. Z. Kmiecik – „Postępowanie...”, str. 43

⁹⁶ Por. E. Łętowska – „Konwencja Europejska w Polsce i nasze myślenie o prawie” – *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 1992 r., Nr 1-4, str. 158 i n.

pewnych uniwersalnych reguł postępowania – i to **„niezależnie od tego, czy były one wyraźnie wysłowione przez ustawodawcę”**⁹⁷.

Jak przyjął Komitet Ministrów Rady Europy w zaleceniu Nr R (81) 7, z dnia 14 maja 1981 r., podstawowe cechy, którymi powinna się odznaczać sprawiedliwa procedura administracyjna, to „prostota, szybkość i umiarkowane koszty postępowania”. Ze swej strony dodałbym jeszcze m. in. wspomniane już obiektywizm, bezstronność, uczynność, uczciwość, rzetelność. Bez odniesienia się do wskazanych zasad trudno jest mówić o sprawiedliwej procedurze.

2. Znaczenie kontroli administracji publicznej oraz systemu naboru kadr dla relacji pomiędzy urzędem a obywatelem

a. Kontrola administracji publicznej

Mówiąc o poruszonych powyżej zagadnieniach, nie można zapomnieć o problemach związanych z kontrolą administracji publicznej. Funkcje kontroli administracji w krajach zachodnich spełniają różne instytucje, przy czym funkcjonują one bądź jako wyodrębniony pion tejże administracji (tj. organy drugiej instancji, rozpatrujące odwołania czy zażalenia), bądź jako organy od tej administracji niezależne (jak np. sądy czy Rzecznicy Praw Obywatelskich – ombudsmeni). Np. we Francji podstawową funkcję kontrolną spełniają sądy, co nie przekreśla możliwości odwołania się obywatela, przed złożeniem skargi sądowej, do organu administracji wyższej instancji. Istnieją możliwości złożenia tzw. wstępnej skargi niespornej lub skargi do organu hierarchicznie wyższego. Również w niektórych innych krajach zachodnioeuropejskich (np. w Niemczech) podstawowym organem kontrolującym administrację są sądy (Trybunał Administracyjny). We Włoszech istnieje możliwość anulowania wadliwego aktu przez organ, który go wydał lub też przez organ drugiej instancji; istnieje nadto możliwość tzw. odwołania aktu (w przypadku zagrożenia dla interesu publicznego) a także jego uchylenia. W Hiszpanii również możliwe jest uchylenie aktu w całości lub

⁹⁷ Kwestia sprawiedliwości była przedmiotem licznych wystąpień i wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich, szczególnie w podejmowanych przez niego sprawach indywidualnych (np. w skargach dotyczących sposobu traktowania przez funkcjonariuszy celnych osób przekraczających granicę polską, odbiegającego od omawianych powyżej zasad)

w części – po uprzedniej konsultacji z Radą Stanu; jeżeli nie ma podstaw do uchylenia aktu, można wystąpić na drogę sądową⁹⁸.

W polskim systemie prawnym przyjęło się dzielić kontrolę na zewnętrzną, w skład której wchodzi kontrola niepaństwowa (np. kontrola organizacji społecznych) i kontrola państwowa (Sejmu, Prezydenta, Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Stanu, Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Państwowej Inspekcji Pracy) – oraz kontrolę wewnętrzną, w skład której wchodzi kontrola międzyresortowa, kontrola wewnątrzresortowa i kontrola niezawodowa (społeczna)⁹⁹. Dokładniejsze uwagi na temat kontroli administracji publicznej zostaną przedstawione w oddzielnym miejscu opracowania.

Zgodnie z powołanym już art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (vide: Dz. U. 1977 r., Nr 38, poz. 167 i 168), każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezawisły i bezstronny sąd – we wszelkiego typu postępowaniach, a więc również w postępowaniu sądowo-administracyjnym. W zaleceniu Nr R 9 (81) 7 z dnia 14 maja 1981 r. Komitet Ministrów Rady Europy stwierdził, iż prawo to stanowi podstawową cechę każdego demokratycznego społeczeństwa. Procedura sądowa powinna być przy tym na tyle prosta, aby zapewnić każdemu dostęp do wymiaru sprawiedliwości, zaś będące członkami Rady Europy państwa powinny podjąć wszelkie niezbędne działania w celu udostępnienia danych dotyczących sądowych gwarancji poszanowania praw obywatela. W zaleceniu tym sformułowano szereg zasad dotyczących omawianej powyżej kwestii. Istotne jest zalecenie dotyczące kosztów sądowych, w którym stwierdzono, że wysokość kosztów sądowych nie może blokować strony w jej dostępie do wymiaru sprawiedliwości. Oczywiście instytucja zwolnienia od kosztów sądowych funkcjonuje i w naszym systemie prawnym, lecz z jej funkcjonowaniem bywa różnie; raz bywa ona nadużywana, kiedy indziej, mimo istnienia ewidentnych podstaw, nie jest stosowana.

⁹⁸ Zob. „Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons. A handbook” – Strasbourg 1996 r. (tzw. opracowanie CDCJ, PAL), str. 165 i n., cyt. za Z. Kmiecik – „Ogólne zasady...” – op. cit., str. 175-180

⁹⁹ Por. np. „Prawo administracyjne”, pod redakcją M. Wierzbowskiego, str. 325-351. W tym miejscu nasuwa się znowu następująca uwaga: niepotrzebne mnożenie różnych instytucji kontrolnych nie tylko nie przynosi pożądanego efektu, ale doprowadza do inflacji tych instytucji i wykonywanej przez nie kontroli. Wystarczy, że jest kilka prężnych, wykonujących funkcje kontrolne organów, że ich rola nie jest fasadowa, że dobrze wypełniają swoją funkcję sądy administracyjne. Z powoływania coraz to nowych instytucji kontrolnych nie wynika z całą pewnością nic dobrego

Sądownictwo administracyjne krajów Unii Europejskiej (podobnie zresztą jak w Polsce) charakteryzuje się tym, że do rozstrzygania tego typu spraw powołane są sądy wyraźnie oddzielone od sądów powszechnych. W niektórych krajach (Francja, Holandia, Belgia, Grecja) sądownictwo administracyjne jest częścią składową władzy wykonawczej, w innych (Niemcy, Włochy, Finlandia, Portugalia) jest częścią składową władzy sądowniczej. Jeszcze w innych państwach (Anglia, Dania, Hiszpania, Norwegia) całość jurysdykcji administracyjnej wykonują sądy powszechne, do których obywatel może zaskarżyć decyzję organu administracji¹⁰⁰. Nie wydaje się zresztą, aby tego rodzaju rozwiązanie było właściwe – prawo administracyjne jest dziedziną tak szeroką, a sprawy będące przedmiotem postępowania administracyjnego są tak różnorodne, że do ich rozpatrywania powinien być powołany specjalnie wyodrębniony pion sądownictwa. Na uwagę zasługuje fakt, że uprawnienia, przyznane administracji skarbowej i celnej, porównuje się z uprawnieniami przyznanymi organom policji¹⁰¹. Tego rodzaju sytuacja wymaga, w mojej ocenie, aby działanie tych organów było kontrolowane przez wyspecjalizowane sądy.

„W warunkach współczesnego, demokratycznego państwa prawnego, regułą jest wyznaczenie właściwości sądów administracyjnych przez sformułowanie **generalnej klauzuli** zaskarżalności aktów i czynności administracji, uzupełnionej najczęściej wyliczeniem rodzajów spraw, które nie podlegają kontroli sądu (enumeracją negatywną wyjątków). Poza weryfikacją indywidualnych działań związanych tradycyjnie z wykonywaniem administracji, wypełniają one również inne zadania (...). Z punktu widzenia **zakresu** sprawowanej przez sądownictwo administracyjne kontroli, nasze rozwiązania nie odbiegają od ogólnie przyjętego wzorca. (...) Powszechną zasadą jest dokonywanie przez sądy weryfikacji aktów i innych działań administracji przez odwołanie się do kryterium zgodności zachowania z prawem”¹⁰².

Mówiąc o znaczeniu kontroli administracji dla relacji urząd-obywatel w systemach prawnych państw Europy Zachodniej nie można pominąć kwestii odpowiedzialności odszkodowawczej organów administracji

¹⁰⁰ Por. Z. Kmieciak – op. cit., str. 183-185, wraz z powołaną literaturą

¹⁰¹ Por. np. D. Victor – „The Protection of the Individual with Regard to the Acts of the Tax and Customs Administration – Criminal Law Aspects”, str. 10 i n., cyt. za Z. Kmieciak – „Postępowanie..”, str. 295

¹⁰² Z. Kmieciak – „Ogólne zasady...” , str. 187-188, wraz z powołaną literaturą

publicznej. Jeżeli jednostka poniosła na skutek działania administracji szkodę, musi jej ona zostać wyrównana. Odpowiednie uregulowania w tym zakresie znalazły się w systemach państw Unii Europejskiej – np. w systemie francuskim odpowiedzialność odszkodowawcza dotyczy tzw. błędu w służbie oraz odpowiedzialności za szkody wynikłe z robót publicznych lub też „niebezpiecznych działań” administracji – oraz odpowiedzialności za szkody powstałe na skutek realizacji aktu prawa powszechnie obowiązującego¹⁰³. W niektórych krajach w tym w Polsce odpowiedzialność odszkodowawcza została podniesiona do rangi konstytucyjnej. Zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Na zakończenie należy podnieść, iż kwestia odpowiedzialności odszkodowawczej administracji została uregulowana m. in. w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy Nr R (84) 15, z dnia 18 września 1984 r. – w której zalecono państwom członkowskim wprowadzenie do swoich systemów prawnych uregulowań, dotyczących kwestii związanych z odszkodowaniami za szkody spowodowane przez organy administracji¹⁰⁴.

b. System naboru kadr

Pisząc o wzajemnych relacjach pomiędzy organem administracji a obywatelem w krajach Europy Zachodniej, nie można nie wspomnieć o kwestiach związanych z rekrutacją personelu w urzędach administracji publicznej. Podstawowym kryterium stosowanym w poszczególnych krajach europejskich, jest kryterium wyższego wykształcenia, szczególnie wykształcenia prawniczego (jednakże w Polsce były lub jeszcze są zatrudniane w organach administracji również osoby nie posiadające wykształcenia prawniczego, a także osoby legitymujące

¹⁰³ Ibidem, str. 134-135. Jak wskazuje autor, kwestia odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej jest ściśle powiązana z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego w nim prawa

¹⁰⁴ Pisząc o kwestiach związanych z kontrolą oraz odpowiedzialnością administracji publicznej, warto powołać pogląd W. Gormleya, który określił związane z tym mechanizmy mianem „mięśni i perswazji” (W. T. Gormley Jr – „Taming the Bureaucracy: Muscles, Prayers and Other Strategies” – Princeton University Press, Princeton 1989 r.). „Mięśnie”, to inaczej posługiwanie się jakąś formą przymusu w celu wymuszenia na administracji właściwych zachowań oraz karania zachowań niewłaściwych. „Perswazja”, to inaczej sposoby kształtowania morale urzędników administracji i tworzenia odpowiednich bodźców motywacyjnych. Nie do końca zgadzam się z tym poglądem, albowiem postulaty te za bardzo przypominają metodę „kija i marchewki”, która raczej się nie sprawdziła jako metoda wychowawcza

się tylko wykształceniem średnim). Różne są także metody stosowane przy szkoleniu pracowników organów administracji – np. we Francji szkolenie to wchodzi w zakres obowiązków administracji publicznej. Istnieją tam ponadto wyspecjalizowane uczelnie – np. École Nationale d'Administration, zajmująca się kształceniem kandydatów na wyższe stanowiska w aparacie administracyjnym oraz Instituts Regionaux d'Administration, kształcąca kandydatów na niższe stanowiska w tym aparacie. W Wielkiej Brytanii istnieje, utworzona jeszcze w 1855 r., Komisja Służby Cywilnej oraz Urząd Służby Cywilnej i Nauki, funkcjonujący przy Premierze; w krajach skandynawskich działa natomiast Narodowa Agencja Pracodawców Rządowych, funkcjonująca przy Ministrze Finansów; w Polsce od 1999 r. obowiązuje ustawa o służbie cywilnej¹⁰⁵.

Oczywiście kryterium wykształcenia jest ważnym, ale nie jedynym kryterium zapewniającym odpowiedni dobór kadr do aparatu administracyjnego. Ważne są też takie cechy jak kultura osobista, manieri, sposób wysławiania się, cierpliwość itd. Dlatego też wydaje się, że również i w naszym kraju, przed zatrudnieniem na stanowisku w administracji publicznej, wskazane byłoby dokładne przeanalizowanie zgłoszonej kandydatury, a może nawet poddanie kandydata badaniom psychologicznym – na podobnych zasadach jak np. w organach Policji, Służby Więziennej, czy obecnie także i sądownictwa.

„Z analizy systemu polskiej administracji publicznej wynika, iż (...) polityka kadrowa realizowana jest w sposób wysoce niezadowolający. Przy rekrutacji pracowników istnieje dowolność, która bardzo często przeradza się w przypadkowość. Nierzadko pracownicy traktują zatrudnienie w administracji jako swoisty „łup” w rozumieniu modelu

¹⁰⁵ Por. B. Guy Peters – op. cit., str. 113 i n., gdzie autor przedstawia obszerne uwagi, dotyczące rekrutacji personelu w administracji publicznej oraz jej problemów strukturalnych w poszczególnych krajach zachodnioeuropejskich (Niemcy, Wielka Brytania, Francja, Szwecja). Warto też zaznaczyć, iż niektórzy teoretycy pojmują sprawy związane z kadrami administracyjnymi w sposób skrajny – np. dla M. Webera idealnym typem biurokracji jest administracja zamknięta przed opinią publiczną i przejmująca w coraz większym stopniu faktyczną władzę w państwie (por. M. Weber – „Economy and Society”, Berkeley 1978 r., t. 2, str. 44-69, 218-219 i 1417-1418, cyt. za P. Prokop (w): „Administracja publiczna – zagadnienia wstępne”, str. 136) – z czym oczywiście trudno się zgodzić. Jak ponadto stwierdza A. Kroeger (A. Kroeger – „Służba publiczna...” – op. cit., str. 34), „w wielu krajach świata rząd zatrudnia pracowników, których można uznać za urzędników państwowych, ale tylko w ustroju demokratycznym mamy do czynienia z pojęciem służby cywilnej, czyli profesjonalnej kadry urzędników mających zupełnie inny status od osób sprawujących wysokie funkcje rządowe”. Pojęcie „służby” wymaga natomiast, aby dobór osób zatrudnionych w jej ramach, odbywał się w wyjątkowo staranny sposób

amerykańskiego z lat trzydziestych XIX wieku. Stąd też do administracji trafiają ludzie przypadkowi, nieprzygotowani zawodowo, traktujący pracę urzędniczą jako etap w karierze politycznej, a nie służbę społeczeństwu. W miejsce pracowników o udokumentowanych kompetencjach zatrudniani są dyletanci (zgodnie z życzeniem zwierzchnika); w miejsce chłodnych, bezosobowych stosunków rozkwitają stosunki władzy; zamiast mechanizmu awansu według określonych zasad rozwija się intensywna gra o władzę (wyższe stanowisko)¹⁰⁶. Być może przedstawiony pogląd jest skrajny, lecz niestety do dziś znajduje swoje odbicie w panujących w naszym kraju stosunkach, odbiegających od zasad przyjętych w krajach Europy Zachodniej.

3. Podsumowanie

Powyższy rozdział, wraz z rozdziałem poprzednim, stanowiły tło, którego nakreślenie było konieczne do dalszych rozważań, dotyczących analizy postawionego na wstępie pytania, tj. czy w naszym systemie jest uwzględniony czynnik dobrej administracji (w szerokim znaczeniu tego słowa).

Snując rozważania, dotyczące spraw związanych z relacją urząd-obywatel w krajach Europy Zachodniej, chciałem potraktować ten temat zbiorczo, odnosząc się zarówno do aktów prawa europejskiego, jak i do uregulowań zawartych w polskim systemie prawnym. Wskazywałem również na wynikające stąd dla naszego systemu (i to systemu w szerokim znaczeniu tego słowa) postulaty praktyczne. Następne rozdziały będą już w większym stopniu nawiązywały do warunków istniejących w naszym kraju. Z uwagi na tematykę opracowania, trzeba rozpocząć od próby zobrazowania relacji pomiędzy urzędem a obywatelem w polskim systemie procedury administracyjnej, ocenianej w świetle przyjętych standardów europejskich.

¹⁰⁶ P. Prokop – op. cit., str. 149, wraz z powołaną literaturą

ROZDZIAŁ III

Relacja urząd-obywatel w polskim systemie procedury administracyjnej – ocena w świetle przyjętych standardów europejskich

1. Zagadnienia wstępne

Na początku warto by się zastanowić, w jakiej rzeczywistości kształtuje się u nas relacja urząd-obywatel. Nie ulega wątpliwości, że pojęcie „obywatel” oznacza nie tylko każdą osobę posiadającą polskie obywatelstwo – chodzi tu o osobę (i to nawet niekoniecznie obywatelstwa polskiego) zwracającą się do organu administracji z określonego typu sprawą. Przez pojęcie urzędu rozumie się, w szerokim znaczeniu tego słowa, zespół środków osobowych i materialnych, przekazanych do pomocy organowi administracji publicznej. (czyli organowi działającemu w ramach struktury państwowej bądź samorządowej, powołanemu do realizacji norm prawa administracyjnego).

„Administracja publiczna jest zwykle definiowana jako działalność organizacyjna i wykonawcza w stosunku do władzy politycznej w państwie. Wynika z tego, że z efektami funkcjonowania administracji każdy obywatel nowoczesnego państwa ma do czynienia kilka razy dziennie. Nie jest ona zatem odizolowanym fenomenem życia zbiorowego”¹⁰⁷. Administracja publiczna jest określana również jako „przyjęte przez państwo i realizowane przez jego organy, a także przez organy samorządu terytorialnego, zaspokojenie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Por. H. Izdebski, M. Kulesza – „Administracja publiczna – zagadnienia ogólne”, Wydanie I – Warszawa 1998 r., str. 27; por. także J. A. Rybczyńska – op. cit., str. 13

¹⁰⁸ E.J. Nowacka – „Samorząd terytorialny w administracji publicznej”, Warszawa 1997 r., str. 11-12; por. także J. A. Rybczyńska – op. cit., str. 13-14. W tym miejscu należałoby również wskazać, iż niektórzy zagraniczni autorzy podkreślają także znaczenie funkcji, jakie pełni administracja publiczna w konkretnym systemie politycznym. W tym ujęciu „administracja publiczna” będzie stanowiła proces stosowania określonych reguł, czyli proces przekształcania ogólnych przepisów w konkretne decyzje dotyczące indywidualnych spraw (por. np.

W drugiej z przytoczonych definicji należy zwrócić uwagę na jeden istotny element – to, że administracja publiczna została określona jako „zaspokojenie potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”. Takie określenie wyklucza działanie administracji z pozycji władczej w stosunku do obywatela. Przeciwnie – podkreślana jest taka relacja pomiędzy organem administracji a obywatelem, w której tenże organ pozostaje usługodawcą względem obywatela.

Jak wskazują niektórzy autorzy¹⁰⁹, podstawowym elementem ustrojowym współczesnego państwa jest, sformułowana jeszcze w dobie Oświecenia, zasada suwerenności narodu, postulująca m. in. zasady tzw. demokracji politycznej. Jak wspominałem, suwerenność ta musi być niezbywalna i niepodzielna i stanowi ona główną podstawę demokratycznego państwa prawnego. „Zasada suwerenności ludu bądź narodu traktowana jest jako teoretyczna podstawa demokratycznej legitymizacji władzy państwowej i demokratycznego systemu tworzenia prawa oraz zróżnicowanego zestawu instytucji określających odpowiedzialność organów państwowych”¹¹⁰. Zasada suwerenności narodu została podniesiona w Polsce do rangi konstytucyjnej – art. 4 ust. 1 Konstytucji RP mówi, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, który sprawuje ją przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio (art. 4 ust. 2 Konstytucji RP).

Postuluje się¹¹¹, aby państwo spełniało w stosunku do woli ogółu jedynie funkcje pomocnicze. Najważniejszy jest nie jakiś ogół, czy zbiór

G. Almond, G.B. Powell – „Comparative Politics: A Developmental Approach” – Little, Brown, Boston 1967 r.). Inni autorzy podkreślają natomiast znaczenie „biurokratycznych” elementów administracji, dla których to autorów termin „biurokracja” jest tożsamy z jakąkolwiek organizacją o charakterze administracyjnym (por. np. A. Downs – „Inside Bureaucracy”, patrz wyżej). W ujęciu M. Webera termin „biurokracja” obejmuje natomiast tylko organizacje o hierarchicznej strukturze władzy, posługujące się narzucaniem uniwersalistycznych i bezosobowych przepisów do jej wykonywania, kładące nacisk na prawne ograniczenia swobody podejmowania decyzji administracyjnych (M. Weber – „Bureaucracy” (w:) H.H. Gerth, C. Wright Mills (red.) – „From Max Weber; Essays in Sociology, Oxford University Press” – New York 1946 r.). W praktyce funkcjonowania administracji publicznej wskazane powyżej cechy biurokracji nie zawsze jednak występują łącznie (por. np. S.H. Udy Jr – „Bureaucratic Elements in Organizations” – American Sociological Review, Nr 23, 1958 r., str. 415-418)

¹⁰⁹ H. Izdebski. M. Kulesza – „Administracja publiczna – zagadnienia ogólne”, Wydanie II, Warszawa, 1999 r., str. 17 i n., J.A. Rybczyńska – op. cit., str. 19 i n.

¹¹⁰ M. Pietrzak – op. cit., str. 34. Jak ponadto twierdził H. Podbielski w opracowaniu „Odpowiedzialność prezydenta w systemie konstytucyjnym Stanów Zjednoczonych” (Wrocław 1975 r.), „oderwanie suwerenności od funkcji wykonywania władzy, albowiem naród mógł swą władzę suwerenną urzeczywistniać przez powołane bezpośrednio lub pośrednio organy, czyniło doniosłą kwestię ich odpowiedzialności. A ta uzasadniała potrzebę stworzenia zróżnicowanego systemu instytucji kontrolnych” (str. 10, cyt. za M. Pietrzak – ibidem)

¹¹¹ Por. J.A. Rybczyńska – op. cit., str. 21-22

ludzi, lecz **konkretna ludzka osoba**, oraz poszanowanie jej godności i wolności (co ma swoje korzenie w katolickiej nauce społecznej). Zasada ta została przyjęta w systemie prawnym państw demokratycznych i jest obecna w europejskim systemie prawnym – np. w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego czy też w Traktacie podpisanym w Maastricht. Znalazła ona swoje odbicie i w naszym prawie – zgodnie np. z art. 30 Konstytucji RP przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela; jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Takie uregulowanie stanowi płaszczyznę, na jakiej winny być interpretowane wolności oraz prawa ujęte w rozdziale II Konstytucji – czyli traktowane jako podstawowe uprawnienia jednostki¹¹².

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta ma związek z omawianą już zasadą państwa prawnego, i wyklucza wszelkie takie działania organów administracji publicznej, które byłyby sprzeczne z obowiązującym prawem. Jak się jednak podkreśla, zakres związania organów administracji publicznej prawem nie jest jednakowy; zależy on od tego, z jakimi działaniami organów administracji mamy do czynienia. Ścisłejsze będzie np. związanie administracji prawem w jej działaniach w sferze zewnętrznej, tj. w sferze działań względem podmiotów spoza jej struktur (np. względem obywateli). Rozróżnić należy także działania prawne oraz działania faktyczne administracji; należy mieć również na uwadze, czy jej działania przybierają formę aktów administracyjnych, czy też mają charakter działań informacyjnych, bądź organizacyjnych¹¹³ (zgodność działania organów administracji publicznej z prawem podlega oczywiście kontroli). Zasady te znalazły swoje odbicie w obowiązujących w naszym kraju przepisach prawnych – k.p.a., Ordynacji podatkowej, ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, ustawie o samorządzie terytorialnym, ustawie o służbie cywilnej itd.

Starając się zobrazować relację pomiędzy urzędem a obywatelem w polskim systemie procedury administracyjnej, swoje rozważania

¹¹² Por. W. Skrzydło – „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej- Komentarz”, Wydanie II, Kraków 1999 r., str. 34. Jak twierdzą niektórzy autorzy, „każdy człowiek posiada indywidualną godność i indywidualne poczucie własnej wartości. Częścią składową osobowości człowieka jest też jego autonomia, wolność i wolna wola oraz zdolność samostanowienia i uświadamiania sobie granic własnej wolności” (por. M. Zdyb – „Istota decyzji”. Personalistyczno-normatywna analiza zjawiska”, Lublin 1990 r.)

¹¹³ Por. Z. Cieślak i in. – „Prawo administracyjne”, Warszawa 1996 r., str. 13 i n.

zaczę od próby ukazania tej relacji w świetle zasad ogólnych k.p.a. – które mają, w mojej ocenie, największe znaczenie w tym przedmiocie. Następnie postaram się zobrazować wyżej wymienioną relację na tle funkcjonowania w naszym kraju systemu kontroli administracji publicznej, zaś w końcowej części rozdziału zajmę się kwestią odpowiedzialności urzędników administracji za działanie na szkodę obywatela.

2. Relacja urząd-obywatel w zasadach ogólnych k.p.a.

a. Zagadnienia wstępne

Istotne znaczenie dla uregulowania stosunków pomiędzy organem administracji a obywatelem w toku postępowania administracyjnego, mają przepisy art. 6-16 k.p.a. oraz przepisy art. 120-129 Ordynacji podatkowej. Przepisy te stanowią katalog tzw. zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w którym postuluje się zdrowe ułożenie stosunków pomiędzy urzędem a obywatelem. „Niektóre z zasad ogólnych postępowania administracyjnego były już znane rozporządzeniu o postępowaniu administracyjnym z 1928 r. – nie były one jednakże wyodrębnione redakcyjnie i nie miały rangi zasady ogólnej. K.p.a. dokonał ich modyfikacji i nadał im pełniejszy kształt”¹¹⁴. Jak dalej wskazuje autor, zasady ogólne postępowania administracyjnego mają charakter **norm prawnych** (a więc, w odróżnieniu od Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, nie mają charakteru wskazówek, bądź zaleceń). Tym bardziej należy podkreślić, iż nie można ich, jak to się działo przez długi czas, lekceważyć. Tym większą też troską napawa, że na stosowanie tych zasad raczej nie zwraca się (lub też nie zwracało się) w naszych urzędach, większej uwagi¹¹⁵.

¹¹⁴ Z. Janowicz – „Kodeks postępowania administracyjnego – Komentarz”, Wydanie III uzupełnione, Warszawa 1996 r., str. 53

¹¹⁵ Niektórzy autorzy (por. S. Rozmaryn – „O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego” – Państwo i Prawo 1961 r., Nr 12) określają zasady ogólne postępowania administracyjnego jako „przepisy wyjęte niajako przed nawias, a więc wspólne dla całości postępowania administracyjnego”. Mają one obowiązywać we wszystkich stadiach postępowania i stanowić wiążącą wytyczną dla stosowania wszystkich przepisów kodeksu. Ich charakterystyczną cechą jest to, że znajdują zastosowanie wraz z każdym przepisem kodeksu, jak również to, że nie wprowadzają one żadnych nowych instytucji. Dają również możliwość wypełniania ewentualnych „luk” w obrębie kpa

Jak podkreśla się w literaturze¹¹⁶, naruszenie przez organ administracji zasad ogólnych postępowania administracyjnego jest tożsame z naruszeniem przepisów prawa, obwarowanym różnego rodzaju następstwami. Decyzja wydana z naruszeniem zasad ogólnych jest wadliwa i może zostać wzruszona (por. art. 145, 154 i 155 k.p.a., art. 240, 253 Ordynacji podatkowej), bądź też może zostać stwierdzona jej nieważność (por. art. 156 § 1 k.p.a., art. 247 § 1 Ordynacji podatkowej). Podkreślenia wymaga, iż zasady ogólne postępowania administracyjnego wyodrębnia się również w innych krajach europejskich, lecz nie tworzą one tam na ogół zwartego katalogu norm¹¹⁷. Natomiast Komitet Ministrów Rady Europy w przyjętej w dniu 28 września 1977 r. rezolucji Nr R (77) 31 wskazał na znaczenie „fundamentalnych zasad, które powinny rządzić procedurami administracyjnymi – w szczególności zaś na konieczność zapewnienia sprawiedliwości w relacjach między jednostką a władzami administracyjnymi”. Wymienione w załączniku do rezolucji zasady postępowania przed organami administracji były już omawiane w poprzednich częściach pracy. Jak stwierdzają niektórzy autorzy¹¹⁸, z zasadami tymi w pełni korespondują zasady ogólne k.p.a.

Obecnie chciałbym się zająć poszczególnymi zasadami ogólnymi k.p.a. w aspekcie ich znaczenia dla relacji urząd-obywatel w polskim systemie procedury administracyjnej.

b. Zasada praworządności

Zgodnie z art. 6 k.p.a. organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa, zaś zgodnie z art. 7 k.p.a. w toku postępowania stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy (mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli). Przepisy te mają swoje odpowiedniki w Ordynacji podatkowej (art. 120, 122 Ordynacji). Zasadę praworządności ustanawia też przepis art. 7 Konstytucji RP – zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

¹¹⁶ Por. np. B. Adamiak, J. Borkowski – „Kodeks postępowania administracyjnego” – Komentarz, Wydanie II, Warszawa 1998 r., str. 37

¹¹⁷ Tak np. w obowiązującej w Hiszpanii ustawie z dnia 26 listopada 1992 r. o systemie administracji publicznej i postępowaniu administracyjnym (por. Z. Kmiecik – „Postępowanie...”, str. 103)

¹¹⁸ Ibidem, str. 105

Ustanowiona tymi przepisami zasada praworządności ma ogromny wpływ na ukształtowanie się przyjaznych relacji pomiędzy organem prowadzącym postępowanie administracyjne a obywatelem. Trudno bowiem mówić o wykształceniu się takich relacji w sytuacji, gdyby organ administracji działał niezgodnie z obowiązującym prawem. Ustanowienie zasady praworządności daje stronie gwarancję, że nie zostaną w jej sprawie podjęte jakiegokolwiek działania, które byłyby sprzeczne z prawem. Jak również gwarancję, że wszystkie ustanowione przepisami uprawnienia (ale także i obowiązki) będą przez organy administracji publicznej, w toku postępowania administracyjnego, przestrzegane.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się pogląd, iż wykładnia przepisów ustawowych winna być dokonywana przy zastosowaniu techniki wykładni ustawy, w zgodzie z Konstytucją. W przypadku, gdy możliwe jest takie tłumaczenie przepisu, aby był on zgodny z Konstytucją, należy skorzystać z tego rodzaju możliwości, odrzucając jednocześnie takie możliwości jego interpretowania, które prowadziłyby do odczytania przepisu jako niezgodnego z Konstytucją RP (por. np. orzeczenie TK sygn. W. 2/96 z 15 maja 1996 r. – OTK Nr 1/96, poz. 18; orzeczenie TK sygn. K. 8/95, z dnia 4 października 1995 r., OTK ZU Nr 2/95, poz. 8)¹¹⁹. Niekwestionowany prym przyznany więc został obowiązującą w naszym kraju ustawie zasadniczej – co ma duże znaczenie przy istnieniu różnych możliwości interpretowania konkretnego przepisu prawnego.

Jak orzekł NSA w wyroku z dnia 7 września 1994 r., sygn. akt III SA 1111/93 (ONSA 1995 r., Nr 3, poz. 120), organ administracyjny nie jest związany podaną przez stronę podstawą prawną żądania, gdyż mając obowiązek dochodzenia prawdy obiektywnej, musi rozpoznać sprawę co do istoty na podstawie obowiązującego prawa, mającego zastosowanie w konkretnym stanie faktycznym. Zgodność działania z prawem nie

¹¹⁹ Zwrócić należy w tym miejscu uwagę, iż zgodnie z art. 217 Konstytucji RP, nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków, następuje w drodze ustawy. Zasada ta nie zawsze jest niestety przez naszego prawodawcę przestrzegana – na co będę wskazywał w dalszych częściach rozdziału, w szczególności w części dotyczącej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego w nim prawa

może być nadto ograniczona do formalnego podania przepisu w decyzji lub w innym akcie administracyjnym – organ administracji ma bowiem obowiązek ustalić treść obowiązującej normy prawnej, wyrazić stan faktyczny w języku normy i dopiero po „podciągnięciu” stanu faktycznego „pod” treść normy prawnej, określić prawa i obowiązki (por. wyrok NSA z dnia 27 października 1995 r., sygn. akt III SA 829/95, niepublikowany).

Zasada praworządności odnosi się również do ścisłego przestrzegania terminów załatwiania spraw przez organy administracji (por. wyrok NSA z dnia 1 sierpnia 1985 r., sygn. akt SAB/Gd 21/85, niepublikowany). Znaczne naruszenie obowiązujących terminów, o czym już wspomniano w poprzednich częściach rozprawy, należałoby zatem zakwalifikować jako naruszenie ustanowionej przepisami k.p.a. i Ordynacji podatkowej zasady praworządności.

„Jednym z podstawowych prawnych i politycznych zadań konstytucji we współczesnym państwie prawnym jest nie tylko określenie, jakie podstawowe prawa i wolności obywateli są zagwarantowane i chronione prawem, lecz także ustanowienie zasad jasnego, zrozumiałego i skutecznie działającego systemu postępowania organów władzy, administracji i sądownictwa, i takiego systemu, który zostanie powszechnie zaakceptowany jako przejrzysty, uczciwy i sprawiedliwy. Jednym z fundamentów takiego systemu jest założenie, że obywatele, których prawna i faktyczna sytuacja wobec działających organów administracji jest zbliżona, mają prawo oczekiwać, iż zostaną wobec nich podjęte decyzje o podobnej, jeżeli nie tożsamej treści. Dopuszczalne i możliwe jest bezpośrednie stosowanie w orzecznictwie sądowym przepisów obowiązującej w Polsce ustawy zasadniczej, szczególnie wówczas, gdy służy to pełniejszej i bardziej skutecznej ochronie praw obywateli” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 1990 r., sygn. akt III ARN 28/90 – „Wokanda”, z 24 marca 1991 r., OSP 1992 r., Nr 3, poz. 56, OSP 1992 r., Nr 7-8, poz. 150, „Wspólnota” 1991 r., Nr 47, str. 16, „Państwo i Prawo” 1991 r., Nr 9, str. 110, PS 1991 r., Nr 3, str. 72 i 1992 r., Nr 3, poz. 85; glosy – W. Sokolewicz – „Państwo i Prawo” 1991 r., Nr 9, str. 110, Z. Leoński, OSP 1992 r., Nr 7-8, str. 319, T. Dybowski – PS 1991 r., Nr 3, str. 72, A. Zieliński – PS 1992 r., Nr 3, str. 85).

Orzeczenie to ma szczególne znaczenie dla tematyki niniejszego opracowania; obywatel powinien bowiem rzeczywiście oczekiwać, że w przypadku, gdy w analogicznym stanie faktycznym i prawnym zapadło konkretne rozstrzygnięcie, to i w jego sytuacji takie rozstrzygnięcie zostanie wydane. Niestety, rozstrzygnięcia, i to nie tylko organów administracji, bywają wydawane w zależności od koniunktury politycznej

lub też w zależności od stanu budżetu państwa. Zdarzają się zatem często sytuacje (co już sygnalizowałem), gdy dochodzi do zmiany linii orzecznictwa, i wydawania w analogicznym stanie faktycznym i prawnym zupełnie innych rozstrzygnięć¹²⁰.

Przed przystąpieniem do dalszych rozważań należy powołać postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 1995 r., sygn. akt III ARN 75/94 (OSNAPU 1995 r., Nr 9, poz. 106, „Wspólnota” 1995 r., Nr 30, str. 16). W postanowieniu tym SN przyjął, iż **od momentu wstąpienia Polski do Rady Europy orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu może i powinno być uwzględniane przy interpretacji przepisów prawa polskiego**. Jak z kolei przyjął NSA w wyroku z dnia 26 listopada 1991 r., sygn. akt II SA 937/91 (ONSA 1993 r., Nr 1, poz. 10, „Wspólnota” 1993 r., Nr 39, str. 18), nie jest dopuszczalna taka interpretacja jakiegokolwiek przepisu prawa, która by naruszała zagwarantowane konstytucyjnie prawa obywatelskie lub była sprzeczna z ratyfikowanymi przez Polskę aktami międzynarodowymi, a także pozostawała w sprzeczności z innymi przepisami obowiązujących ustaw.

Zasada praworządności działania administracji jest też określana przez niektórych autorów jako „związanie administracji prawem” („the principle of law-fulness”, „rule of law”, „the principle of administration through law”)¹²¹. Zasada ta przybrała, jak już wspomniano, w większości krajów walor zasady konstytucyjnej. Zasada praworządności działania administracji publicznej była przedmiotem oceny Europejskiego Komitetu Współpracy Prawnej Rady Europy (CDCJ). W ujęciu CDCJ zasada ta wymaga, aby organy administracji nie złamały prawa, a ponadto aby ich decyzje miały podstawę prawną, i uwzględniały w swej treści obowiązujące normy prawne¹²².

Jak stwierdzają niektórzy zagraniczni autorzy¹²³, „państwo praworządne oznacza państwo, w którym działalność władzy wykonawczej

¹²⁰ Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 26 września 1990 r., sygn. akt SA/Gd 773/90 („Wokanda” z dnia 24 marca 1991 r.) „organ stosujący obowiązujące przepisy prawa nie może nadawać im innej treści z powołaniem na zmianę programu politycznego rządu, gdyż stanowiłoby to naruszenie podstawowej zasady praworządnego działania organów administracji państwowej”

¹²¹ Por. J. Schwarze „European Administrative Law”, Luxembourg 1992 r., str. 5-6

¹²² Por. Z. Kmiecik – „Ogólne zasady ...”, str. 48. Działania administracji muszą być zgodne z Konstytucją, ogólnymi zasadami prawa, prawem ustawowym, konwencjami prawa międzynarodowego, aktami wykonawczymi, orzeczeniami sądów oraz w ograniczonym zakresie, wydawanymi przez administrację wytycznymi

¹²³ Por. R. Finer – „English Local Government Law” – London 1939 r., str. 102

podlega stale przepisom ustaw, na straży których stoją bezstronne sądy”. Entuzjazmu dla istnienia i funkcjonowania sądownictwa administracyjnego nie podzielają jednak inni autorzy, stwierdzając np., że „administracja realizuje zadania zbyt ważne politycznie, aby można je było oceniać tylko z punktu widzenia legalności”¹²⁴. Przychylam się zdecydowanie do pierwszego z zaprezentowanych poglądów, albowiem pozbawienie sądowej kontroli działania administracji publicznej mogłoby przynieść bardzo niekorzystne skutki.

Do zasady legalności działania administracji nawiązywał już L. Duguit¹²⁵ (w opracowaniu wydanym jeszcze w okresie międzywojennym), stwierdzając, że „(...) decyzja indywidualna może być podjęta tylko (podkreślenie autora) w granicach określonych przez (...) ustawę o znaczeniu materialnym. Jest to zasada z istoty swej ochronna dla jednostki i można powiedzieć, że nie ma, (...) nie może być od niej wyjątków”. Słuszność tego stwierdzenia nie podlega żadnej dyskusji, i trzeba powtórzyć za E. Faquetem, który już na początku ubiegłego stulecia twierdził, iż rola państwa powinna sprowadzać się do tego, aby było ono „dobrym i sprawiedliwym urzędnikiem”¹²⁶ (podkreślenie autora).

W orzeczeniu z dnia 7 stycznia 1992 r., sygn. akt K 8/91, Trybunał Konstytucyjny stwierdził m. in., że „(...) Rzeczpospolita Polska przez ratyfikowanie Paktów (umów) jest nimi związana, wobec czego powinny być one stosowane, w tym także przez sądy, i to na zasadzie „*proprio vigore*”, chyba że z treści i sposobu sformułowania umowy (Paktu) międzynarodowej wynika, że nie jest to akt samowykonalny”. W orzeczeniu z dnia 18 października 1994 r., sygn. akt K 2/94 (OTK 1994 r., cz. II, poz. 36), Trybunał Konstytucyjny podkreślił natomiast znaczenie kodeksów w systemie prawnym, stwierdzając, iż „(...) przysługuje im szczególne miejsce w systemie prawa ustawowego”, jako że ich celem „(...) jest stworzenie koherentnej i – w miarę możliwości – zupełnej oraz trwałej regulacji w danej dziedzinie prawa”. Z punktu widzenia procedury administracyjnej będą tu więc miały zastosowanie w szczególności Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawa – Ordynacja podatkowa.

¹²⁴ por. R. Fleiner – „The theory and practice of modern government” – London 1932 r., st. 141

¹²⁵ L. Duguit – „Traite de droit constitutionnel”, Paris 1923, t. III, str. 681

¹²⁶ E. Faquet – „Le liberalisme” – Paris 1902 r. Zupełnie przeciwne poglądy głosił natomiast M. Striner w opracowaniu „L'Unique et sa propriete”, Ed. Jean Jaques Pauvert 1960 r., negując nie tylko potrzebę legalności działań państwa, ale i istnienie państwa w ogóle. Człowiek i jego interesy są dla państwa wartościami jedynymi i samoistnymi (str. 37)

W tym miejscu należy również powołać orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1997 r., sygn. akt K. 21/96 (OTK Nr 2, poz. 23), w którym TK stwierdził, iż w orzecznictwie europejskim respektowany jest wymóg oparcia ingerencji w życie prywatne jednostki o ustawę, przy czym ustawa ta musi wskazywać odpowiedni stopień precyzyjności. Ze swej strony dodam, iż w mojej ocenie ingerencja państwa w życie jednostki powinna następować w sytuacjach zupełnie ekstremalnych. Za sprzeczne z prawem międzynarodowym należy uznać również uchwalanie takich ustaw, które wkraczają w ewidentny sposób w życie prywatne człowieka (nadmierne są np. moim zdaniem uprawnienia przyznane urzędowi kontroli skarbowej).

Na temat zasady praworządności Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się również w uchwale z dnia 16 marca 1994 r., sygn. akt W. 8/93 (OTK 1994 r. Cz. I, poz. 18), podjętej w wyniku rozpoznania wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 2 i art. 8 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297) oraz art. 54 ustawy z dnia 1 stycznia 1983 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity: Dz. U. 1992 r., Nr 11, poz. 41, z późn. zm.) i art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179, z późn. zm.). Jak stwierdził Trybunał, organ gminy tylko wtedy zakazuje zgromadzenia publicznego, gdy jego cel lub odbycie sprzeciwiają się ustawie z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297) lub naruszają przepisy ustaw karnych lub gdy odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. TK, dokonując wykładni art. 8 ustawy – Prawo o zgromadzeniach w zw. z art. 2 tejże ustawy, wskazał na podstawową zasadę **praworządności** – na której opiera się działalność organów państwa. **Każdy organ państwa może działać tylko w takim zakresie, w jakim jest do tego upoważniony przez prawo.** Zgodnie z tą zasadą organ gminy ma obowiązek działać na podstawie przepisów prawa, zaś przekroczenie tego obowiązku sprawia, iż działanie organu traci cechę legalności. Tak rozumiana zasada praworządności znajduje swoją konkretyzację w Kodeksie postępowania administracyjnego. W myśl jego postanowień decyzja wydana bez podstawy prawnej jest nieważna (art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a.).

W powyższej uchwale Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż zgodnie z zasadą praworządności, w toku postępowania organy administracji państwowej mają obowiązek podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia

spraw, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 k.p.a.). W mojej ocenie jest bardzo ważne, aby każdy obywatel miał nie tylko pewność, że w jego sprawie nie zostanie wydane orzeczenie nie znajdujące oparcia w obowiązujących przepisach prawnych, ale by był również świadom tego, iż organy administracji powinny jego sprawę jak najdokładniej wyjaśnić. Organy administracji powinny brać nadto pod uwagę nie tylko interes społeczny (co nasuwa raczej złe skojarzenia) lecz również słuszny interes obywateli (który winien być w tym przypadku rozumiany jako słuszny interes strony). Kwestie te będą jeszcze omawiane poniżej.

Wskazać w tym miejscu należy również na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 1996 r., sygn. akt K 27/95 (OTK 1996 r., cz. VI, poz. 50), dotyczące tzw. praworządności materialnej. Mocą tego orzeczenia TK uznał za niezgodne z art. 1 i art. 7 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (tekst jednolity: Dz. U. 1996 r., Nr 85, poz. 390), niektóre przepisy ustawy z dnia 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 99, poz. 486). Niezgodność z Konstytucją powyższych przepisów wyraża się m. in. w tym, że pozbawiają one obywateli prawa dobrowolnego zrzeszania się w celu użytkowania pracowniczych ogrodów działkowych, oraz w tym, że stanowią nadmierną, nieusprawiedliwioną względami interesu publicznego ingerencję w uprawnienia własnościowe gmin. W uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał, iż w swoim orzecznictwie konsekwentnie opiera się na założeniu, iż prawo stanowione w Rzeczypospolitej powinno odpowiadać doktrynalnym, wręcz modelowym kryteriom i wartościom demokratycznego państwa prawnego, wywiedzionym z treści art. 1 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy. Zasada **praworządności materialnej**, której istotne elementy wynikają z art. 1 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy, wymaga aby prawo wyrażało wartości odpowiadające demokratycznemu modelowi państwa. Wolność zrzeszania się obywateli określona w art. 84 pozostawionych w mocy przepisów konstytucyjnych wynika immanentnie z założeń demokratycznego państwa prawnego.

Przepis art. 7 k.p.a. ustanawia nie tylko zasadę praworządności, lecz również dwie inne zasady – zasadę uwzględniania z urzędu interesu społecznego oraz słusznego interesu obywateli – a także zasadę

dochodzenia prawdy obiektywnej¹²⁷. O tych kwestiach będzie mowa poniżej.

c. Zasada uwzględniania z urzędu interesu społecznego oraz słusznego interesu obywateli; zasada dochodzenia prawdy obiektywnej

– zasada uwzględniania z urzędu interesu społecznego oraz słusznego interesu obywateli

W myśl powołanego już przepisu art. 7 k.p.a., w toku postępowania organy administracji publicznej nie tylko stoją na straży praworządności, ale podejmują też wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Z przepisem tym koresponduje przepis art. 122 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym w toku postępowania organy podatkowe podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym. Ustawodawca pominął natomiast pojęcia „interesu społecznego” oraz „słusznego interesu obywateli”.

Wskazane pojęcia są rzeczywiście nieostre, i można pod nie podciągnąć bardzo wiele sytuacji. Dość wspomnieć, iż przed nowelą k.p.a. z 1990 r. organy administracji państwowej stały na straży „praworządności ludowej” (w art. 6 k.p.a. miały się one nadto kierować „interesem ludu pracującego i zadaniami budownictwa socjalistycznego”). Przy istnieniu tego rodzaju nieostrych sformułowań może dochodzić, i często dochodzi, do sytuacji, że urzędnik będzie się kierował przy prowadzeniu postępowania oraz przy podejmowaniu decyzji np. interesem budżetu państwa, albo budżetu gminy – i co gorsza stan taki będzie można uznać za zgodny z prawem (bo podciągnie się to pod pojęcie interesu społecznego). Sądzę, że sformułowania te niewiele mają wspólnego z pojęciem urzędu przyjaznego względem obywatela.

Przed przejściem do dalszych rozważań, wypada przytoczyć kilka orzeczeń sądowych, związanych z zasadą uwzględniania z urzędu in-

¹²⁷ W swojej pracy przyjmuje, w mojej ocenie, najbardziej czytelny podział zasad ogólnych postępowania administracyjnego, zaproponowany przez Z. Janowicza we wspomnianym już Komentarzu do Kodeksu postępowania administracyjnego, str. 53

teresu społecznego oraz słusznego interesu obywateli. Jak orzekł np. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 maja 1981 r., sygn. akt SA 974/81 (ONSA 1981 r., Nr 1, poz. 49, z glosą E. Smoktunowicza – OSPiKA 1982 r., Nr 5-6, str. 138) użycie przez prawodawcę określeń prawnie niezdefiniowanych (tzw. wyrażeń nieostrych) zobowiązuje organ sprawujący kontrolę legalności decyzji wydanych na podstawie przepisów używających takich określeń, do rozważenia, czy dokonana przez organ administracji ocena okoliczności sprawy nie nosi cech dowolności lub nie przekroczyła granicy swobodnej interpretacji tych określeń. Ponadto niektórzy autorzy¹²⁸ wskazują na fakt, że tzw. działanie celowe nie może prowadzić do sytuacji „obejścia” (lub „skrzywienia”) władzy – tj. do powstawania tego rodzaju sytuacji jak omawiana powyżej (jest to tzw. zasada „detourment de pouvoir”)¹²⁹.

Zasada uwzględniania z urzędu interesu państwowego i społecznego oraz słusznego interesu obywateli wymaga również, aby organ administracji, rozpatrując wniosek strony, brał pod uwagę całokształt przepisów, regulujących dane zagadnienie, a nie tylko przepis wskazany we wniosku (por. wyrok NSA z dnia 23 czerwca 1983 r., sygn. akt II SA 475/83, ONSA 1983 r., Nr 1, poz. 43, z glosą Z. Młyńczyka – OSPiKA 1984 r., Nr 1, poz. 20). Z kolei w wyroku z dnia 25 maja 1983 r., sygn. akt I SA 158/83 (wyrok niepublikowany) Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że art. 7 k.p.a., nakazujący organom administracji podejmowanie w toku postępowania wszelkich środków niezbędnych do wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (stron), zapobiega dowolności rozstrzygania przez organy administracji państwowej spraw załatwianych w ramach swobody uznania. Z przepisu tego wynika bowiem, że istnieje obowiązek uwzględnienia interesu strony niekolidującego z interesem społecznym. Innymi słowy mówiąc, przepis ten podkreśla równość stron postępowania administracyjnego wobec prawa – co jednak nasuwa, w mojej ocenie, pewne wątpliwości.

W państwie prawnym za niedopuszczalną należy uznać sytuację, w której różne organy administracji dokonałyby odmiennej oceny i kwalifikacji określonych sytuacji skarżącego na podstawie tych sa-

¹²⁸ Por. Z. Janowicz – op. cit., str. 61

¹²⁹ por. A. Matan (w): „Postępowanie administracyjne ogólne”, G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, Warszawa 2003 r. W systemie „comon law” zasadę „przekroczenia kompetencji” określa się mianem działania „ultra vires”

mych dowodów (por. wyrok NSA z dnia 22 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Po 2747/94, Mon. Podatkowy 1996 r., Nr 3, str. 91). Jednakże przy uwzględnianiu interesu społecznego oraz słusznego interesu strony należy mieć na uwadze, że korzystanie z uprawnień w sposób niezgodny z prawem, w tym zwłaszcza zagrażający dobrom innych obywateli, narusza zarówno interes społeczny, jak i powoduje, że interes naruszającego nie może być uznany za słuszny (tak: wyrok NSA z dnia 6 lutego 1995 r., sygn. akt II SA 1835/93, ONSA 1996 r., Nr 1, poz. 36 – „Wokanda” 1995 r., Nr 7, poz. 37).

Może się zdarzyć sytuacja, w której interes społeczny i słuszny interes obywatela będą ze sobą kolidowały. W orzecznictwie sądowym ugruntował się pogląd, że w takiej sytuacji organ administracji powinien załatwić sprawę w sposób zgodny ze słusznym interesem obywatela – jeśli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny, ani nie przekracza to możliwości organu administracji wynikających z przyznanych mu uprawnień i środków (por. np. wyrok NSA z dnia 11 czerwca 1981 r., sygn. akt SA 820/81 – ONSA 1981 r., poz. 57: OSPiKA 1982 r., Nr 1-2, poz. 22 Nr 1, str. 45, z głosem J. Łętowskiego – GAP 1986 r., Nr 1, str. 51; podobnie wyrok NSA z dnia 13 stycznia 1995 r., sygn. akt II SA 1691/93, niepublikowany). Również art. 155 k.p.a. dopuszcza możliwość uchYLENIA lub zmiany decyzji, na mocy której strona nabyła prawo (przez organ administracji, który ją wydał lub przez organ wyższego stopnia) – jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się temu i przemawia za tym **interes społeczny lub słuszny interes strony**. Jednym słowem, w obecnym stanie prawnym organ administracji publicznej może dokonywać swoistego rodzaju „miarkowania interesu publicznego” (społecznego) w toku prowadzonego postępowania, dokonując oceny oraz wyważania relacji zachodzących pomiędzy interesem społecznym a słusznym interesem strony. Jednakże „miarkowanie” to odbywa się w bardzo wąskich granicach. Ocena możliwości miarkowania interesu publicznego w postępowaniu administracyjnym zostanie omówiona w osobnym miejscu.

Podczas konferencji sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, w 1984 r. w Popowie dominował pogląd, że „choć art. 7 k.p.a. nie może być wykorzystywany do uzasadniania wyroków wykładni prawa materialnego „contra legem”, to z drugiej strony równie bezpodstawne byłoby ograniczanie jego stosowania wyłącznie dla kontroli decyzji uznaniowych. W każdej sprawie, bez względu na charakter norm, na podstawie których została ona rozstrzygnięta, interes strony nie może doznawać większego uszczerbku niż wyznaczony racjonalną oceną

potrzeb społecznych¹³⁰". Podkreślić w tym miejscu należy, iż pojęcia „interesu społecznego” oraz „słusznego interesu obywateli” stwarzają szerokie możliwości kontroli wydanych przez organy administracji decyzji przez NSA – jako że pojęcia te mają charakter prawny¹³¹.

Z zasady obowiązku uwzględniania z urzędu interesu społecznego oraz słusznego interesu obywateli wynika również zasada równości stron postępowania administracyjnego wobec prawa. Zasada ta została podniesiona w krajach demokratycznych do rangi konstytucyjnej. Również i przepis art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi i że wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Zasada równości wobec prawa jest powszechnie przyjętym w prawie europejskim standardem oraz niekwestionowaną regułą europejskiego „case-law”¹³². Zasada równości wobec prawa znalazła również swoje odbicie w art. 5 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, a zwłaszcza w ust. 1 powyższego przepisu – ustanawiającym po stronie urzędnika obowiązek zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania. Przepis ten stanowi dalej, że osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji będą traktowane w podobny sposób – o czym już była mowa¹³³.

W wyroku z dnia 26 października 1984 r., sygn. akt II SA 1161/84 (OSPiKA 1986 r., Nr 3, poz. 48, z głosami J. Borkowskiego oraz A. Jaroszyńskiego) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że zasada równości wobec prawa jest fundamentalną zasadą naszego systemu prawnego i musi być ona przestrzegana na gruncie wszystkich dziedzin polskiego prawa, a więc i w sferze administracyjnoprawnej. Zasada równości wobec prawa była również przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – np. w orzeczeniu z dnia 8 kwietnia 1997 r., sygn. akt K. 14/96 (OTK 1997 r., Nr 2, poz. 16) TK stwierdził, że „wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu

¹³⁰ Por. H. Starczewski – Glosa do wyroku NSA z 26 maja 1981 r., sygn. akt SA 811/81 – OSPiKA 1981 r., z. 12, str. 550; por. również T. Woś – „Obowiązek uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli w toku postępowania administracyjnego (art. 7 in fine k.p.a.)”, *Krakowskie Studia Prawnicze*, Rok XX – 1987, str. 113

¹³¹ Por. np. J. Świątkiewicz – „Zakres kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego w świetle orzecznictwa sądowego” – „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1984 r., z. 1, str. 37

¹³² Por. np. D. Lasok – „Zarys prawa Unii Europejskiej”, Toruń 1995 r., str. 188 i n.

¹³³ W ujęciu prawa międzynarodowego (Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności) zasada równości wobec prawa oznacza, iż w przypadku gdy sprawy są obiektywnie takie same, ich rozpatrzenie musi być takie same. Jeżeli są obiektywnie odmienne, wystąpią różnice w ich rozpatrzeniu

daną cechą istotną (relewantną) powinny być potraktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”. Z kolei w orzeczeniu z dnia 11 kwietnia 1994 r., sygn. akt K. 10/93 (OTK 1994 r., cz. I, poz. 7), TK wskazał na fakt, że o przestrzeganiu zasady równości wobec prawa można mówić wówczas, gdy każdy z obywateli może stać się adresatem każdej z norm przyznających określone prawo obywatelskie. Nie do zaakceptowania jest sytuacja „różnicowania” obywateli ze względu na jakiekolwiek kryteria – poza sytuacjami zupełnie wyjątkowymi, jak np. różnicowanie podatników ze względu na fakt wychowywania dzieci (zob. dalsze wywody TK w tej kwestii).

Z kwestią relacji pomiędzy interesem społecznym a słusznym interesem strony wiąże się także tzw. **zasada proporcjonalności**. Zasadę tą określa się również mianem zasady adekwatności, względnie zasady miarkowania (bądź też mianem zasady zakazu nadmiernej ingerencji). „Miarkowanie” to, inaczej mówiąc, „odmierzanie” („wyważanie” albo też, jak wolą niektórzy, „szukanie złotego środka”) – w tym przypadku „odmierzanie” interesu społecznego oraz słusznego interesu obywatela. Innymi słowy chodzi o to, jak powinien postąpić organ administracji w razie kolizji tych interesów. Czy więc powinien przyznać bezwzględne pierwszeństwo szeroko rozumianemu interesowi społecznemu (publicznemu), czy też powinien ten interes odmierzać (miarkować, wyważać) – tj. brać pod uwagę sytuację, w której, pomimo istnienia interesu społecznego, należałoby się zastanowić, czy jednak nie przyznać pierwszeństwa interesowi obywatela i który z tych interesów powinien mieć w danej sprawie pierwszeństwo.

Jak podkreślają niektórzy autorzy¹³⁴, zasada proporcjonalności sprzyja uelastycznieniu i zwiększeniu efektywności regulacji administracyjnoprawnej i stanowi swoiste remedium na niedostatki prawa i postępowania administracyjnego. Nie do końca zgadzam się z tym poglądem, albowiem nie powinna mieć miejsce sytuacja, w której niedostatki prawa są uzupełniane w toku prowadzonego w konkretnej sprawie postępowania. W moim odczuciu, w naszym kraju zaistniała raczej odmiennego rodzaju sytuacja, tj. nie są aż tak złe uregulowania dotyczące procedury administracyjnej, ale zła jest raczej praktyka, polega-

¹³⁴ Por. np. D. Kijowski – „Zasada adekwatności w prawie administracyjnym” – „Państwo i Prawo”, 1990 r., z. 4, str. 60 i n.

jąca na traktowaniu przepisów dotyczących relacji pomiędzy urzędem a obywatelem w postępowaniu administracyjnym jako „zło konieczne”. I tu, a nie tylko w złym prawie, należy szukać istoty problemu.

Zasada proporcjonalności znalazła również swoje odbicie w prawie europejskim – np. mówi o niej rekomendacja Nr R (80) 2 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 11 marca 1980 r. dotycząca wykonywania przez organy administracji władzy dyskrecyjnej oraz art. 6 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji. Kwestia ta była już omawiana powyżej.

Zasada proporcjonalności była też przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. I tak, w orzeczeniu z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94 (OTK cz. I, poz. 12), wydanym w wyniku rozpoznania wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności niektórych przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz. 324, z późn. zm.) z Konstytucją, TK zwrócił uwagę na fakt, że potrzeba ochrony interesu publicznego w regulowaniu wolności działalności gospodarczej rysuje się inaczej (silniej) niż wobec praw i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym. Nałożenie zatem na wszystkie podmioty gospodarcze obowiązku posiadania uporządkowanego systemu rachunków bankowych i obowiązku wydatkowania środków pieniężnych za pośrednictwem tych rachunków nie jest w sposób oczywisty pozbawione szansy wywołania skutków zamierzonych przez ustawodawcę. Wprowadzenie powyższych obowiązków jest niezbędne dla zapewnienia właściwej ochrony interesowi publicznemu, który miał na względzie ustawodawca. Nawet jeśli przymus operacji bankowych może stwarzać dla podmiotów gospodarczych utrudnienia, to nie można twierdzić, iż mają one charakter nadmierny (nieproporcjonalny) w stosunku do interesu publicznego, którego ochronie przymus ten ma służyć.

W orzeczeniu z dnia 16 maja 1995 r., sygn. akt K 12/93 (OTK cz. I, poz. 14), wydanym w wyniku rozpoznania wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy z dnia 6 marca 1993 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 28, poz. 127), a także o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. – Prawo bankowe (tekst jednolity: Dz. U. 1992 r., Nr 72, poz. 359, z późn. zm.) TK zwrócił uwagę na problem nadmiernej ingerencji w sferę określonych stosunków prawnych. Jak podkreślił Trybunał, ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających

określony stopień uciążliwości, a zwłaszcza naruszać proporcji pomiędzy stopniem zmniejszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. W tym ujęciu zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do praw jednostki.

Na zakończenie przytoczę jeszcze jedno orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, odnoszące się do zasady proporcjonalności – a mianowicie orzeczenie z dnia 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K. 9/95 (OTK cz. I, poz. 2), wydane w wyniku rozpoznania wspólnego wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414), dotyczących rozbiórki budynków. Jak stwierdził TK, zasada proporcjonalności jest elementem składowym zasady państwa prawnego (podkreślenie autora). Z zasady proporcjonalności wypływa, po pierwsze, przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, po drugie, nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków i po trzecie, wymóg zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli. Zasada proporcjonalności w szerokim ujęciu kładzie szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia (podkreślenie autora).

Świadomie tak dużo miejsca poświęciłem kwestii relacji pomiędzy interesem społecznym a słusznym interesem obywatela, ponieważ ma ona duże znaczenie dla tematyki niniejszego opracowania. Obecnie chciałbym zająć się kolejną, wynikającą z art. 7 k.p.a. zasadą – mianowicie zasadą dochodzenia prawdy obiektywnej.

– zasada dochodzenia prawdy obiektywnej

Zasada dochodzenia prawdy obiektywnej została wyrażona w powołanym już art. 7 k.p.a. oraz w art. 122 Ordynacji podatkowej (poprzez określenie, iż organy administracji podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy). Innymi słowy, przed wydaniem orzeczenia organ administracji obowiązany jest dolożyć jak największych starań, aby zostały wyjaśnione wszystkie okoliczności danej sprawy – w szczególności zaś te, które mogą mieć wpływ na treść wydanego przez organ orzeczenia (decyzji,

postanowienia). Jak twierdzą niektórzy autorzy¹³⁵, realizacja tej zasady jest ściśle związana z realizacją zasady praworządności, albowiem prawidłowe ustalenie stanu faktycznego sprawy jest niezbędnym elementem prawidłowego zastosowania normy prawa materialnego.

Zasada dochodzenia prawdy obiektywnej ma ogromne znaczenie dla ukształtowania się zdrowych relacji pomiędzy organem administracji a obywatelem. Człowiek powinien mieć pewność (i dotyczy to nie tylko procedury administracyjnej), że prowadzący jego sprawę organ doloży wszelkich starań, aby tę sprawę jak najdokładniej wyjaśnić. Nie może on zostać potraktowany szablonowo (np. z tego powodu, że jego sprawa jest podobna do innych), zaś organ administracji powinien, przed wydaniem orzeczenia, szczegółowo zbadać wszystkie podniesione przez Stronę argumenty. Następnie powinien dokładnie się do tych argumentów ustosunkować w uzasadnieniu orzeczenia. Nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której urzędnik, kierując się np. interesem finansowym państwa, w istocie pomija argumenty podniesione przez Stronę i wydaje szablonową decyzję. Niestety taka sytuacja zdarzała się często w naszych urzędach (np. w organach administracji celnej i w organach samorządowych).

I znów chciałbym przytoczyć kilka orzeczeń sądowych, dotyczących zasady dochodzenia prawdy obiektywnej. Za mający tutaj znaczenie należy uznać np. wyrok NSA z dnia 19 marca 1981 r., sygn. akt SA 234/81 (ONSA 1981 r., Nr 1, poz. 23), w którym stwierdzono, iż zaniechanie przez organ administracji podjęcia czynności procesowych, zmierzających do zebrania pełnego materiału dowodowego, zwłaszcza gdy strona powołuje się na określone i ważne dla niej okoliczności, jest uchybieniem przepisom postępowania administracyjnego, skutkującym wadliwością decyzji. Uprawnienie organu administracji do wydawania decyzji o charakterze uznaniowym nie zwalnia tegoż organu z obowiązku zgromadzenia i wszechstronnego zbadania materiału dowodowego i wydania decyzji o treści przekonującej pod względem prawnym i faktycznym. Podkreślić również należy, iż dopóki sprawa nie zostanie zakończona decyzją ostateczną, strona może zmodyfikować swoje żądanie, a organ administracji ma obowiązek dokonania jego ponownej oceny w świetle przepisów prawa materialnego (por. też wyrok NSA z dnia 24 listopada 1983 r., sygn. akt I SA 1504/83 – ONSA 1983 r., Nr 2, poz. 101).

¹³⁵ Por. B. Adamiak, J. Borkowski – op. cit., str. 64 i n.

Może się zdarzyć sytuacja, że strona okaże się w postępowaniu nieporadna i nie będzie umiała w dokładny sposób sprecyzować swojego stanowiska. Z obowiązujących w tym zakresie przepisów można jednoznacznie wysnuć wniosek, iż w takich sytuacjach organ administracji powinien służyć stronie poradą i pomocą. Tego rodzaju uregulowanie zawiera również art. 10 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, w szczególności zaś ust. 3 powyższego przepisu, zgodnie z którym w razie potrzeby urzędnik służy jednostce poradą, dotyczącą możliwego sposobu postępowania w sprawie wchodzącej w zakres jego działania oraz dotyczącą pożądanego sposobu rozstrzygnięcia sprawy. Jak orzekł NSA w wyroku z dnia 3 kwietnia 1986 r., sygn. akt SA/KA 22/86 (GAP 1988, Nr 11, str. 45), powinność wyjaśnienia treści żądania strony, w sytuacji widocznej nieumiejętności formułowania przez nią wniosków, ciąży na organie administracji i wynika z nałożonego nań obowiązku wszechstronnego wyjaśnienia sprawy¹³⁶.

Zważyć jednak należy, iż nałożenie na organy prowadzące postępowanie administracyjne obowiązku wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego nie zwalnia strony postępowania od współudziału w realizacji tego obowiązku. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy nieudowodnienie określonej czynności faktycznej może prowadzić do rezultatów niekorzystnych dla strony. Z treści przepisów nakładających wspomniane powyżej obowiązki nie daje się w szczególności wyprowadzić konkluzji, iż organy administracji zobowiązane są do poszukiwania środków dowodowych służących poparciu twierdzeń strony w sytuacji, gdy ta ostatnia – mimo wezwania – środków takich nie przedstawia. Nie można bowiem w takim przypadku założyć, że przy bierności strony, cały ciężar dowodzenia faktów mających przemawiać przeciwko ustaleniom poczynionym przez organy administracji spoczywa na tych organach (tak: wyrok NSA z dnia 20 maja 1998 r., sygn. akt I SA/Ka 1605/96, niepublikowany). Istnieje natomiast obowiązek dokładnego wyjaśnienia treści żądania strony. Dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego obejmuje bowiem również ustalenie przez organy administracji treści rzeczywistego żądania strony (tak: wyrok NSA z dnia 26 listopada 1999 r., sygn. akt I SA/Ld 1592/92, niepublikowany).

¹³⁶ Za naganne należałoby uznać tego rodzaju sytuację, że organ administracji w tego rodzaju okolicznościach nie tylko stronie nie pomaga, ale wręcz wykorzystuje jej nieporadność do wydania niekorzystnego dla niej orzeczenia. W takiej sytuacji urzędnik powinien ponieść nie tylko odpowiedzialność dyscyplinarną, ale i karną (vide art. 231 k.k.).

Zasada dochodzenia prawdy obiektywnej znalazła również swój wyraz w prawie europejskim, zaś w krajach w których istnieją kodeksy postępowania administracyjnego (Niemcy, Szwecja, Austria, Hiszpania) jest ona zagwarantowana ustawowo¹³⁷. Mówi też o niej art. 9 KDA. Pośrednio realizacji zasady dochodzenia prawdy obiektywnej mogą służyć takie zasady, jak zasada bezstronności i niezależności, zasada zakazu nadużywania uprawnień, zasada rozsądnego działania itd. Znalazły one swoje odbicie również w naszej procedurze administracyjnej (por. np. art. 24-27 k.p.a., art. 130-132 Ordynacji podatkowej, dotyczące wyłączenia organu administracji oraz jego pracownika). Europejski Komitet Współpracy Prawnej Rady Europy (CDCJ) sformułował w zakresie realizacji tych zasad następujące dyrektywy:

- na treść wydanego przez organ administracji aktu nie mogą wywierać wpływu jakiegokolwiek interesy lub uprzedzenia urzędnika;
- urzędnik nie powinien uczestniczyć w postępowaniu dotyczącym jego interesów, bądź też interesów członków jego rodziny lub przyjaciół;
- urzędnik nie powinien brać udziału w postępowaniu kontrolnym dotyczącym wydanego przezeń orzeczenia;
- urzędnik nie powinien być stronniczy¹³⁸.

Z moich obserwacji wynika, że w ostatnim okresie czasu rysuje się w stosowaniu przez organy administracji zasady dochodzenia prawdy obiektywnej pewna poprawa – tzn. trochę rzadziej zdarza się, że wydają one, jak to zdarzało się jeszcze do niedawna, decyzje absurdalne, nieopracowane przeprowadzeniem stosownego postępowania. Obecnie jednak chcę się zająć zasadą, która ma bodaj największe znaczenie dla wzajemnych relacji pomiędzy organem administracji a obywatelem w polskiej procedurze administracyjnej: zasadą zaufania obywateli do państwa oraz stanowionego w nim prawa.

¹³⁷ Por. Z. Kmiecik – op. cit., str. 119

¹³⁸ W tzw. memorandum wyjaśniającym do rekomendacji Nr R (80) dotyczącej wykonywania przez organy administracji władzy dyskrecyjnej, wskazano, iż obiektywizm i bezstronność administracji polega na:

- obowiązku uwzględnienia wszystkich istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy elementów;
- obowiązku rozważenia wyłącznie tych elementów, stosownie do wagi każdego z nich;
- unikania rozpatrywania elementów nie mających znaczenia dla podejmowanej decyzji.

Termin „elementy” (tzw. „factors”) oznacza fakty, przesłanki i podstawy prawne, które powinny być brane pod uwagę przez organ administracji w rozpatrywanej przez niego sprawie

d. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego w nim prawa

Zasadę tę ustanawia art. 8 k.p.a. (zobowiązujący organy administracji publicznej do prowadzenia postępowania w taki sposób, aby pogłębić zaufanie obywateli do organów państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli). Przepis ten ma swój odpowiednik w art. 121 § 1 Ordynacji podatkowej.

Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego w nim prawa została wprowadzona do polskiego systemu prawnego przez Kodeks postępowania administracyjnego z 1960 r. Niektórzy autorzy¹³⁹ prezentują stanowisko, że wskazana zasada spina całość zasad ogólnych postępowania. O sile państwa oraz o jego skuteczności powinien właśnie decydować przede wszystkim stopień zaufania, jakim obdarzają go obywatele. Dlatego zasada ta odgrywa, w moim odczuciu, największą rolę w ukształtowaniu zdrowych relacji pomiędzy organem prowadzącym postępowanie administracyjne a obywatelem.

Zaufanie jest bezzsprzecznie podstawowym wyznacznikiem dla ukształtowania się przyjaznych relacji międzyludzkich. Żaden związek, a więc również „związek” urzędu z obywatelem nie może dobrze funkcjonować, jeżeli nie jest oparty na wzajemnym zaufaniu. W relacji urząd-obywatel przejawia się to również w tzw. zasadzie pewności prawa, wyrażającej się np. w poszanowaniu praw nabytych i w niezaskakiwaniu obywatela niespodziewanymi dlań rozwiązaniami. Ale nie tylko – obywatel powinien mieć także pewność, że zostanie w urzędzie potraktowany we właściwy sposób. Że urzędnik będzie wobec niego grzeczny i taktowny, będzie się starał jak najdokładniej wyjaśnić jego sprawę, pomóc w jej załatwieniu itd. „Zaufanie jest relacją, interakcją pomiędzy dwoma stronami, mobilizuje je do działań, przynosi pozytywne konsekwencje zarówno dla tego kto ufa, obdarza zaufaniem, jak i dla tego, kto takim kredytem zaufania jest obdarzony”¹⁴⁰.

¹³⁹ Por. S. Rozmaryn – op. cit., str. 903

¹⁴⁰ Por. D. Gambetta – „Trust: Making and Breaking Cooperative Relations” – Oxford 1988 r., str. 221. Warto również przytoczyć w tym miejscu pogląd B. Barbera, który twierdzi, iż w złożonym społeczeństwie (tzw. „complex society”) istotne jest podstawowe zaufanie do wszelkich istniejących w państwie systemów – a więc finansowych, politycznych, naukowych, handlowych itd. (B. Barber – „The Logic and Limits of Trust” – New Brunswick 1983 r.). Tym bardziej, że ludzie często dokonują oceny państwa i funkcjonujących w nim organów w kategoriach czysto normatywnych (por. E. Lind – „The Social Psychology of Procedural Justice” – New York 1998 r., str. 218)

Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego w nim prawa znalazła swoje odbicie w konstytucjach państw demokratycznych. Również i art. 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Tego rodzaju państwo nie ma racji bytu, jeśli obywatele nie darzą go zaufaniem. Jeśli adresaci norm prawnych akceptują je, uważając je za dobre i słuszne, to czują tym samym szacunek dla prawa, a prawo to cieszy się w społeczeństwie zaufaniem. „Demokratyczne państwo prawne zbudowane jest właśnie na zasadzie zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez niego prawa. Prawo i praworządność są czynnikami budującymi zaufanie między organami państwa i obywatelami”¹⁴¹. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego w nim prawa jest w istocie rzeczy „sednem formuły demokratycznego państwa prawnego oraz założeniem ustroju demokratycznego państwa”¹⁴². W ocenie M. Boruckiej-Arctowej¹⁴³ „zaufanie do prawa jest wartością społeczną, której zabezpieczenie wiąże się zarówno ze sprawiedliwością materialną, jak i proceduralną”. Jak ponadto podkreślają niektórzy autorzy¹⁴⁴, „błędne byłoby założenie, że zasada ta odnosi się jedynie do procesów stosowania prawa. Zasada zaufania obywatela do państwa odnosi się także do procesów stanowienia prawa, jest przewodnią regułą praktyki sądów administracyjnych, kluczem konstytucyjnej aksjologii, wzorcem, z którego Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie rekonstruuje szczegółowe zasady demokratycznego państwa prawnego, wartością, którą należy uwzględnić w procesie wykładni prawa, a także naczelną regułą sposobu działania wszystkich organów administracji publicznej”.

W wyroku z dnia 16 lutego 1994 r., sygn. akt III ARN 2/94 (OSNAPU 1994 r., Nr 1, poz. 2) Sąd Najwyższy przyjął, że spełnienie wynikającego z art. 8 k.p.a. wymagania prowadzenia postępowania administracyjnego w taki sposób, aby pogłębić zaufanie obywateli do organów państwa, jest szczególnie istotne w sprawie, w której uczestnicy postępowania reprezentują rozbieżne lub sprzeczne ze sobą interesy. W takich sprawach szczególna rola uzasadnienia decyzji administracyjnej i wyroku

¹⁴¹ Por. A. Domańska – op. cit., str. 9-10

¹⁴² Por. M. Wyrzykowski – „Przepisy utrzymane w mocy”. Rozdział I, art. 1 (w): „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”, red. L. Garlicki, Warszawa 1995 r., str. 37

¹⁴³ M. Borucka-Arctowa – op. cit., str. 19

¹⁴⁴ Por. A. Błaś – op. cit., str. 203 i n.

sądu administracyjnego polega na tym, by przekonać stronę, że jej stanowisko zostało poważnie wzięte pod uwagę, a jeżeli zapadło inne rozstrzygnięcie, to przyczyną tego są istotne powody. Z kolei w wyroku z dnia 20 czerwca 1985 r., sygn. akt SA/Gd 478/85 (wyrok niepublikowany) Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że zmienność poglądów prawnych wyrażonych w decyzjach organu odwoławczego, na tle tego samego stanu faktycznego w tej samej sprawie, bez bliższego uzasadnienia takiej zmiany, powoduje, że może nastąpić uzasadnione podważenie zaufania obywatela do organów państwa, co wpływa ujemnie na świadomość i kulturę prawną obywateli¹⁴⁵.

W przypadku, gdy organ administracji dopuści się w toku postępowania jakichkolwiek uchybień, nie można przerzucać płynących z nich skutków na stronę postępowania (co wiąże się również z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego w nim prawa). Taka sytuacja może zaistnieć np. w zasygnalizowanych już sprawach dokonywania przez organ celny pierwotnego wymiaru cła przy zastosowaniu stawki celnej obniżonej, a następnie stwierdzania nieważności wydanej decyzji, oraz dokonywania nowego wymiaru cła przy zastosowaniu stawki celnej podwyższonej. Sprawy takie były przedmiotem orzecznictwa Sądu Najwyższego – m. in. w wyroku z dnia 8 kwietnia 1994 r., sygn. akt III ARN 15/94 (OSNAPU 1994 r., Nr 3, poz. 36, OSG 1994 r., Nr 7, poz. 112), Sąd Najwyższy orzekł, iż nie do przyjęcia jest stanowisko, zgodnie z którym każdorazowe naruszenie taryfy celnej mogłoby być utożsamiane z rażącym naruszeniem prawa i to bez względu na jakiegokolwiek inne okoliczności sprawy. Zastosowanie niewłaściwej stawki celnej wynikłe z błędu funkcjonariusza celnego nie może być utożsamiane z rażącym naruszeniem prawa, zaś postępowanie organów celnych nie może stawiać się swoistą „pułapką” dla działającego w dobrej wierze obywatela. O rażącym naruszeniu prawa nie mogą decydować racje ekonomiczne lub gospodarcze. Tego rodzaju działanie jest sprzeczne z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego w nim prawa.

¹⁴⁵ Nie do zaakceptowania jest np. sytuacja, w której dwaj importerzy przywożą na polski obszar celny samochody uszkodzone w podobnym stopniu, z których jeden zostaje uznany za tzw. odpad, podlegający cofnięciu za granicę, drugi zaś nie. Zmienność rozstrzygnięć podejmowanych przez organy administracji obu instancji w tej samej sprawie, przy tym samym stanie faktycznym i prawnym – od negatywnego poprzez pozytywne do znów negatywnego dla skarżącego – narusza wynikającą z art. 8 k.p.a. zasadę prowadzenia postępowania w taki sposób, aby pogłębić zaufanie do organów państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli (tak: wyrok NSA z dnia 23 czerwca 1994 r., sygn. akt SA/Wr 98/94, POP 1996 r., Nr 1, poz. 3 oraz Nr 4, poz. 135)

W wyroku z dnia 4 listopada 1994 r., sygn. akt III ARN 28/94 (OSNAPU 1995 r., Nr 10, poz. 115), Sąd Najwyższy wskazał, iż zasadnicze znaczenie w świetle art. 1 Konstytucji oraz art. 8 k.p.a. mają następujące okoliczności:

- stwierdzenie poczucia zaufania u zainteresowanego;
- stwierdzenie obiektywnych i odpowiadających prawu okoliczności pozwalających na powstanie takiej świadomości;
- ustalenie odpowiedniego zachowania się stron stosunku prawnego wskazującego, iż zainteresowany postępował uczciwie i rzetelnie.

Istotna jest tutaj ta „uczciwość oraz rzetelność postępowania”. Przykładowo, w wyrokach z dnia 6 kwietnia 2000 r., sygn. akt III RN 150, 151/99, Sąd Najwyższy, oddalając rewizje nadzwyczajne Rzecznika Praw Obywatelskich od wyroków NSA, oddalających z kolei skargi na decyzje celne, wymierzające podmiotowi gospodarczemu cło od towarów zakupionych przez ten podmiot na terenie kraju – orzekł:

„(...) podmioty prowadzące profesjonalną działalność gospodarczą trzeba było w okresie budowania podstaw wolnego rynku chronić przed groźbą zbyt łatwego wdrożenia surowej represji karnej – ale obniżanie pułapu należytej staranności nie ma aksjologicznego znaczenia wobec ryzyka poniesienia ekonomicznych następstw nie obalenia domniemania z art. 46a ust. 2 Prawa celnego. Od skutków ryzyka gospodarczego, w tym ewentualności nieoczekiwanego obowiązku uiszczenia należności celnych można się ochronić przez zawarcie stosownej umowy ubezpieczenia”.

Innymi słowy mówiąc, podmiot gospodarczy, nie mający nic wspólnego z importem towaru, został potraktowany jak przestępca, któremu „łaskawie” darowano karę.

Na temat zasady zaufania obywatela do państwa oraz stanowionego w nim prawa w świetle europejskich standardów procedury administracyjnej, pisałem już poprzednio. Tytułem uzupełnienia wskazać jedynie należy, iż zgodnie ze stanowiskiem Europejskiego Komitetu Współpracy Prawnej Rady Europy (CDCJ), zasada ochrony zaufania, a, co za tym idzie, praw słusznie nabytych, jest tożsama, w postępowaniu administracyjnym, z tzw. konsekwentnym działaniem władz administracyjnych. Odstępstwa od tej zasady mogą zaistnieć jedynie w sytuacji, gdy innego rodzaju rozwiązania są korzystniejsze dla obywatela. Zasada ta musi być nadto skonkretyzowana w obowiązującym w danym kraju systemie prawnym oraz w orzecznictwie sądowym. Ochrona zaufania do państwa i stanowionego w nim prawa służy ponadto wzmocnieniu bezpieczeństwa prawnego i stabilizacji sytuacji

jednostki¹⁴⁶. „W wielu krajach europejskich, w tym i w Polsce, zasadę tą rozumie się szeroko, wyprowadzając z niej szereg dyrektyw adresowanych tak do prawodawcy, jak i organów stosujących prawo”¹⁴⁷.

Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego w nim prawa znalazła swój wyraz w licznych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego (jak również w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich, który w każdym sprawozdaniu oraz w wydawanych biuletynach poświęca jej wiele uwagi).

W pierwszych latach funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego w zasadzie nie zdarzało się, żeby TK stwierdzał fakt naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego w nim prawa. Jedno z pierwszych takich orzeczeń zostało wydane dopiero w dniu 4 października 1989 r. Miało to związek z panującymi w naszym kraju do czerwca 1989 r. warunkami ustrojowymi.

Mocą powyższego orzeczenia (sygn. akt K. 3/88, OTK cz. I, poz. 2) Trybunał uznał za niezgodne z art. 18 Konstytucji PRL niektóre przepisy ustawy o zmianie ustawy – Prawo lokalowe. W orzeczeniu tym, wydanym w wyniku rozpoznania wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, TK podzielił stanowisko, iż w przepisach przejściowych, wprowadzających wskazane powyżej zmiany, doszło do naruszenia zasady ochrony praw nabytych, w szczególności poprzez niedokonanie przez ustawodawcę należytego zróżnicowania statusu prawnego najemców. A zatem doszło również do naruszenia zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego w nim prawa.

W dniu 2 marca 1993 r. Trybunał Konstytucyjny wydał, szeroko opisywane w literaturze, orzeczenie sygn. akt K. 9/92 (OTK cz. I, poz. 6), mocą którego uznał za niezgodne z art. 1 Konstytucji RP (pozostawionej w mocy przez Ustawę Konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wy-

¹⁴⁶ Por. J.M. Woehrling – „Le principe de confiance legitime dans la jurisprudence des tribunaux. Rapport general au XV congres international de droit compare”, 1998 r., str. 1 i n.

¹⁴⁷ Z. Kmiecik – op. cit., str. 67. Jak twierdzą niektórzy autorzy, zasada ochrony zaufania i praw słusznie nabytych, sprowadza się do konsekwentnego działania władz administracyjnych. W wyniku działań administracji jednostki uzyskują „prawa słusznie nabyte”, a to z kolei oznacza, że wydawane akty nie mogą wywoływać skutków z mocą retroaktywną. Odstępstwa od tej zasady dopuszczalne są w przypadkach określonych przez ustawę, bądź w razie ukształtowania korzystniejszych dla jednostki rozwiązań. Do fundamentów tej zasady zalicza się m. in.: zasadę bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, zasadę dobrej wiary, zasadę bezstronności, zasadę poszanowania praw fundamentalnych (podstawowych), itd. (por. A. Matan – op. cit., str. 85-86)

konawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym) przepisy art. 6 pkt. 1 w zw. z art. 14 pkt. 3 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o zmianie ustawy – Prawo budżetowe oraz niektórych innych ustaw – jednakże tylko w zakresie w jakim przed wejściem w życie wymienionych przepisów spełnione zostały warunki zwolnienia od cła, o których mowa w art. 14 ust. 1 pkt. 6 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne (Dz. U. Nr 75, poz. 445, z późn. zm.). Chodziło o możliwość bezcłowego przywozu do kraju tzw. mienia podróznego (tzn. mienia obywatela polskiego przebywającego czasowo za granicą co najmniej 6 miesięcy, w związku z zatrudnieniem, studiami, działalnością naukowo-badawczą lub leczeniem) – a ściślej o skreślenie powyższego przepisu bez zachowania stosownego *vacatio legis*. Trybunał orzekł, że tryb dokonania wskazanej zmiany naruszył pewność prawa w odniesieniu do osób, które nabyły prawo do zwolnienia od cła, przewidziane w art. 14 ust. 1 pkt. 6 Prawa celnego. W konsekwencji doszło do naruszenia zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego w nim prawa. TK wyraźnie przy tym podkreślił, iż nie neguje prawa ustawodawcy do zmiany sytuacji prawnej obywateli względem państwa, jeśli uzna on to za celowe i społecznie uzasadnione. Wymaga to jednak przestrzegania pewnych reguł dokonywania tego rodzaju zmian, które wynikają z zasady demokratycznego państwa prawnego i nakazują chronić prawa słusznie nabyte przed natychmiastowym działaniem nowego prawa niekorzystnym dla obywatela¹⁴⁸.

Analogiczne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 14 grudnia 1993 r., sygn. akt K. 8/93 (OTK cz. 2, poz. 43), wyda-

¹⁴⁸ Na marginesie należy dodać, iż wskazane orzeczenie nasunęło wiele rozbieżności interpretacyjnych. Niektórzy bowiem sdzili, że ponownie będą mogli przywieźć do kraju rzeczy stanowiące tzw. mienie podróznego – tym bardziej, że w Dzienniku Ustaw z 1994 r., Nr 58, pod poz. 240 ukazało się obwieszczenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o utracie mocy obowiązującej przez przepisy, mocą których została dokonana omawiana zmiana Prawa celnego – jednakże tylko w zakresie, w jakim przed wejściem w życie tych przepisów (tj. przed dniem 10 marca 1992 r.) spełnione zostały warunki zwolnienia od cła, o jakich była mowa w art. 14 ust. 1 pkt. 6 Prawa celnego. To orzeczenie Trybunału nie oznaczało przywrócenia takiego samego stanu prawnego, jaki istniał do dnia 10 marca 1992 r., i zwolnienia od cła w pierwotnym zakresie. Dotyczyło bowiem w istocie rzeczy tych osób, które przed i w dniu 10 marca 1992 r. spełniały już warunki zwolnienia od cła swoich rzeczy domowego i zawodowego użytku. Na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów ich rzeczy byłyby zwolnione od cła, jednak wskutek zmiany z tą datą stanu prawnego, nie mogły już skorzystać z tego zwolnienia. W związku z zaistniałymi wątpliwościami co do interpretacji wskazanego orzeczenia TK, Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału z wnioskiem o jego wykładnię; wnioskowi temu nie nadano jednak biegu ze względów formalnych (tj. z uwagi na niemożność dokonania tej wykładni przez ten sam personalnie skład orzekający, który wydał omawiane orzeczenie).

nym w rozpoznaniu wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy z dnia 6 marca 1993 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 28, poz. 127). Chodziło również o wprowadzenie nowych uregulowań bez zachowania stosownego *vacatio legis* – co naruszyło zasadę niedziałania prawa wstecz, a, co za tym idzie, zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego w nim prawa. W opinii Trybunału, jest to „kolejny przykład wysoce nagannej praktyki ustawodawcy”. Zasada niedziałania prawa wstecz i konieczności zachowania niezbędnego okresu *vacatio legis* ma szczególnie istotne znaczenie w zakresie podejmowanych przez obywateli działań gospodarczych. Działania te bowiem stanowią często podstawę egzystencji i poczucia bezpieczeństwa obywateli. Zmiany regulacji podatkowych nie mogą zaskakiwać podatników, narażając ich niekiedy na poważne straty. Naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, w tym wypadku podatkowego, stanowi jednocześnie naruszenie zasady państwa prawnego. Może nim być także brak odpowiedniego *vacatio legis* dla regulacji przewidującej zmiany zasady opodatkowania w zakresie swoich praw majątkowych.

Należy w tym miejscu powołać również orzeczenie TK z dnia 29 marca 1994 r., sygn. akt K. 13/93 (OTK cz. I, poz. 6), w którym Trybunał uznał, że uchylenie z mocą wsteczną zasady dotyczącej waloryzacji tzw. progów podatkowych, i, w konsekwencji utrzymanie progów podatkowych obowiązujących w roku ubiegłym, naruszyło zasadę niedziałania prawa wstecz, a w konsekwencji zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego w nim prawa. TK zwrócił przy tym uwagę, że w jego dotychczasowym orzecznictwie utrwalił się pogląd, że naruszenie zasady niedziałania prawa wstecz jest niezgodne z zasadami pewności prawa i zaufania obywateli do państwa. Podobne stanowisko zajął Trybunał w orzeczeniu z dnia 24 maja 1994 r., sygn. K. 1/94 (OTK cz. I, poz. 10), wydanym w wyniku rozpoznania wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy z dnia 6 marca 1993 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących zasad opodatkowania oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 28, poz. 127). We wskazanym orzeczeniu TK wskazał również na stanowisko Sądu Najwyższego, który stwierdził, iż „zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem przejawia się m. in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie

podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nim następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny” (I PR 1/91, I PRN 34/91). Retroaktywne działanie przepisów ogranicza sferę wolności i odpowiedzialności człowieka (obywatela), który powinien mieć możliwość decydowania się na różne opcje i wybory.

Zaprezentowane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dowodzą, że w okresie zachodzących w naszym kraju przemian ustrojowych niejednokrotnie dochodziło do naruszenia przez ustawodawcę podstawowych zasad, wynikających z ogólnie pojmowanej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego w nim prawa. Jeszcze większym smutkiem napawa fakt, iż pomimo wydawania przez TK kolejnych orzeczeń stwierdzających niekonstytucyjność przepisów, wprowadzonych bez zachowania okresu *vacatio legis* i, co za tym idzie, naruszających prawa niewadliwie nabyte, ustawodawca nie za bardzo się tym przejmował, popełniając, w kolejnych aktach prawnych, te same błędy. Oczywiście można powiedzieć, że stan taki był uzasadniony potrzebą budżetu państwa, ale nie można łamania podstawowych, obowiązujących w procedurze administracyjnej i w ogóle w prawie, zasad, tłumaczyć nieodmiennie racjami ekonomicznymi. W takiej sytuacji państwo staje się nieprzyjazne obywatelowi, albo co gorsza, pomiędzy urzędem a obywatelem, zaczyna narastać atmosfera wrogości i walki. Tego rodzaju sytuacje cofają nas do poprzedniej epoki i są nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawa.

Z innych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w tej kwestii wskazać należy jeszcze na następujące:

- orzeczenie z dnia 10 stycznia 1995 r., sygn. akt K. 16/93 (OTK 1995, cz. I, poz. 1). Mocą powyższego orzeczenia TK uznał za niezgodne z art. 1 i art. 3 ust. 2 przepisów konstytucyjnych (pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym) niektóre przepisy ustawy budżetowej na rok 1993. Stwierdził, iż naruszają one konstytucyjny tryb dojścia do skutku ustawy budżetowej przez włączenie ich do projektu ustawy budżetowej i uchwalenie w tej ustawie oraz że naruszają one zasadę zaufania obywateli do państwa stanowiącą wiodącą podstawę stosunku ubezpieczeniowego. W opisaney sprawie doszło do naruszenia praw emerytów i rencistów – poprzez wprowadzenie mniej korzystnych zasad określania wysokości emerytur i rent. Jak stwierdził TK, trudności ekonomiczne nie mogą

stanowić usprawiedliwienia dla ograniczania praw emerytalno-rentowych osób najbiedniejszych, najczęściej bezradnych i nie mających możliwości poprawienia swoich warunków egzystencji. Zastrzeżenia wywołuje ponadto brak stosownego *vacatio legis* dla przepisów regulujących wysokość emerytur i rent;

- orzeczenie z dnia 11 września 1995 r., sygn. akt P 1/95 (OTK cz. I, poz. 3). Mocą powyższego orzeczenia TK uznał za niezgodny z art. 1, art. 3 ust. 1 i art. 7 wyżej powołanych przepisów konstytucyjnych, m. in. przepis art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 30 grudnia 1992 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1993 r. oraz o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. 1993 r., Nr 1, poz. 1), jako naruszający zasady demokratycznego państwa prawnego, praworządności i ochrony własności – przez to, że z mocą wsteczną i bez jakiegokolwiek okresu dostosowawczego ukształtował niekorzystne prawo do wynagrodzenia, uregulowane w innych przepisach ustawowych;

- orzeczenie z dnia 15 marca 1995 r., sygn. akt K. 1/95 (OTK cz. I, poz. 7). Mocą powyższego orzeczenia TK uznał za niezgodne z art. 1 wyżej powołanych przepisów konstytucyjnych, niektóre przepisy ustawy z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 1995 r., Nr 5, poz. 25) – jako wprowadzające zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych w toku roku podatkowego. Narusza to pewność prawa i zaufanie obywateli do państwa, wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego. Nadto wprowadzenie niekorzystnych dla podatników zmian z mocą wsteczną i bez stosownego okresu dostosowawczego narusza zasadę pewności prawa i zaufania obywateli do państwa (podobne stanowisko i w podobnej sprawie zajął TK w orzeczeniu z dnia 28 grudnia 1995 r., sygn. akt K. 28/95 – OTK cz. III, poz. 21);

- orzeczenie z dnia 23 kwietnia 1996 r., sygn. akt K. 29/95 (OTK cz. II, poz. 10). Mocą powyższego orzeczenia TK uznał za niezgodne z art. 72 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym w zw. z art. 1 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy przez art. 77 tej Ustawy, niektóre przepisy ustawy z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 124, poz. 601) – jako ingerujące w nadmierny sposób w nakaz stabilizacji stanu osobowego rad gmin w okresie kadencji i naruszające przez to zasadę kadencyjności składu tych organów. Trybunał zwrócił

tu uwagę na fakt bezpośredniego związku stabilizacji składu organu kadencyjnego z ogólną zasadą państwa demokratycznego;

- orzeczenie z dnia 23 października 1996 r., sygn. akt K. 1/96 (OTK cz. V, poz. 38). Mocą powyższego orzeczenia TK uznał za niezgodny z art. 1 wyżej powołanych przepisów konstytucyjnych, przepis art. 1 pkt. 13 w zw. z art. 5 ustawy z dnia 22 grudnia 1995 r. o zmianie ustawy o finansowaniu gmin (Dz. U. Nr 154, poz. 794) – ponieważ narusza on zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności zasadę zaufania do państwa i do stanowionego przezeń prawa. Trybunał wskazał, iż ustawodawca musi pamiętać, że budżety gminne obowiązują w cyklu rocznym, a ich planowanie opiera się na założeniu trwałości obowiązującego w tym czasie ustawodawstwa;

- wyrok z dnia 25 listopada 1997 r., sygn. akt K. 26/97 (OTK cz. V-VI, poz. 64). Mocą powyższego wyroku TK uznał za niezgodne z art. 2 Konstytucji RP niektóre przepisy ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. Nr 137, poz. 638) – w zakresie, w jakim wprowadzając nowe unormowania prawne ustawa ta uchyla dopuszczalność odliczenia od dochodu podatnika kwot wydatkowanych po dniu 1 stycznia 1997 r. na wydatki na określonego rodzaju cele mieszkaniowe. Jak stwierdził Trybunał, ograniczając dopuszczalność tych odliczeń, wskazana ustawa narusza zasady pewności i zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Swoboda ustawodawcy w kształtowaniu materialnych treści prawa podatkowego musi być „równoważona” istnieniem po stronie ustawodawcy obowiązku szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności szanowania zasad „przyzwoitej legislacji”. Klauzula demokratycznego państwa prawnego i wynikająca z niej zasada zaufania obywatela do państwa nakładają na ustawodawcę obowiązek takiego formułowania nowych przepisów podatkowych, które szanuje tzw. interesy w toku (czyli przedsięwzięcia gospodarcze i finansowe rozpoczęte pod rządami przepisów poprzednich);

- wyrok z dnia 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt K. 33/98 (OTK cz. IV, poz. 71). Mocą powyższego wyroku TK uznał za niezgodne z art. 22 i art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji niektóre przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób (Dz. U. Nr 141, poz. 942, z późn. zm.) – jako wprowadzające nadmierne ograniczenia w zakresie korzystania z wolności działalności gospodarczej oraz z wolności wyboru i wykonywania zawodu. Zakwestionowane przepisy uzależniały udzielenie

zezwolenia na prowadzenie krajowego zarobkowego przewozu osób pojazdami samochodowymi nie będącymi taksówkami, od niekaralności właściciela przedsiębiorstwa, a w przypadku osoby prawnej – od niekaralności członków organu zarządzającego za niektóre przestępstwa (m. in. karne skarbowe lub przeciwko dokumentom). Takie uregulowania są sprzeczne z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa;

- wyrok z dnia 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K. 22/99 (OTK cz. VII, poz. 166). Mocą powyższego wyroku TK uznał za niezgodne z art. 2 Konstytucji niektóre przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 98, poz. 602, z późn. zm.) – w zakresie, w jakim uzależniają one wykonywanie zawodu dotychczasowych instruktorów i wykładowców nauki jazdy w ośrodkach szkolenia lub szkołach jazdy, wykonujących te czynności w dniu wejścia w życie uprzednich przepisów, od posiadania średniego wykształcenia. Tego rodzaju uregulowania naruszają, w ocenie Trybunału, zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa¹⁴⁹;

- wyrok Trybunału z dnia 27 maja 2002 r., sygn. akt K 20/01 (OTK-A cz. III, poz. 34). Mocą powyższego wyroku TK uznał za niezgodny z art. 52 ust. 1 i art. 83 w zw. z art. 2 Konstytucji przepis art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. 2001 r., Nr 87, poz. 960, z późn. zm.). Nałożenie na osobę dokonującą zameldowania na pobyt stały lub czasowy (trwający ponad 2 miesiące) obowiązku przedstawienia organowi meldunkowemu potwierdzenia uprawnienia do przebywania w lokalu może oznaczać np. utrudnienia w wyborze miejscowości, w której chce się przebywać – co jest nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym.

Wynika z tego w sposób jednoznaczny, jak ogromne znaczenie dla wzajemnych relacji pomiędzy urzędem a obywatelem ma zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego w nim prawa. Żadna inna zasada nie znalazła tak szerokiego odbicia w orzecznictwie sądowym oraz w literaturze. Należałoby się teraz zająć jeszcze trzema zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego: zasadą udzielania pomocy prawnej stronom i innym uczestnikom postępowania, zasadą czynnego udziału stron w postępowaniu oraz zasadą szybkości i prostoty postępowania.

¹⁴⁹ Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku tzw. agentów celnych. Jednakże po wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich w tej kwestii, budzące wątpliwości uregulowania zostały zmienione

e. Zasada udzielania pomocy prawnej stronom i innym uczestnikom postępowania

Wskazaną zasadę ustanawia przepis art. 9 k.p.a. (stanowiący, że organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego; organy czuwają przy tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek). Przepis ten ma swój odpowiednik w art. 121 § 2 Ordynacji podatkowej, sformułowanym jednak nieco bardziej lakonicznie. Art. 146 § 1 Ordynacji podatkowej stanowi natomiast, że minister właściwy do spraw finansów publicznych, na pisemny wniosek zainteresowanego, wydaje w jego indywidualnej sprawie, pisemną interpretację przepisów prawa podatkowego (interpretację indywidualną).

Wskazane uregulowania prawne ustanawiają szczytną zasadę udzielania zwracającemu się do urzędu obywatelowi szeroko rozumianej pomocy. Przy tym należy podkreślić, iż nie chodzi tu o działania, polegające na udzielaniu stronom tzw. adwokackiej pomocy prawnej – tj. tego rodzaju pomocy, jakiej powinien udzielać stronie jej pełnomocnik. Nie chodzi tu także o podejmowanie w imieniu strony jakichkolwiek działań, czy też zastępowanie jej w czynnościach przed organami prowadzącymi postępowanie (np. udzielanie porad prawnych, sporządzanie pism urzędowych itd.). Uregulowania te mają związek z przepisem art. 12 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, stanowiącym, iż w swoich kontaktach z jednostką urzędnik zachowuje się właściwie, uprzejmie i pozostaje „dostępny” (czyli „przyjazny”). Nie co zaakceptowania jest w tym kontekście np. sytuacja, w której urzędnik, przed podjęciem merytorycznego rozstrzygnięcia nie chce, bądź też nie potrafi odpowiedzieć na żadne pytania strony lub innego uczestnika postępowania. Co więcej, urzędnik nie powinien czekać, aż strona go o cokolwiek zapyta, lecz przed podjęciem decyzji powinien udzielić obywatelowi dokładnych informacji, dotyczących zaistniałego w konkretnej sprawie stanu prawnego, jak również udzielić informacji o skutkach podjętych przez stronę działań – szczególnie jeśli są one dla niej niekorzystne. Karygodna byłaby tego rodzaju sytuacja, w której urzędnik wykorzystywałby niewiedzę strony postępowania, w celu wydania nie-

korzystnego dla niej (ale korzystnego np. dla budżetu państwa czy budżetu gminy) rozstrzygnięcia¹⁵⁰.

Faktem jest, iż w prawie została przyjęta zasada „ignorantia iuris nocet” – lecz nie powinna ona oznaczać, iż prowadzący postępowanie organ wykorzystuje niewiedzę strony dla podjęcia niekorzystnej dla niej decyzji. Tego rodzaju sytuacje są nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawa i szkodzą wzajemnym relacjom pomiędzy urzędem a obywatelem. Nie do zaakceptowania jest również sytuacja, w której pomiędzy urzędem a obywatelem, zamiast atmosfery współpracy, ma miejsce atmosfera walki, odbywającej się na zasadzie „kto kogo pokona” – a taka sytuacja istniała w naszych urzędach przez dziesiątki lat¹⁵¹.

W kontekście omawianej zasady bardzo istotny jest wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 lipca 1992 r., sygn. akt III ARN 40/92 („Współnota” 1992 r., Nr 47, str. 16, „Państwo i Prawo” 1993 r., Nr 3, str. 110; glosy – m. in. W. Taras, „Państwo i Prawo” 1993 r., Nr 3, poz. 110 i J. Zimmermann, „Państwo i Prawo” 1993 r., Nr 8, str. 116), w którym SN stwierdził, iż obowiązek informowania i wyjaśniania stronom przez organ prowadzący postępowanie całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych toczącej się sprawy (art. 9 k.p.a.) powinien być rozumiany tak szeroko jak to jest tylko możliwe (podkreślenie autora). Udowodnione naruszenie tego obowiązku powinno być rozumiane jako wystarczająca podstawa do uchylenia decyzji, szczególnie wówczas, gdy urzędnik stwierdza (lub powinien stwierdzić), że strona zamierza podjąć działania wiążące się dla niej z niekorzystnymi skutkami lub nawet z ryzykiem wystąpienia podobnych skutków. W takim wypadku urzędnik ma wyraźny obowiązek w możliwie jasny sposób wyjaśnić stronie całość okoliczności sprawy i równie wyraźnie wskazać na ryzyko wystąpienia

¹⁵⁰ W mojej wieloletniej pracy w organach administracji oraz w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich nie spotkałem się jeszcze ani razu z sytuacją, w której urzędnik w sposób wyczerpujący informowałby stronę, bądź uczestnika postępowania o wszelkich okolicznościach sprawy oraz uprzedzałby obywatela o ewentualnych skutkach podejmowanych przez niego działań. Przeciwnie – standardowa była sytuacja, w której urzędnik nie odpowiadał na żadne postawione mu pytania, a po przeprowadzeniu szablonowego postępowania wydawał również szablonową decyzję. A już na pewno nikt nie czuwał nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielał im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek

¹⁵¹ Przypomina mi się w tym miejscu scena z mojej pracy w Głównym Urzędzie Cel – gdzie przedłożenie przez stronę dokumentacji, potwierdzającej w jednoznaczny sposób jej rację, zostało skwitowane przez naczelnika wydziału słowami: „wytracili nam broń z ręki”

podobnych skutków. Jak dalej stwierdził Sąd Najwyższy, jest to jedyny odpowiadający zasadzie wyrażonej w art. 1 Konstytucji sposób rozumienia art. 9 k.p.a. Zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (orzeczenia K. 3/89, K. 3/90, K. 14/91, K. 15/91), jak również w orzecznictwie Sądu Najwyższego (orzeczenie z dnia 14 lutego 1991 r., I PRN 1/91) utrzymała się tzw. zasada ochrony zaufania obywatela do prawidłowości działań organów administracji i sądów, z której wynika, że nie powinien być narażony na uszczerbek obywatel działający w przekonaniu, iż odnoszące się doń działania (m. in. informacja) organów państwa są prawidłowe i odpowiadające prawu¹⁵².

Zasada udzielania pomocy prawnej stronom i innym uczestnikom postępowania znalazła również szerokie odbicie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przykładowo, w wyroku z dnia 15 lutego 1984 r., sygn. akt SA/Po 1122/83 (GAP 1986 r., Nr 4, str. 45) NSA stwierdził, iż obowiązkiem każdego organu administracji jest jak najstaranniejsze wyjaśnienie podstawy faktycznej i prawnej decyzji, co wpływa także z zasad ogólnych, wyrażonych w art. 9 k.p.a. (zasada udzielania pomocy prawnej) oraz art. 11 k.p.a. Chodzi zatem także o wytłumaczenie, dlaczego organ administracji zastosował dany przepis do konkretnych ustaleń, albo dlaczego uznał go za niewłaściwy¹⁵³.

Jak ponadto stwierdził NSA w wyroku z dnia 20 października 1993 r., sygn. akt II SA 1740/93 (wyrok niepublikowany) „błędne pouczenie nie może szkodzić stronie, która się do tego pouczenia dostosowała – zasada powyższa (wyrażona *expressis verbis* w art. 112 k.p.a., w odniesieniu do prawa odwołania, wniesienia skargi lub powództwa) ma faktycznie zasięg szerszy i odnosi się do różnych sytuacji prawnych strony, wynika to m. in. z art. 9 k.p.a. nakazującego organom administracji należyte i wyczerpujące informowanie stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków oraz czuwanie nad tym, by strony nie poniosły szkody z powodu nieznamości prawa i w tym celu udzielania im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek”.

¹⁵² Kwestia ta była już sygnalizowana przy okazji omawiania Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji

¹⁵³ Np. przy przywozie z zagranicy elementów i podzespołów służących do zmontowania kompletnego pojazdu samochodowego, organ administracji powinien wyjaśnić, dlaczego w tego rodzaju sprawach do wymiaru cła ma zastosowanie Reguła 2a Ogólnych Reguł Interpretacji Nomenklatury Scalonej (stanowiąca, że w takich wypadkach cło należy wymierzać od samochodu kompletnego w stanie rozmontowanym)

Powołać należy również w tym miejscu wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 maja 1995 r., sygn. akt SA/Po 437/95 (wyrok niepublikowany), w którym zostało stwierdzone, iż organom podatkowym nie wolno dla rzekomych korzyści finansowych państwa wykorzystywać nieznajomości prawa przez obywatela oraz udzielać mu fałszywych informacji, powodujących niekorzystną dlań sytuację. Jednakże należy mieć na względzie, iż wyrażona w art. 9 k.p.a. zasada wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania, nie zobowiązuje organu podatkowego do doradztwa w sprawach wykraczających poza zakres tego postępowania (tak: wyrok NSA z dnia 22 maja 1998 r., sygn. akt I SA/Lu 507/97, niepublikowany).

Zasada udzielania pomocy prawnej stronom i innym uczestnikom postępowania znalazła również swoje odbicie w prawie europejskim. Pisałem już kilkakrotnie o art. 12 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, który to przepis podkreśla służebną rolę administracji względem obywatela. Zasada ta znalazła swój wyraz także w przepisie art. 10 ust. 3 Kodeksu, stanowiącym, iż „w razie potrzeby urzędnik służy jednostce poradą dotyczącą możliwego sposobu postępowania w sprawie wchodzącej w zakres jego działania oraz dotyczącą pożądanego sposobu rozstrzygnięcia sprawy”. Również w rezolucji Nr (77) 31 z dnia 28 września 1977 r. o ochronie jednostki w sprawach rozstrzyganych aktami organów administracji sformułowano postulaty w tym zakresie – m. in. wskazano na prawo zainteresowanych stron do wysłuchania, jak również na konieczność dokładnego uzasadnienia podjętych aktów administracyjnych oraz wskazywania przysługujących od nich środków zaskarżenia. Na zasady te wskazują również inne akty prawa europejskiego, o których była już mowa w poprzednich rozdziałach.

Z tym co zostało powyżej powiedziane, związana jest również kwestia tzw. prawa jednostki do informacji. Należy tu wskazać na niektóre akty prawa europejskiego, związane ze wskazaną zasadą, np. na rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy Nr R (81) 19 z dnia 25 listopada 1981 r. w sprawie dostępu do informacji posiadanej przez władze publiczne. W rekomendacji stwierdzono m. in., że każdy, w obrębie jurysdykcji państwa członkowskiego Rady Europy, ma prawo uzyskać, na żądanie, informację znajdującą się w posiadaniu władzy publicznej. Moim zdaniem dotyczy to również obowiązku udzielania przez organ administracji stronom i innym uczestnikom postępowania informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na

ustalenie ich praw i obowiązków, będących przedmiotem postępowania administracyjnego. W tzw. raporcie wyjaśniającym do powyższej rekomendacji stwierdzono m. in., iż podmiotowi postępowania należy zapewnić odpowiednią i przekazaną we właściwy sposób informację, związaną z będącą przedmiotem postępowania materią – tak, aby mógł skorzystać z prawa do przedstawienia swoich racji. „Powinien on zatem być, o ile wyrażnie tego zażąda, poinformowany o okolicznościach i faktach sprawy, w tym o prawie tworzącym podstawę do ich rozstrzygnięcia”¹⁵⁴. Występuje tu zatem wyraźna zbieżność z omawianym powyżej art. 9 k.p.a. oraz art. 121 § 2 Ordynacji podatkowej¹⁵⁵.

f. Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu

Zasada ta znalazła swoje odbicie w przepisie art. 10 k.p.a., zgodnie z którym organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 k.p.a.). Art. 10 § 2 k.p.a. przewiduje odstępstwo od wskazanej zasady jedynie w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na niepowetowaną szkodę materialną (taka sytuacja zachodziłaby np. w przypadku klęski żywiołowej – pożaru, powodzi, niebezpieczeństwa wybuchu itd.). W myśl natomiast art. 10 § 3 k.p.a. organ administracji publicznej obowiązany jest utrwać w aktach sprawy, w drodze adnotacji, przyczyny odstąpienia od zasady określonej w § 1. Odpowiednikiem wskazanego przepisu jest art. 123 Ordynacji podatkowej.

Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu jest zasadą o fundamentalnym znaczeniu dla całego systemu prawnego. Zasada

¹⁵⁴ Por. Z. Kmiecik – op. cit., str. 86

¹⁵⁵ Wskazać również należy na inne wynikające ze wspomnianej rekomendacji dyrektywy. Stwierdzono m. in., że: dostęp do informacji zostanie zagwarantowany skutecznymi i właściwymi środkami; nie wolno odmówić dostępu do informacji z uwagi na to, że zainteresowany nie wykazał szczególnego interesu w sprawie; dostęp do informacji należy zapewnić na stopie równości; wyliczone zasady mogą podlegać tylko takim ograniczeniom i restrykcjom, które są niezbędne w społeczeństwie demokratycznym dla ochrony uzasadnionych interesów publicznych oraz dla ochrony prywatności i innych słusznych interesów prywatnych; każde żądanie udzielenia informacji będzie rozpatrzone w rozsądnym terminie; odmawiając dostępu do informacji władza publiczna ujawni wynikające z ustawy lub praktyki motywy odmowy; każda odmowa udostępnienia informacji podlegać będzie uruchamianej na życzenie jednostki kontroli

ta występuje również w innych niż administracyjna procedurach – np. karnej czy cywilnej, a odstępstwa od niej dopuszczalne są jedynie w sytuacjach zupełnie wyjątkowych (w takich sytuacjach możliwe jest wydanie wyroku zaocznego, od którego przysługuje sprzeciw)¹⁵⁶. Zasadą ta jest również bardzo istotna dla relacji urząd-obywatel w polskim systemie prawnym – trudno sobie wyobrazić ukształtowanie się zdrowych relacji pomiędzy dwoma podmiotami, kiedy jeden z nich będzie wyłączony z dotyczącego go postępowania (chyba że zachodzi sytuacja nadzwyczajna – por. art. 10 § 2 k.p.a.).

Dość często można było się spotkać w urzędach z sytuacjami, kiedy wydania decyzji nie poprzedzało przeprowadzenie wyczerpującego postępowania dowodowego, a dowody przeprowadzano dopiero po wydaniu merytorycznego rozstrzygnięcia, od którego strona składała środek zaskarżenia (bardzo często tego rodzaju sytuacje powtarzały się np. w postępowaniu celnym). Jak orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 stycznia 1988 r., sygn. akt IV SA 806/87 (ONSA 1988 r., Nr 1, poz. 24) praktyka przeprowadzenia przez organy administracji uzupełniających dowodów dopiero po wydaniu decyzji i jej zaskarżeniu przez stronę narusza prawo strony do czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu administracyjnym, w wyniku którego ma dojść do wydania decyzji (art. 10 § 1, art. 79 i 81 k.p.a.). Co więcej, jeżeli organ odwoławczy przeprowadza w sprawie uzupełniające postępowanie, to zgodnie z art. 10 § 1 w zw. z art. 140 k.p.a. przed wydaniem decyzji zobowiązany jest umożliwić stronom wypowiedzenie się co do zebranych dodatkowo dowodów i materiałów (tak: wyrok NSA z dnia 7 marca 1989 r., sygn. akt SA/Kr 11/89, niepublikowany).

Organy administracji powinny zapewnić czynny udział w postępowaniu wszystkim podmiotom, które odpowiadają kryterium określającym strony postępowania. Okoliczność, iż strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu, stanowi podstawę do wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt. 4 k.p.a.). Z kolei naruszenie prawa, dające podstawę do wznowienia postępowania z przyczyn określonych w art. 145 § 1 k.p.a., powoduje uchylenie decyzji przez Naczelny Sąd Administracyjny (tak: wyrok NSA z dnia 21 czerwca 1993 r., sygn. akt V SA 1497 i 1498/92, niepublikowany). Jak ponadto orzekł NSA

¹⁵⁶ W tym kontekście za nieodpowiedzialne należy uznać pomysły niektórych polityków, aby np. udział oskarżonego w postępowaniu przed sądem był nieobowiązkowy

w wyroku z dnia 25 kwietnia 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2294/95 (wyrok niepublikowany), okoliczności faktyczne ustalone w postępowaniu, w którym strona nie miała możliwości wzięcia udziału i wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów przed wydaniem decyzji, nie mogą być uznane za udowodnione. Jeżeli organ odwoławczy przeprowadza uzupełniające postępowanie dowodowe, to zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a., w zw. z art. 140 k.p.a. przed wydaniem decyzji zobowiązany jest umożliwić stronom wypowiedzenie się co do zebranych dodatkowo dowodów i materiałów.

Może się zdarzyć, że w toku postępowania, np. podatkowego, strona zapozna się z dowodami co prawda dotyczącymi tego postępowania, ale zgromadzonymi w toku innego postępowania – np. w toku postępowania karnego. Jak orzekł NSA w wyroku z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt I SA/Kr (wyrok niepublikowany) zaznajomienie strony z dowodami zebranymi w ramach innego postępowania, w tym także postępowania karnego skarbowego, nie zwalnia organu podatkowego od obowiązku, wynikającego z art. 10 § 1 k.p.a., zapoznania jej z tymi dowodami i materiałami w toku postępowania podatkowego, zmierzającymi do wydania na ich podstawie decyzji podatkowej.

Oczywiście organy administracji publicznej nie mogą zmusić obywatela do skorzystania z przysługujących mu uprawnień, w tym również do wzięcia przezeń czynnego udziału w postępowaniu, jeśli on sobie tego nie życzy. Tego rodzaju teza została sformułowana w wyroku NSA z dnia 7 maja 1999 r., sygn. akt I SA/Wr 48/97 (wyrok niepublikowany).

Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym została w prawie europejskim podniesiona do rangi jednego ze standardów procedury administracyjnej. Znalazła ona swoje odbicie we wspomnianych już rezolucjach i rekomendacjach Komitetu Ministrów Rady Europy. A także w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji (art. 16 ust. 1 i 2, stanowiące o obowiązku respektowania przez urzędników prawa do obrony oraz o prawie strony do przedstawienia urzędowi wszystkich swoich uwag i spostrzeżeń). Zasada ta łączy się pośrednio z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego w nim prawa; trudno przecież sobie wyobrazić, aby takie zaufanie mogło się wykształcić w sytuacjach, w których obywatel pozbawiony jest możliwości wzięcia udziału w dotyczącym go postępowaniu. Łączy się ona również z przyjętą w prawie europejskim zasadą prawa obywatela do sprawiedliwej procedury – aby bowiem procedura mogła być uznana za „sprawiedliwą”, musi toczyć się według obowiązujących w niej

podstawowych reguł. Reguły te to pewne „podstawowe elementy, które muszą być zachowane, jeśli postępowanie ma odpowiadać nie tylko wymogom demokratycznego państwa prawnego, ale wprost fundamentalnym zasadom państwa cywilizowanego¹⁵⁷”. Zalicza się do nich m. in. dopuszczenie obywatela do udziału w rozstrzygnięciu jego sprawy¹⁵⁸ – a więc zasadę czynnego udziału stron w toczącym się postępowaniu administracyjnym.

Zasada ta znalazła również swoje odbicie w klasyfikacjach, dokonywanych przez innych autorów – np. R. S. Summers¹⁵⁹ za jedną z tzw. „wartości procesowych” uznaje „partycypację obywateli w procesie podejmowania decyzji” (jak również możliwość uchylenia się od wskazanej powyżej partycypacji)¹⁶⁰. J. Łętowski¹⁶¹ wyróżnił natomiast, w odniesieniu do sfery administrowania, trzy podstawowe formy uczestniczenia obywateli w tym zakresie:

- 1) przedstawienie stanowiska organowi wydającemu decyzję,
- 2) konsultację (obowiązek zasięgnięcia opinii zainteresowanych i ustosunkowania się do niej),
- 3) bezpośrednie współuczestnictwo w podejmowaniu decyzji.

A zatem, podsumowując, organ administracji, aby mógł być uznany za przyjazny względem obywatela, musi zapewnić mu czynny udział w dotyczącym go postępowaniu. Musi to być przy tym udział rzeczywisty, a nie pozorny, ograniczający się np. do poinformowania obywatela o istnieniu art. 10 k.p.a., bez udzielenia mu jakichkolwiek wskazówek, w jaki sposób prawo wynikające z tego przepisu może być w toku postępowania administracyjnego realizowane (koresponduje to z treścią omawianego już przepisu art. 9 k.p.a.).

¹⁵⁷ J. Łętowski – „Prawo administracyjne dla każdego”, str. 171 i n.

¹⁵⁸ Ibidem, str. 172

¹⁵⁹ R.S. Summers – „Evaluating and Improving Legal Processes – A Plea for „Process Values”, „Cornell Law Review”, vol. 60, Nr 1, str. 20 i n.; Z. Kmiecik – „Postępowanie...”, str. 51 i 53

¹⁶⁰ Kwestii partycypacji społecznej w procesie administrowania został poświęcony pkt. 4 rozdziału I opracowania Z. Kmiecika „Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego”, str. 26-28. Jak słusznie wskazuje autor, partycypacja ta uwidacznia się w najszerszym stopniu w skali społeczności lokalnych

¹⁶¹ J. Łętowski – „Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe”, str. 155, cyt. za Z. Kmiecik – ibidem, str. 28

g. Zasada przekonywania

Zasadę tą konstytuuje przepis art. 11 k.p.a., w myśl którego organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu. Przepis ten ma swój odpowiednik w art. 124 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym organy podatkowe powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu. Jak widać, przepisy te są w swojej treści niemal identyczne.

Wskazaną zasadę należy odnieść zarówno do postępowania wyjaśniającego, jak i do obowiązku uzasadnienia przez organy administracji wydanej w konkretnej sprawie decyzji. Ma ona również związek z omawianą już zasadą udzielania pomocy prawnej stronom i innym uczestnikom postępowania – oraz, w pewnym stopniu, z zasadą dochodzenia prawdy obiektywnej i z zasadą zaufania obywateli do organów państwa i stanowionego w nim prawa. Należy tu także powołać inne przepisy mający pewny związek z zasadą przekonywania – np. zgodnie z art. 77 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Zasada przekonywania odgrywa dużą rolę w ukształtowaniu się „przyjaznych” relacji pomiędzy organem administracji a obywatelem – nawet bowiem w sprawie, w której miałoby zapaść niekorzystne dla strony rozstrzygnięcie, powinna ona mieć świadomość, iż jest ono zgodne z obowiązującym prawem.

Zasada przekonywania powinna „przenikać całokształt działań administracji, w toku całego postępowania”. Nie można jej „sprowadzać jedyniedo obowiązku motywowania (czy też należytego motywowania) decyzji i postanowień (...)”¹⁶².

Jak słusznie podkreślają niektórzy autorzy¹⁶³, wbrew zawartemu w powołanych powyżej przepisach sformułowaniu „aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu” – stosowanie zasady przeko-

¹⁶² S. Rozmaryn – op. cit., str. 899, cyt. za Z. Janowicz – op. cit., str. 75

¹⁶³ por. B. Adamiak, J. Borkowski – op. cit., str. 88

nywania winno odnosić się nie tylko do decyzji nakładających na stronę obowiązki, ale również do decyzji negatywnych (odmownych).

Jak orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 lutego 1984 r., sygn. akt SA/P 1122/83 (GAP 1986 r., Nr 4), obowiązkiem każdego organu administracji jest jak najstaranniejsze wyjaśnienie podstawy faktycznej i prawnej decyzji, co wynika także z zasad ogólnych wyrażonych w art. 9 k.p.a. (zasada udzielania pomocy prawnej) oraz w art. 11 k.p.a. (zasada przekonywania, czyli wyjaśniania stronie „zasadności przesłanek” rozstrzygnięcia). Chodzi zatem także o wytłumaczenie, dlaczego organ ten dany przepis zastosował do konkretnych ustaleń lub uznał go za niewłaściwy. Jak już bowiem podkreślałem, strona powinna mieć pewność, że wydane w jej sprawie rozstrzygnięcie jest zgodne z obowiązującym prawem.

Należy tu również przytoczyć wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 października 1993 r., sygn. akt V SA 250/93 (ONSA 1994 r., Nr 2, póź. 84). W wyroku tym Sąd orzekł, iż prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury ze względu na jego istotne znaczenie w procesie urzeczywistniania praw i wolności obywatelskich, mieści się w treści państwa prawnego (art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). W państwie prawnym wymagane jest nie tylko zrozumiałe, precyzyjne i zgodne z innymi regułami, wynikającymi z istoty takiego państwa, unormowanie procedury, lecz również prawidłowe i ściśle jej stosowanie w praktyce, w szczególności zaś tych jej przepisów, które określają uprawnienia procesowe uczestników postępowania.

Zasada przekonywania znalazła również swój wyraz w prawie europejskim. Art. 18 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji stanowi, iż w odniesieniu do każdej wydanej przez instytucję decyzji, która może mieć negatywny wpływ na prawa lub interesy pojedynczej osoby, należy podać powody, na których opiera się wydana decyzja; w tym celu należy jednoznacznie podać fakty i podstawę prawną podjętej decyzji (ust. 1). Co więcej, ust. 2 powyższego przepisu zobowiązuje urzędnika do odstąpienia od wydania decyzji, które opierałyby się na niewystarczających lub niepewnych podstawach i które nie zawierałyby indywidualnej argumentacji.

Obowiązek uzasadniania decyzji administracyjnych znalazł również swój wyraz w omawianych już aktach prawa tzw. „soft-law” (vide np. powołana już rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy Nr (77) 31 z dnia 28 września 1977 r. o ochronie jednostki w sprawach rozstrzyganych aktami organów administracji – za jeden z kanonów procedury administracyjnej uznano w niej obowiązek uzasadnienia przez administrację podjętego aktu).

Zasada przekonywania ma również związek z zasadą prawa obywatela do sprawiedliwej procedury – jak już bowiem wspomniano, aby procedura mogła być uznana za „sprawiedliwą”, obywatel powinien mieć świadomość, że wydane w jego sprawie orzeczenie jest zgodne z obowiązującym prawem.

„W literaturze podnosi się, że zasadniczym warunkiem czy też elementem sprawiedliwości proceduralnej jest zapewnienie bezstronnego i konsekwentnego stosowania obowiązujących reguł¹⁶⁴. Niektórzy autorzy podejmują próbę stworzenia klasyfikacji tych zasad. Taką próbę podjął J. Łętowski¹⁶⁵, wyliczając łącznie osiem reguł, którym musi odpowiadać postępowanie administracyjne, aby mogło być uznane za „sprawiedliwe”. Autor zaliczył do nich m. in. uczciwy sposób prowadzenia postępowania, obowiązek uzasadnienia decyzji oraz możliwość zakwestionowania wydanej decyzji.

h. Zasada szybkości i prostoty postępowania

Art. 12 § 1 k.p.a. stanowi, że organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwiane niezwłocznie (art. 12 § 2 k.p.a.). Przepis ten ma swój odpowiednik w art. 125 § 1 i 2 Ordynacji podatkowej.

Chyba żadna inna zasada nie była tak często naruszana w naszych urzędach. Opóźnienia w załatwianiu spraw sięgały już nie kilku, ale kilkunastu miesięcy (celował w tym Główny Urząd Cel); strony nie były w ogóle informowane o biegu sprawy oraz o przyczynach opóźnienia, zaś urzędnicy nie ponosili z tytułu tych uchybień żadnej odpowiedzialności. Tymczasem, aby urząd mógł być uznany przez obywatela za przyjazny, nie może miesiącami przetrzymywać jego sprawy, a nadto nie informować go, co się z nią dzieje. Zdarzało się też, że próby zasięgnięcia przez stronę informacji, dotyczących biegu jej sprawy, były kwitowane aroganckimi uwagami urzędników. Takie sytuacje muszą być jak najszybciej wyeliminowane.

¹⁶⁴ Z. Kmiecik – op. cit., str. 149

¹⁶⁵ J. Łętowski – glosa do wyroku NSA, z dnia 5 czerwca 1991 r., sygn. akt II SA 35/91 (OSP 1992 r., Nr 1, poz. 25, str. 51)

Oczywiście należy mieć na względzie, że „szybkie i sprawne” postępowanie nie może być tożsame z niestarannym i niedokładnym załatwianiem spraw – a więc, że wspomniana „szybkość” nie może odbywać się kosztem jakości postępowania. Wspominają zresztą o tym również powołane przepisy, które stanowią, że organy administracji powinny działać nie tylko „szybko”, ale również „wnikliwie” – i te dwa elementy wzajemnie się uzupełniają. Można zatem powiedzieć, że organy administracji powinny działać „szybko i dobrze”.

Obowiązkiem organów państwa jest załatwianie spraw w terminach wynikających z ustaw. O każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie organy mają obowiązek zawiadomić stronę, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy (wyrok NSA z dnia 17 września 1999 r., sygn. akt III SA 7348/98, niepublikowany).

Zgodnie z powoływanym już art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy **w rozsądnym terminie**. I chociaż przepis ten traktuje o postępowaniu sądowym, można go również odnieść do postępowania toczącego się przed organami administracji publicznej. Na taką właśnie interpretację wspomnianego przepisu wskazują również liczne akty prawa europejskiego, zobowiązujące do podjęcia decyzji „w stosownym terminie” (vide np. art. 17 ust. 1 i 2 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji). Sprawna administracja musi przestrzegać zasady szybkości i prostoty postępowania¹⁶⁶.

Pojawia się w tym miejscu pytanie, co to znaczy: „załatwienie sprawy w rozsądnym terminie”? Czy to, że organ administracji powinien starać się jedynie przestrzegać ustanowionych przepisami k.p.a. i Ordynacji podatkowej terminów załatwiania spraw, czy powinien mieć raczej na uwadze, aby termin załatwienia sprawy był „rozsądny” w szerokim tego

¹⁶⁶ Można powołać w tym miejscu szeroko omawiane w literaturze orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, z dnia 21 września 1994 r., w sprawie Fayed v. United Kingdom (PAL, str. 106), w którym zostało przyjęte, iż w celu zbadania, czy nie doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, należy wziąć pod uwagę ogół zabezpieczeń, jakie towarzyszyły postępowaniu wyjaśniającemu prowadzonemu przez urzędników publicznych, mających zapewnić sprawiedliwy proces i rzetelne ustalenie faktów. W moim odczuciu, ten „ogół zabezpieczeń” należy również odnieść do przestrzegania przez organy administracji publicznej zasady szybkości i prostoty postępowania

słowa znaczeniu? Wydaje się, że należałoby tu przyjąć raczej drugie rozwiązanie – nie ma przecież powodów, aby przeciągać załatwianie spraw, które mogą być załatwione w krótszym czasie. Nie ma również powodów przyspieszać załatwiania spraw, jeżeli ucierpiałaby na tym jakość prowadzonego postępowania. Sądzę, że w takim przypadku rozsądnym rozwiązaniem byłoby przedłużenie terminu załatwienia sprawy i poinformowanie strony o przyczynach zwłoki.

i. Zasada ugodowego załatwiania spraw

Wskazaną zasadę konstytuuje przepis art. 13 k.p.a., nie mający swojego odpowiednika w przepisach Ordynacji podatkowej (z uwagi na fakt, że Ordynacja reguluje postępowania w sprawach, w których strony nie mają spornych interesów). Zgodnie z § 1 wyżej wymienionego artykułu, sprawy, w których uczestniczą strony o spornych interesach, mogą być załatwione w drodze ugody sporządzonej przed organem administracji publicznej (ugoda administracyjna). W myśl art. 13 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, powinien w tych przypadkach podejmować czynności skłaniające strony do zawarcia ugody.

„Ugoda administracyjna może dotyczyć dwu wypadków: a) uzgodnienia między stroną a organem administracji (...) pewnej sprawy (...); b) uzgodnienia między stronami takiej sprawy, która rozstrzygana jest w trybie decyzji administracyjnej”¹⁶⁷. Treść przepisu art. 13 k.p.a. wskazuje jednakże, że w polskim systemie prawnym istnieje jedynie możliwość zawierania ugody przez strony o spornych interesach – przed organem administracji publicznej. Potwierdzają to zresztą przepisy art. 114 i n. k.p.a., wyraźnie stanowiące o możliwości zawarcia ugody **przez strony przed organem administracji publicznej**.

Kwestia ugody będzie omawiana w osobnym rozdziale niniejszego opracowania – stąd też nie ma, w mojej ocenie, potrzeby szerszego zastrzymywania się w chwili obecnej nad tym tematem.

j. Zasada pisemności

W myśl art. 14 § 1 k.p.a. sprawy należy załatwiać w formie pisemnej. Sprawy mogą być załatwiane ustnie, gdy przemawia za tym interes

¹⁶⁷ por. J. Starościk – „Prawo administracyjne”, Warszawa 1977 r., str. 289, przypis 20

strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji. Odpowiednikiem wskazanego powyżej przepisu jest art. 126 Ordynacji podatkowej – zgodnie z którym sprawy podatkowe załatwiane są w formie pisemnej, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

Zasada pisemności jest standardem przyjętym we wszystkich współczesnych procedurach – również karnej, cywilnej, czy nawet dyscyplinarnej. Wyjątki od tej zasady przewidziane są jedynie w szczególnych, określonych prawem sytuacjach. Oczywiście zasada pisemności nie wyklucza w żadnym razie możliwości bezpośredniego kontaktu obywatela z urzędem i możliwości wysłuchania przez tenże urząd przedstawionych przez stronę racji – lecz wszelkie decyzje, postanowienia czy materiały postępowania wyjaśniającego powinny mieć formę pisemną. Jest to szczególnie ważne w przypadku gdy strona nosi się np. z zamiarem złożenia środka zaskarżenia od orzeczenia organu administracji. Pisemną formę winny mieć również różnego rodzaju wezwania, zawiadomienia czy inne przesyłki, zaś zwrotne poświadczenie odbioru ma znaczenie dla biegu przewidzianych przez ustawę terminów.

Ustne załatwienie sprawy możliwe jest tylko w razie łącznego spełnienia dwóch przesłanek – mianowicie, gdy za takim załatwieniem przemawia interes strony i nie stoi temu na przeszkodzie żaden przepis prawny. Wydaje się oczywistym, że w „zdrowych” relacjach pomiędzy urzędem administracji a obywatelem, ten ostatni powinien decydować o tym, czy ma „interes” w ustnym załatwieniu sprawy – w żadnym razie nie powinien o tym decydować organ administracji publicznej. W uchwale z dnia 13 października 1997 r., sygn. akt FPK 13/97 (ONSA 1998 r., Nr 1, póź. 7) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż ogłoszenie ustne decyzji administracyjnej, jako wyjątek od zasady pisemności, wymaga utrwalenia tej czynności na piśmie w drodze sporządzenia protokołu (art. 67 § 2 pkt. 5 k.p.a.), który powinien odpowiadać wymaganiom art. 68 i 107 k.p.a. w zakresie koniecznych elementów decyzji. Jeśli bowiem to co znajduje się w aktach, jest jedynie odpisem decyzji (wydrukiem z komputera), to nie można stwierdzić, by doręczenie tego wydruku czyniło zadość obowiązkowi organu wynikającemu z art. 109 § 1 k.p.a.

Uchwała ta ma istotne znaczenie z punktu widzenia stosowania przez nasze urzędy administracyjne różnych „szablonów” komputerowych decyzji. Pomijając kwestie przytoczone powyżej, sądzę że każdy człowiek musi czuć się w pewnym stopniu sfrustrowany, gdy stwier-

dza, iż wydana w jego sprawie decyzja sprowadza się w istocie rzeczy do wpisania w puste miejsca wydruku komputerowego jego danych personalnych. Trudno w takim przypadku oczekiwać, że stosujący tego rodzaju praktyki urząd administracyjny będzie uznany za „przyjazny” względem obywatela.

W wyroku z dnia 14 czerwca 1983 r., sygn. akt I SA 146/83 (wyrok niepublikowany), Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że art. 14 k.p.a. wyklucza możliwość konstrukcji milczącego przyzwolenia lub niewyrażenia sprzeciwu organu administracji w sprawie indywidualnej w sytuacji, gdy istnieje generalny zakaz ustawowy. Także wyraźne brzmienie art. 107 § 1-3 oraz art. 109 § 1 k.p.a. wyklucza możliwość posłużenia się taką konstrukcją.

Jak już mówiłem, zasada pisemności jest powszechnie przyjętym w prawie standardem – w tym również w prawie europejskim. Ma ona związek zarówno z zasadą praworządności, jak i z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego w nim prawa. Chroni jednostkę przed arbitralnymi działaniami organów administracji i zapewnia jej prawo do dochodzenia swoich racji w postępowaniu (realizowane np. przez prawo do zapoznania się z aktami sprawy, prawo do odwołania się od decyzji, wniesienia skargi do sądu administracyjnego itd.). Jeśli nadto chodzi o prawo obowiązujące w Unii Europejskiej, należy mieć na względzie, iż jedną z przyjętych w tym prawie zasad jest zasada odpowiadania na wszelkie pisma w języku obywatela. Innymi słowy, każdy obywatel Unii musi mieć zagwarantowane, iż w przypadku gdy zwróci się do urzędu w swoim rodzimym języku, otrzyma odpowiedź w tym samym języku (por. art. 13 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji).

k. Zasada dwuinstancyjności

Zgodnie z art. 15 k.p.a. postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne. Identycznie stanowi art. 127 Ordynacji podatkowej. Zasada dwuinstancyjności zalicza się do jednego z powszechnie przyjętych w prawie standardów. Strona musi być zabezpieczona przed ewentualnymi wadliwymi działaniami organów administracji, oraz musi mieć świadomość, iż, w przypadku gdy orzeczenie tegoż organu będzie błędne, zostanie ono uchylone przez organ wyższego stopnia. Zasada dwuinstancyjności jest realizowana przez cały, istniejący w procedurze administracyjnej system środków odwoławczych (odwołania od decyzji, zażalenia na postanowienia, wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy itd.). Jeśli chodzi o wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, przyjęte

w tym zakresie rozwiązania należy, w mojej ocenie, uznać za kontrowersyjne — np. art. 127 § 3 k.p.a. stanowi, iż jeśli decyzję w pierwszej instancji wydał minister lub samorządowe kolegium odwoławcze (a takie sytuacje zdarzają się np. przy odmowie uchylenia decyzji po przeprowadzeniu postępowania w trybie wznowienia, czy też przy odmowie stwierdzenia nieważności decyzji wydanej przez organ drugiej instancji) – od decyzji nie służy odwołanie, lecz jedynie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Można by się zastanowić, czy słuszne jest rozwiązanie, w którym środek zaskarżenia od decyzji rozpatruje ten sam organ, który ją wydał.

Zasada dwuinstancyjności postępowania została podniesiona w naszym kraju do rangi konstytucyjnej. W myśl art. 78 Konstytucji RP, każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.

Jak podkreśla się w literaturze¹⁶⁸, obowiązek dwukrotnego rozpoznania sprawy oznacza, że organ I i II instancji, prowadzi, zgodnie z przepisami prawa procesowego, postępowanie wyjaśniające. W toku tego postępowania organ administracji winien się w sposób dokładny ustosunkować do podniesionych przez stronę zarzutów. Jak już wspominałem, w państwie prawa nie do zaakceptowania jest sytuacja wydawania tzw. „decyzji szablonowych” – identycznych w swej treści, a różniących się de facto jedynie danymi personalnymi strony. Nie ma bowiem dwóch spraw identycznych, a tym bardziej spraw, w których strony zgłaszałyby w odwołaniu te same zarzuty.

Zasada dwuinstancyjności postępowania znalazła swoje odbicie w orzecznictwie sądowym. Jak to np. orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 listopada 1992 r., sygn. akt V SA 721/92 (ONSA 1992 r., Nr 3-4, póź. 95), do uznania, że zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 k.p.a.) została zrealizowana, nie wystarcza stwierdzenie, że w sprawie zapadły dwa rozstrzygnięcia dwóch organów różnych stopni. Konieczne jest też, by rozstrzygnięcia te zostały poprzedzone przeprowadzeniem przez każdy z organów, który wydał decyzję, postępowania umożliwiającego osiągnięcie celów, dla których postępowanie to jest prowadzone. Kwestia ta była już sygnalizowana powyżej.

Powstaje pytanie, jakie skutki rodzi wydanie przez organ administracji decyzji z uchybieniem zasady określonej w art. 15 k.p.a. Nie

¹⁶⁸ por. B. Adamiak, J. Borkowski – op. cit., str. 98-99

ulega wątpliwości, że w takiej sytuacji mamy do czynienia z rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu przepisu art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. (por. również przepis art. 247 § 1 pkt. 3 Ordynacji podatkowej) – skutkującym stwierdzeniem nieważności takiej decyzji. Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 kwietnia 1989 r., sygn. akt II SA 1198/88 (ONSA 1989 r., Nr 1, póź. 36) – stwierdzając, iż wydanie decyzji z pogwałceniem zasady dwuinstancyjności, obowiązującej w postępowaniu administracyjnym (art. 15 k.p.a.) godzi w podstawowe prawa i gwarancje procesowe obywatela i musi być ocenione jako rażące naruszenie prawa.

W wielu sprawach (np. w sprawach celnych) zdarzały się sytuacje, gdy organ wyższego stopnia „narzucał” organowi pierwszej instancji określony sposób rozstrzygnięcia danej sprawy. Jak przyjął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 lutego 1985 r., sygn. akt III SA 1811/84 (ONSA 1985 r., Nr 1, póź. 7; GAP 1987 r., Nr 23, str. 44; Państwo i Prawo 1986 r., Nr 8-9, str. 44), narzucenie organowi administracji stopnia podstawowego przez organ administracji II instancji sposobu rozstrzygnięcia sprawy sprowadza postępowanie administracyjne faktycznie do jednej instancji i pozbawia organ stopnia podstawowego samodzielności nieodzownej w orzecznictwie administracyjnym. Podobnie uznał NSA w wyroku z dnia 12 lutego 1987 r., sygn. akt III SA 1092/86 (GP 1987 r., Nr 13, str. 8; OSPiKA 1988 r., Nr 1, póź. 24; POP 1992 r., Nr 2, póź. 53), stwierdzając, iż praktyka sprowadzająca organ I instancji do roli wykonawcy poleceń organu nadrzędnego stanowi bezpośrednią ingerencję w sposób załatwienia sprawy, zastrzeżonej do kompetencji organu niższego stopnia oraz pozbawia go samodzielności, nieodzownej w orzecznictwie administracyjnym. Tego rodzaju sytuacja czyni kontrolę instancyjną wręcz iluzoryczną (art. 15 k.p.a.).

Podkreślenia wymaga, że organ drugiej instancji, w odróżnieniu od sądu administracyjnego, nie dokonuje jedynie kontroli decyzji wydanych przez organ niższego stopnia pod względem ich zgodności z prawem. Jak to przyjął NSA w wyroku z dnia 20 stycznia 1998 r., sygn. akt I SA/Ka 1050/96 (wyrok nie publikowany), zgodnie z zasadą dwuinstancyjności organ odwoławczy obowiązany jest ponownie rozpoznać i orzec w sprawie rozstrzygniętej decyzją organu pierwszej instancji. Organ ten nie może zatem ograniczyć się tylko do kontroli decyzji organu I instancji. Podobnie przyjął NSA w wyroku z dnia 6 czerwca 1997 r., sygn. akt III SA 515/96 („Wspólnota” 1997 r., Nr 45, str. 26), stwierdzając, iż ograniczenie się przy rozpoznawaniu sprawy przez organ odwoławczy wyłącznie do kontroli formalnej decyzji organu

I instancji, a nie zasadności merytorycznej odwołania stanowi naruszenie art. 15 k.p.a.

Jak już wspomniano, zasada dwuinstancyjności postępowania została uznana jako jeden z podstawowych przyjętych w prawie standardów – również w prawie europejskim. Dotyczy to także postępowania administracyjnego. Zgodnie z treścią art. 13 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, każdy, czyje prawa i wolności (...) zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe. Nie ulega wątpliwości, że wskazaną zasadę należy traktować jako mającą odpowiednie zastosowanie również do postępowania administracyjnego. Także art. 19 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji stanowi, iż decyzja powinna zawierać informację o możliwości złożenia od niej odwołania (chodzi o decyzję mogącą mieć negatywny wpływ na prawa lub interesy pojedynczej osoby).

Zasada dwuinstancyjności postępowania ma również związek ze wzmiankowaną już zasadą prawa obywatela do sprawiedliwej procedury – trudno sobie wyobrazić sytuację, w której „sprawiedliwa” procedura nie przewidywałaby kontroli instancyjnej wydanych przez organy administracji orzeczeń.

Możliwość odwołania się od aktu administracyjnego i wskazanie przysługujących od niego środków zaskarżenia została uznana także przez system aktów prawa europejskiego „soft-law”. Np. w powoływanej już rezolucji Komitetu Ministrów Rady Europy Nr (77) 31 z dnia 28 września 1977 r., jako jedno z wymagań stawianych administracji w jej stosunkach z jednostką powołano m. in. „wskazanie środków zaskarżenia” podjętego aktu administracyjnego. „Wskazanie środków odwoławczych” wymieniono również w załączniku do wskazanej powyżej rezolucji, jako jeden z kanonów postępowania przed organami administracji. Środki takie należy wskazać w sytuacji „gdy komunikowany na piśmie akt godzi w prawa, wolności lub interesy zainteresowanego”.

1. Zasada trwałości, prawomocności oraz sądowej kontroli legalności decyzji

Wskazaną powyżej, ostatnią już zasadę ogólną postępowania administracyjnego, ustanawiają przepisy art. 16 § 1 i 2 k.p.a. oraz art. 128 Ordynacji podatkowej. Zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a., decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, są ostateczne.

Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub w ustawach szczególnych. W myśl natomiast art. 16 § 2 k.p.a., decyzje mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach.

Ustanowiona wyżej wymienionymi przepisami zasada ma zagwarantować stronie postępowania pewność przyjętych w stosunku do niej rozwiązań prawnych. Chodzi tutaj zarówno o pewność, że wydana w jej sprawie decyzja nie będzie następnie, w zależności np. od politycznej koniunktury, korygowana, jak i o pewność, że w sytuacji gdy decyzja ta okaże się niezgodna z obowiązującym prawem, zostanie ona uchylona przez niezawisły sąd.

„Celem zasady trwałości decyzji administracyjnych jest nie tylko ochrona praw nabytych strony, ale w ogóle ochrona porządku prawnego. Pewność obrotu prawnego („bezpieczeństwo prawne”) wymaga, by decyzje administracyjne stawały się w określonych warunkach trwałe”¹⁶⁹. „Formalna zasada trwałości decyzji ostatecznej wyraża się w tym, że decyzje te obowiązują tak długo, dopóki nie zostaną uchylone lub zmienione przez nową decyzję opartą na odpowiednim przepisie prawnym. Jest to tzw. domniemanie mocy obowiązującej decyzji (...)”¹⁷⁰

W wyroku z dnia 11 stycznia 1991 r., sygn. akt III ARN 41/90 (OSAP 1992 r., Nr 11, str. 60) Sąd Najwyższy orzekł, że fundamentalna zasada każdej procedury w cywilizowanym państwie prawnym jest zasada stabilności prawomocnych rozstrzygnięć (podkreślenie autora). Potwierdza to związek tej zasady z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego w nim prawa.

Naruszenie zasady trwałości decyzji administracyjnej (art. 16 § 1 k.p.a.) oraz zasady sądowej kontroli legalności decyzji ostatecznych (art. 16 § 2 k.p.a.) winno zostać zakwalifikowane jako rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. Tego rodzaju pogląd przyjął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 kwietnia 1985 r., sygn. akt SA/Wr 127/85 (OSPika 1988 r., Nr 9, poz. 198; glosa – B. Adamiak, OSPika 1988 r., Nr 9, str. 399).

¹⁶⁹ Z. Janowicz – op. cit., str. 82

¹⁷⁰ W. Dawidowicz – „Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu”, Warszawa 1962 r., str. 123

Jak ponadto orzekł NSA w wyroku z dnia 14 sierpnia 1987 r., sygn. akt IV SA 393/87 (ONSA 1990 r., Nr 1, póż. 1; GAP 1988 r., Nr 7, str. 46; glosa H. Starczewskiego – GAP 1988 r., Nr 11, str. 45), decyzji administracyjnej przysługuje „domniemanie legalności”, a to oznacza, że do chwili jej uchylecia lub stwierdzenia jej nieważności, decyzja może być przez stronę uprawnioną wykonana. Organ nadzoru, stwierdzając nieważność decyzji ostatecznej, działa jako organ kasacyjny, a więc nie może w swojej decyzji rozstrzygać żadnej

innej kwestii merytorycznej. Należy mieć również na uwadze, że wzruszenie ostatecznej decyzji, będące wyjątkiem od określonej w art. 16 § 1 k.p.a. zasady trwałości decyzji, powinno być poprzedzone przeprowadzeniem szczególnie wnikliwego postępowania, uwzględniającego w pełni art. 7, 8 i 77 § 1 k.p.a., a także – wypełniającego zawarte w Konstytucji wskazania o stosowaniu w praktyce zasad demokratycznego państwa prawnego (tak: wyrok NSA z dnia 26 października 1992 r., sygn. akt III SA 907/92, niepublikowany).

Zasada trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych łączy się z zasadą tzw. bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa – będącej składnikiem zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego w nim prawa¹⁷¹. Była ona również poruszana przez Rzecznika Praw Obywatelskich w składanych przez niego rewizjach nadzwyczajnych od wyroków NSA. W rewizji nadzwyczajnej z dnia 25 sierpnia 1993 r., Nr RPO/122720/93/VI/AK, od wyroku NSA oddalającego skargę strony na decyzję Prezesa Głównego Urzędu Ciel w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji dotyczącej wymiaru cła, Rzecznik wskazał na fakt, iż jedną z zasad ogólnych k.p.a. jest wyrażona w art. 16 § 1 (zdanie 1) Kodeksu zasada niewzruszalności decyzji administracyjnych, a zgodnie z art. 16 § 1 (zdanie 2) tegoż Kodeksu, uchYLECIE lub zmiana decyzji ostatecznej, stwierdzenie jej nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach enumeratywnie wymienionych w k.p.a. Z wyjątkowego charakteru art. 16 § 1 k.p.a. wynika, że przepisy k.p.a. wzruszające decyzje ostateczne, nie mogą być w żadnym przypadku interpretowane rozszerzająco. Pogląd taki jest powszechnie przyjęty w doktrynie. Ponadto, przy korzystaniu z przepisów pozwalających na wzruszenie decyzji powinny być uwzględnione w prawnie dopuszczalnym zakresie prawa nabyte na jej podstawie w dobrej wie-

¹⁷¹ por. J. Woehrling – op. cit., str. 18 i n.

rze. Jest to niezbędne m. in. także z punktu widzenia budowy zaufania obywatela do administracji (por. również wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r., sygn. akt SA 1478/81 – ONSA 1981 r., Nr 2, poz. 72). Rewizja nadzwyczajna została przez Sąd Najwyższy uwzględniona (wyrok z dnia 18 listopada 1993 r., sygn. akt III ARN 56/93).

3. Relacja urząd-obywatel a kontrola aministracji publicznej

a. Zagadnienia wstępne

„Ogólnie mówiąc, kontrola to porównywanie tego co jest, z tym co być powinno. Celem kontroli jest więc ustalenie, czy przewidziany stan został urzeczywistniony. Aby można to uczynić, trzeba zbadać stan istniejący oraz znać stan postulowany. Tam gdzie kontrola będzie elementem szerzej rozumianego działania (kierowania, nadzoru), będzie ona nadto polegać na wyjaśnieniu przyczyn nie urzeczywistnienia stanu postulowanego oraz podaniu sposobu jego urzeczywistnienia, a także środków zapewniających skuteczną realizację stanu postulowanego w przyszłości. Kontrola administracji polega na badaniu jej stanu organizacyjnego oraz zachowania się (działania lub nie działania) ze względu na określone kryteria. Przedmiotem kontroli może tu więc być zarówno struktura organizacyjna administracji, jak i jej działalność”¹⁷².

W niniejszym opracowaniu, ze względu na jego tematykę, chce się zająć drugą z wyżej wymienionych form kontroli administracji publicznej. „Działalność administracji bada się (...) głównie z punktu widzenia zgodności z obowiązującym prawem lub polityką państwa, celowości, rzetelności, zasad sprawiedliwości społecznej itp. Sposób przeprowadzania kontroli, jej zakres, a także obowiązki i prawa kontrolowanego (jego sytuację prawną) określają przepisy prawa z różnym stopniem szczegółowości. Również następstwa prawne, rzutujące na skuteczność kontroli, są rozmaicie określane w przepisach prawnych”¹⁷³.

Jak już wspominałem w rozdziale II, w literaturze przyjęło się na ogół dzielić kontrolę administracji publicznej na kontrolę zewnętrzną (w skład której wchodzi kontrola niepaństwowa oraz kontrola państwowa sprawowana przez Sejm, Prezydenta, Trybunał Konstytucyjny,

¹⁷² „Prawo administracyjne” pod red. M. Wierzbowskiego – op. cit., str. 325

Trybunał Stanu, NIK, sądy, Rzecznika Praw Obywatelskich) – oraz kontrolę wewnętrzną (w skład której wchodzi kontrola międzyresortowa, kontrola wewnątrzresortowa, obejmująca m. in. wewnętrzną kontrolę aktów administracyjnych oraz kontrola niezawodowa, czyli społeczna).

Przyjmując bardziej szczegółowy podział kontroli administracji, stwierdzić należy, iż kontrolę tą dzieli się na kontrolę zewnętrzną (kontrolę parlamentarną, kontrolę Trybunału Stanu i Trybunału Konstytucyjnego, kontrolę Rzecznika Praw Obywatelskich, kontrolę NIK, kontrolę sądową, kontrolę Państwowej Inspekcji Pracy, kontrolę obywatelską, tj. społeczną) i kontrolę wewnątrzadministracyjną (kontrolę ogólnoadministracyjną, tj. kontrolę rządową, kontrolę resortową, kontrolę terenową w ramach administracji rządowej, kontrolę terenową w ramach administracji samorządowej; kontrolę specjalistyczną, tj. kontrolę inspekcji specjalnych (nadzorów, dozorów), kontrolę sprawowaną przez niektóre wyspecjalizowane organy, służby i straże, kontrolę finansową; kontrolę prokuratorską; kontrolę wewnętrzną w znaczeniu ścisłym). Wszystkie te typy kontroli, choć każdy w nieco innym aspekcie, mają wpływ na jakość administracji publicznej oraz na zapewnienie standardów dobrej administracji; jak twierdzi np. J. Jagielski, bez należytej kontroli, i związanego z nią systemu odpowiedzialności, trudno zapewnić prawidłowe działanie administracji i uczynić z niej sprawny i efektywny mechanizm realizacji jej zadań. Kontrola zewnętrzna stwarza warunki pełniejszego obiektywizmu oceny kontrolowanych podmiotów i jest powiązana z gwarancjami dochowywania zasad państwa prawnego. Kontrola wewnątrzadministracyjna tworzy natomiast swoisty mechanizm samokontroli administracji i stąd ma istotne znaczenie dla zapewnienia porządku i racjonalizmu jej działania¹⁷⁴.

Oczywiście jestem świadomy, iż omawianie wszystkich wskazanych powyżej systemów kontroli administracji publicznej, przekroczyłoby ramy niniejszego opracowania. Dlatego też postaram się, w sposób skrótowy przedstawić te formy kontroli, które mają największe znaczenie dla jego tematyki.

¹⁷³ Ibidem

¹⁷⁴ Podział kontroli i uwagi na ten temat wynikające z opracowania J. Jagielskiego „Kontrola administracji publicznej”, Warszawa 1999 r., por. np. str. 193 i n.

b. Kontrola aktów administracyjnych przeprowadzana w trybie wewnętrznym

„Polska zalicza się do krajów, w których wewnętrzny tryb weryfikacji aktów administracyjnych stał się przedmiotem szczegółowego uregulowania prawnego (...). Obecnie przepisy k.p.a. i u.o.p. tworzą dość złożony system kontroli rozstrzygnięć organów administracji (decyzji i postanowień), zarówno w toku instancji jak i poza nim, w tzw. nadzwyczajnych trybach postępowania (...). Wyróżnia się (...) konstrukcje wykazujące wyłącznie cechy środka zaskarżenia, uruchamiane z urzędu środki nadzoru oraz konstrukcje mieszane”¹⁷⁵.

Niewątpliwie kontrola wewnętrzna aktów administracyjnych odgrywa bardzo dużą rolę dla ukształtowania się zdrowych relacji pomiędzy organem administracji a obywatelem. Strona musi mieć pewność, że, gdy w jej sprawie zapadło wadliwe lub niesłuszne rozstrzygnięcie, będzie istniała możliwość jego uchylenia w toku postępowania weryfikacyjnego. Kontrola wewnętrzna aktów administracyjnych może być dokonywana w trybie instancyjnym (w toku rozpoznawania odwołań od decyzji, wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy i zażaleń na postanowienia) – oraz w trybie pozainstancyjnym (w toku prowadzenia postępowania w trybie wznowieniowym i postępowania w sprawie uchylenia, zmiany bądź stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej)¹⁷⁶.

To, co ma największe znaczenie dla tematyki niniejszego opracowania, to postępowanie w sprawie uchylenia, zmiany oraz stwierdzenia nieważności decyzji. O tego rodzaju formach tzw. kontroli pozainstancyjnej stanowią przepisy art. 154-163 k.p.a. oraz art. 247-257 Ordynacji podatkowej. Dla tematyki rozprawy najbardziej istotnymi wydają się przepisy dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji, a szczególnie obowiązku stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a.). Dla ukształtowania się zdrowych relacji pomiędzy organem administracji a obywatelem istot-

¹⁷⁵ Z. Kmiecik – op. cit., str. 180, por. też B. Adamiak, J. Borkowski – „Polskie postępowanie...”, str. 182

¹⁷⁶ „Idea wydania słusznego orzeczenia przyświecała zawsze prawu procesowemu, stanowiąc pryncypialny przedmiot i troskę jego norm, zmierzających do jak najpełniejszej realizacji tego właśnie celu. Jego urzeczywistnieniu służyć może stworzenie odpowiedniego systemu gwarancji procesowych. (...) Budojąc system weryfikacji rozstrzygnięć na drodze administracyjnej, prawodawca decyduje się najczęściej na wprowadzenie **różnych instytucji procesowych o odmiennym charakterze**. Taki model rozwiązania wybrał również ustawodawca polski” (G. Łaszczyca (w): „Postępowanie...” – op. cit., str. 716-717, wraz z powołaną literaturą)

ne jest w szczególności takie funkcjonowanie przepisu art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a., kiedy daje on możliwość uchylecia decyzji niekorzystnej dla strony – a przy tym musi to być oczywiście decyzja, która zapadła z „rażącym naruszeniem prawa”. Ukształtowaniu się takich relacji nie sprzyja z pewnością sytuacja uchylania w trybie art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. decyzji wymierzającej cło od sprowadzonego z zagranicy towaru – tylko po to, żeby następnie dokonać jego podwyższenia. Jest to, w mojej ocenie, przykład chorego rozumienia wskazanego powyżej przepisu – mający jedynie na celu przysporzenie korzyści budżetowi państwa. Jak podkreśla J. Służewski, „ocenę, czy w konkretnym przypadku będziemy mieli do czynienia z rażącym naruszeniem prawa, pozostawiono uznaniu organu administracji właściwemu do stwierdzenia nieważności decyzji”¹⁷⁷. Można by się jednak zastanowić, czy tego rodzaju unormowanie tej kwestii jest prawidłowe.

Jak orzekł Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 kwietnia 1994 r., sygn. akt III ARN 15/94 (OSNAPU 1994 r., Nr 3, poz. 36, OSG 1994 r., Nr 7, poz. 112), o rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. nie decyduje oczywistość naruszenia prawa ani charakter przepisu, jaki został naruszony, ani też tylko racje ekonomiczne lub gospodarcze, jeżeli jedna z tych okoliczności miałaby stanowić wyłączną przesłankę przemawiającą za nieważnością decyzji administracyjnej.

Ważne są w tym kontekście również dwa wyroki NSA – z dnia 8 czerwca 1983 r., sygn. akt I SA 355/83 (ONSA 1983 r., Nr 1, poz. 40; GAP 1987 r., Nr 13, str. 47) oraz z dnia 6 września 1984 r., sygn. akt II SA 737/84 (GAP 1988 r., Nr 18, str. 45). W pierwszym z nich Sąd orzekł m. in., iż o tym, czy miało miejsce rażące naruszenie prawa, decyduje przede wszystkim oczywistość jego naruszenia i zakres wpływu tego naruszenia na sposób załatwienia sprawy. W odniesieniu do przepisów o postępowaniu administracyjnym za rażące ich naruszenie należy ponadto uważać oczywiście niezastosowanie lub nieprawidłowe zastosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego, określonych w art. 6-11 k.p.a., w stopniu powodującym istotne ograniczenie uprawnień strony w postępowaniu. W drugim z powołanych wyroków Sąd stwierdził natomiast, iż o tym, czy naruszenie prawa jest naruszeniem „rażącym” w rozumieniu art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a., decyduje ocena skutków społeczno-gospodarczych, jakie ono za sobą pociąga. Za „rażące” uznać należy mianowicie takie naruszenie prawa, w wyniku któ-

¹⁷⁷ J. Służewski – „Postępowanie administracyjne”, Warszawa 1982 r., str. 144

rego powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności. Nie ma tu natomiast rozstrzygającego znaczenia ani oczywistość naruszenia określonego przepisu prawnego, ani nawet charakter przepisu, który został naruszony (por. również wyrok NSA z dnia 27 maja 1988 r., sygn. akt IV SA 23-28/88 i IV SA 187/88, GAP 1989 r., Nr 13, str. 43, z glosą H. Starczewskiego, GAP 1989 r., Nr 6, str. 42, a także wyrok NSA z dnia 26 sierpnia 1987 r., sygn. akt IV SA 929/86, GAP 1989 r., Nr 13, str. 43).

W związku ze wskazanymi orzeczeniami NSA wywiązała się na łamach „Państwa i Prawa” polemika, którą zapoczątkował artykuł J. Jendroški, B. Adamiak: „Zagadnienie rażącego naruszenia prawa w postępowaniu administracyjnym”¹⁷⁸. Autorzy wskazali na dwa ujęcia rażącego naruszenia prawa w orzecznictwie NSA, jedno uznające, że występuje ono w przypadku naruszenia przepisu prawnego, którego treść bez żadnych wątpliwości interpretacyjnych może być ustalona w bezpośrednim rozumieniu oraz drugie, zgodnie z którym naruszenie prawa będzie rażące, gdy jego skutków społeczno-gospodarczych nie można zaakceptować z punktu widzenia wymagań praworządności (autorzy opowiedzieli się za pierwszym rozumieniem naruszenia prawa, ponieważ drugie jest nie do pogodzenia z konstrukcją systemu weryfikacji decyzji). Inny pogląd przedstawił A. Zieliński w artykule „O rażącym naruszeniu prawa w postępowaniu administracyjnym”¹⁷⁹, w którym opowiedział się za potraktowaniem rażącego naruszenia prawa jako swoistej klauzuli generalnej, której treść wymaga konkretyzacji w określonym stanie faktycznym; od obu stanowisk odciął się Z. Cieślak („O rażącym naruszeniu prawa w postępowaniu administracyjnym”¹⁸⁰), twierdząc, iż rażące naruszenie prawa powoduje bezwzględna eliminację decyzji z obrotu, a jego istoty trzeba upatrywać w tym, że powoduje ono zaprzeczenie któregoś z elementów normy prawnej.

Rażącym naruszeniem prawa będzie również naruszenie zasady trwałości decyzji administracyjnej (art. 16 § 1 k.p.a.), zasady sądowej kontroli legalności decyzji ostatecznych (art. 16 § 2 k.p.a.) oraz zasady dwuinstancyjności postępowania (art. 15 i 127 § 1 k.p.a. – por. wyrok NSA z dnia 2 grudnia 1986 r., sygn. akt IV SA 620/86, GP 1987 r., Nr 21, str. 8). Nie można natomiast w żadnym razie mówić o rażącym

¹⁷⁸ „Państwo i Prawo” 1986 r., Nr 1, poz. 66-71

¹⁷⁹ „Państwo i Prawo” 1986 r., Nr 2, str. 104-107

¹⁸⁰ „Państwo i Prawo” 1986 r., Nr 11, str. 109-111

naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a., gdy istnieją możliwości różnej interpretacji przepisów prawnych (por. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 1989 r., sygn. akt I SA 1034/88, niepublikowany).

Ubocznie należy podnieść, iż, jak orzekł Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 grudnia 1994 r., sygn. akt III ARN 71/94 (OSN 1995 r., Nr 13, poz. 156), dla stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. nie jest wystarczające bezsporne ustalenie, że doszło do oczywistego naruszenia podstawy prawnej decyzji administracyjnej, lecz niezbędna jest również ocena tego naruszenia jako rażącego w świetle całokształtu okoliczności sprawy, z uwzględnieniem konsekwencji prawnych wynikających z zasad ogólnych k.p.a.

c. Kontrola aktów administracyjnych przeprowadzana w trybie zewnętrznym przez sądy administracyjne i przez Trybunał Konstytucyjny

Sądownictwo administracyjne zostało reaktywowane w Polsce po dokonanej w 1980 r. nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego – kiedy to został powołany Naczelny Sąd Administracyjny (z siedzibą w Warszawie oraz Ośrodki Zamiejscowe NSA). Kolejnym aktem prawnym była uchwalona w dniu 11 maja 1995 r. ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368, z późn. zm.), regulująca zarówno sprawy związane z ustrojem sądu, jak i sprawy związane z postępowaniem przed NSA. Ustawa ta obowiązywała do końca 2003 r. – od 1 stycznia 2004 r. weszły natomiast w życie trzy zupełnie nowe ustawy dotyczące kwestii związanych z sądownictwem administracyjnym – ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270) oraz ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271)¹⁸¹.

Ustanowienie sądownictwa administracyjnego zostało przewidziane w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji wymiar spra-

¹⁸¹ Uwagi dotyczące sądownictwa administracyjnego w Polsce można znaleźć niemal we wszystkich opracowaniach dotyczących prawa oraz postępowania administracyjnego – por. np. B. Adamiak, J. Borkowski – „Polskie postępowanie...” – op. cit., str. 249 i n., „Prawo administracyjne” pod red. M. Wierzbowskiego – str. 311 i n., itd.

wiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. W myśl art. 184 Konstytucji Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Do ustawy – Prawo postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zostały wprowadzone zupełnie nowe rozwiązania – przede wszystkim sądownictwo administracyjne jest w chwili obecnej dwuinstancyjne (w pierwszej instancji orzekają wojewódzkie sądy administracyjne, w drugiej – Naczelny Sąd Administracyjny, od którego orzeczeń nie służą środki zaskarżenia; spełnia więc on rolę analogiczną jak Sąd Najwyższy). Wprowadzenie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego jest o tyle ważne dla relacji pomiędzy urzędem a obywatelem, że znacznie skróciło czas oczekiwania na rozpoznanie skargi na decyzje administracyjne. Skargę kasacyjną od orzeczenia w.s.a. może złożyć obecnie strona (działając przez pełnomocnika; uprzednio nie miała ona uprawnienia do wnoszenia rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA); strona może się starać również o przyznanie jej tzw. prawa pomocy, tj. prawa do częściowego bądź całkowitego zwolnienia od kosztów sądowych oraz ustanowienia adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego; istnieje również możliwość prowadzenia postępowania mediacyjnego i uproszczonego. Nie wdając się w dalsze, wynikające ze wskazanej ustawy rozwiązania, generalnie można powiedzieć, że powinny one wpłynąć in plus na relację pomiędzy urzędem a obywatelem w polskim systemie procedury administracyjnej.

Przy częstych, popełnianych przez organy administracji publicznej błędach, wprowadzenie sądowej kontroli legalności wydawanych przez te organy orzeczeń ma niewątpliwie ogromne znaczenie dla stron postępowania. Smutkiem napawa, iż, według istniejących danych na 2007 r., średnio w co trzeciej sprawie sąd administracyjny wydawał orzeczenie korzystne dla strony postępowania¹⁸². Należy jednak mieć nadzieję, że stan ulegnie, z biegiem czasu, zmianie.

Drugą, ważną dla tematyki opracowania, zewnętrzną formą kontroli administracji publicznej, jest kontrola Trybunału Konstytucyjnego.

¹⁸² Por. A. Witkiewicz – „Ranking izb i urzędów skarbowych – Fiskus przegrywa co trzecią sprawę” – „Gazeta prawna” Nr 187 z 25 września 2003 r., str. 1, 15-17

Zanim przystąpię do jej omawiania, chciałbym podkreślić jedną, bardzo ważną, w moim odczuciu, rzecz – mianowicie to, że chociaż ani NSA, ani TK nie „administrują”, nie oznacza, że nie można odnieść do ich orzecznictwa standardów dobrej administracji. Organy te **mają wpływ na działanie systemu administracji publicznej, a poprzez swoje orzecznictwo kształtują stosunki pomiędzy urzędem a obywatelem**. Mogą mieć zatem duży wpływ na zachodzące pomiędzy tymi podmiotami relacje.

Trybunał Konstytucyjny został ustanowiony na mocy ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz. U. Nr 11, poz. 83) – wraz z Trybunałem Stanu). Kolejnym etapem było uchwalenie, w dniu 29 kwietnia 1985 r., ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 1991 r., Nr 109, poz. 470), a następnie – ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.). Trybunałowi Konstytucyjnemu został poświęcony jeden z tytułów Konstytucji RP (art. 188-197). Nie ulega wątpliwości, że działanie Trybunału, którego orzeczenia są w chwili obecnej ostateczne, odgrywa ogromną rolę w ukształtowaniu relacji pomiędzy urzędem a obywatelem. Uprawnienia TK są bardzo duże – bada on nie tylko zgodność aktów prawnych z Konstytucją RP oraz umowami międzynarodowymi, lecz również zgodność z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych – i, co istotne, rozpatruje również skargi konstytucyjne, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Dlatego też działalność Trybunału Konstytucyjnego, jako specyficznego organu kontrolnego (również w stosunku do administracji) poświęcam osobną uwagę.

W myśl art. 188 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

- 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
- 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
- 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- 5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1.

Trybunał rozstrzyga również spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi organami państwa (art. 189 Konstytucji).

Wskazane przepisy konstytucyjne zostały przejęte przez art. 2 ust. 1 pkt. 1-6 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

Nadto, zgodnie z ust. 2 powyższego przepisu, Trybunał na wniosek Prezydenta RP stwierdza również niezgodność z Konstytucją ustawy przed jej podpisaniem oraz umowy międzynarodowej przed jej ratyfikacją. W myśl natomiast art. 2 ust. 3 ustawy, Trybunał na wniosek Marszałka Sejmu rozstrzyga w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej, gdy Prezydent nie jest w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu. W razie uznania przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta Trybunał powierza Marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania (art. 190 ust. 4 Konstytucji RP).

Krag podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku do TK został określony w art. 191 ust. 1 pkt. 1-6 oraz w art. 192 Konstytucji. Są to: Prezydent RP, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 50 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes NSA, Prezes NIK, Rzecznik Praw Obywatelskich i in. Ponadto, zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji (jest to tzw. skarga konstytucyjna).

L. Garlicki¹⁸³ dokonuje następującego podziału funkcji realizowanych przez Trybunał Konstytucyjny:

- 1) kontrola norm, tj. orzekanie o zgodności aktów normatywnych (zawartych w nich norm) z aktami (normami) wyższego rzędu,
- 2) orzekanie o skargach konstytucyjnych,

¹⁸³ L. Garlicki – „Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu”, wyd. II, Warszawa 1998 r., str. 316. Podział zaproponowany przez autora wydaje się być najbardziej czytelny, dlatego też przyjąłem go za punkt wyjścia do dalszych rozważań

3) rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa,

4) orzekanie o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,

5) rozstrzyganie o zaistnieniu tymczasowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Dla tematyki rozprawy istotne są dwie pierwsze funkcje realizowane przez TK: kontrola norm oraz orzekanie o skargach konstytucyjnych.

- kontrola norm

Ważne są w zasadzie wszystkie postacie kontroli norm, sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny. Chodzi więc zarówno o dokonywanie kontroli ustaw co do ich zgodności z Konstytucją oraz ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, dokonywanie kontroli zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją oraz o dokonywanie kontroli zgodności innych przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Jeśli chodzi o kontrolę ustaw co do ich zgodności z Konstytucją i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi (których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie), stwierdzić należy, iż obejmuje ona wszelkiego rodzaju ustawy – także ustawy budżetowe. Najczęściej mamy do czynienia z sytuacją, kiedy podmiot uprawniony kwestionuje zgodność ustawy z art. 2 Konstytucji, stanowiącym, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Również najczęściej orzeczenia TK stwierdzające niezgodność ustawy z Konstytucją opierają się na wskazanej wyżej podstawie. Problematyka ta, wraz z orzeczeniami Trybunału, została szeroko omówiona w rozdziale III, przy okazji omawiania zasady obywateli do państwa i prawa przezeń tworzonego.

2. Kontrola umów międzynarodowych co do ich zgodności z Konstytucją. „Przedmiotem kontroli mogą być umowy wszelkiego typu, niezależnie od sposobu ich dojścia do skutku i znaczenia dla prawa wewnętrznego. Kontrola obejmuje więc umowy ratyfikowane na podstawie uprzedniej ustawy akceptującej, umowy ratyfikowane bez udziału parlamentu, i umowy, które doszły do skutku bez poddania ich ratyfikacji”¹⁸⁴. W praktyce w zasadzie nie zdarza się, aby TK

¹⁸⁴ Ibidem, str. 319

zakwestionował zgodność umowy międzynarodowej z Konstytucją – stąd też nie ma chyba potrzeby zatrzymywania się nad tym tematem.

3. Kontrola innych przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe co do ich zgodności z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Kontrola ta dotyczy w głównej mierze rozporządzeń, wydawanych na podstawie art. 92 Konstytucji RP. Często dochodziło do zakwestionowania przez TK przepisów rozporządzenia z Konstytucją lub z innymi aktami wyższego rzędu. Tytułem przykładu można powołać orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 1994 r., sygn. akt U. 7/93, wydane w wyniku rozpoznania wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją § 20 rozporządzenia Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 22 sierpnia 1990 r. w sprawie dozoru i kontroli celnej oraz poboru opłat (Dz. U. Nr 61, poz. 357, z późn. zm.) – jako regulacji przekraczającej zawarte w Prawie celnym upoważnienie ustawowe. Wskazaniem orzeczeniem TK podzielił w całości wniosek Rzecznika, stwierdzając w uzasadnieniu m. in., iż ustanowiona w wyżej powołanym rozporządzeniu „opłata manipulacyjna dodatkowa”, ze względu na jej wysokość, straciła charakter opłaty, a zaczęła pełnić funkcje kary (podobne stanowisko zajął Trybunał w orzeczeniu z dnia 26 września 1995 r., sygn. akt U. 4/95, wydanym w analogicznej sprawie, również w wyniku rozpoznania wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich).

- orzekanie o skargach konstytucyjnych

W obecnie obowiązującej Konstytucji RP został wprowadzony całkowicie nowy przepis dotyczący możliwości składania przez obywateli tzw. skarg konstytucyjnych (art. 79 ust. 1 – cytowany już powyżej).

„Istotą skargi konstytucyjnej jest bezpośrednie powiązanie tej procedury z ochroną praw jednostki. (...) Procedury (konkretne i abstrakcyjne) kontroli norm mogą być inicjowane przez różne organy publiczne, nie stwarzają one natomiast jednostce bezpośredniego dostępu do sądu konstytucyjnego (...). Skarga konstytucyjna jest to szczególnie środek prawny pozwalający jednostce (...) na zwrócenie się do sądu konstytucyjnego o zweryfikowanie ostatecznych rozstrzygnięć władz publicznych, o ile rozstrzygnięcia te naruszają konstytucyjnie

zagwarantowane prawa bądź wolności skarżącego”¹⁸⁵. Z powyższego wynika, jak ogromne znaczenie ma instytucja skargi konstytucyjnej we wzajemnych relacjach pomiędzy urzędem a obywatelem w polskim systemie prawnym. Stwarza bowiem możliwość dochodzenia przez jednostkę swoich praw nie przed organem administracji, czy nawet przed sądem powszechnym bądź administracyjnym – lecz bezpośrednio przed sądem konstytucyjnym (oczywiście w razie spełnienia warunków określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP).

Począwszy od 1998 r. do TK zaczęło napływać bardzo dużo skarg konstytucyjnych. Wiąże się to zapewne z tym, że obywatele traktują często wydanie niekorzystnego dla nich orzeczenia (nawet jeśli jest ono prawidłowe), jako naruszenie ich wolności lub praw. Tylko w niektórych ze skarg Trybunał przychylił się do wniosku strony, tj. stwierdził niezgodność z Konstytucją kwestionowanego przez skarżącego przepisu prawnego. Przedstawię niektóre z wydanych orzeczeń:

- wyrok TK z dnia 16 lutego 1999 r., sygn. akt SK 11/98 (OTK 1999 r., cz. II, poz. 22). Mocą powyższego wyroku Trybunał uznał za niezgodny z art. 32 i art. 92 ust. 1 Konstytucji przepis § 132 ust. 4 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 grudnia 1996 r. w sprawie służby wojskowej żołnierzy zawodowych – przez to, że narusza zasadę równego traktowania, uniemożliwiając żołnierzom zawodowym, znajdującym się w takiej samej sytuacji, rozwiązanie stosunku służbowego, oraz przez to, że został wydany z naruszeniem ustawowego upoważnienia. W uzasadnieniu TK podkreślił m. in., iż nie ulega wątpliwości, że sfera stosunków związanych z wykonywaniem służby wojskowej należy do tego obszaru relacji jednostka-władze publiczne, w którym przestrzeganie zasady równego traktowania powinno podlegać szczególnym rygorom i wiązać się z możliwie najbardziej wnikliwą

¹⁸⁵ Ibidem, str. 325. Jak podkreślają inni autorzy, przepis dotyczący skargi konstytucyjnej „wprowadza absolutną nowość w naszym systemie prawnym – rozwiązanie, które nie we wszystkich państwach europejskich znalazło dotąd zastosowanie (...)”. Istotą skargi konstytucyjnej jest „zainicjowanie procedury sądowej nastawionej na ochronę konstytucyjnych praw jednostki. Tym samym zasada konstytucyjna o związaniu państwa i jego organów postanowieniami Konstytucji zyskuje sankcję prawną. Tak więc jednostka zyskała ważny środek ochrony, na drodze szczególnego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (...)”, swoich praw. „Nic zatem dziwnego, że głoszony jest pogląd, iż powszechna skarga konstytucyjna stanowi zwieńczenie, inni twierdzą, że filar demokratycznego państwa prawnego. Sankcje w postaci orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są stosowane zatem wówczas, kiedy organ stanowiący prawo, w tym i parlament, zlekceważył prawo podstawowe jednostki” (W. Skrzydło – op. cit., str. 76-77)

oceną występujących relacji prawnych. Wszelkie posunięcia różnicujące pozycję prawną jednostki ponad niezbędną miarę, mogą zakres tych ograniczeń powiększać i czynić je bardziej dolegliwymi;

- wyrok TK z dnia 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98 (OTK 1999 r., cz. III, poz. 36). Mocą powyższego wyroku Trybunał uznał za niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji przepis § 54 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 listopada 1996 r. w sprawie regulaminu dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. U. Nr 135, poz. 635) – przez to, że uniemożliwia dochodzenie naruszonych praw na drodze postępowania sądowego. W uzasadnieniu TK podkreślił m. in., iż za niekonstytucyjne należy uznać przepisy pozbawiające obywatela prawa do sądu czy to w sprawach wynikających ze stosunku służbowego czy w sprawach dyscyplinarnych – i ani specyfika stosunku służbowego ani szczególny tryb postępowania, jakim jest postępowanie dyscyplinarne nie mogą uzasadnić wyłączenia w tych przypadkach prawa do sądu;

- wyrok TK z dnia 17 kwietnia 2000 r., sygn. akt SK 28/99 (OTK 2000 r., cz. III, poz. 88). Mocą powyższego wyroku Trybunał uznał za niezgodny z art. 46 Konstytucji przepis art. 5 ust. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne (tekst jednolity: Dz. U. 1994 r., Nr 71, poz. 312, z późn. zm.) – w zakresie, w jakim zachowuje moc obowiązującą. Mówiąc skrótowo, chodziło o możliwość orzekania o przepadku rzeczy przez organy celne – co jest niezgodne z art. 46 Konstytucji RP, stanowiącym, iż przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Niedopuszczalna jest zatem sytuacja, kiedy o przepadku rzeczy orzeka nie sąd, lecz organ administracji – a taka właśnie sytuacja miała przez długi czas miejsce w naszym systemie;

- wyrok TK z dnia 24 października 2000 r., sygn. akt SK 7/00 (OTK 2000 r., cz. VII, poz. 256). Mocą powyższego wyroku TK uznał za niezgodny z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 2 i art. 21 ust. 1 Konstytucji RP przepis art. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 1990 r. o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze (Dz. U. Nr 6, poz. 37) – w zakresie, w jakim dotyczy spółdzielni produkcji rolnej, wobec której – z naruszeniem przepisów o terminach załatwiania spraw administracyjnych – nie wydano decyzji, o której mowa w art. 274 § 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze. W uzasadnieniu TK podkreślił, iż negatywne skutki wprowadzenia nowych regulacji prawnych mogą obciążać podmioty prawa prywatnego, ale tylko do pewnych granic. Jedną z tych granic wyznacza obowiązek organów władzy publicznej do lojalnego

i zgodnego z prawem zachowania się wobec obywatela. Obywatel nie może ponosić konsekwencji, które wynikają z naruszenia prawa przez organ władzy publicznej, zaś po stronie ustawodawcy istnieje obowiązek takiego formułowania przepisów prawa, aby chronić obywateli przed negatywnymi skutkami sprzecznego z prawem postępowania organu władzy publicznej. Niedochowanie tego obowiązku należy traktować jako „naruszenie reguł przyzwoitej legislacji” wynikających z art. 2 Konstytucji i dyktowanej przezeń zasady ochrony zaufania obywatela do państwa oraz jako naruszenie konkretnego prawa czy wolności, którego dana regulacja dotyczy;

- wyrok TK z dnia 13 maja 2002 r., sygn. akt SK 32/01 (OTK 2002 r., cz. III, poz. 31). Mocą powyższego wyroku Trybunał uznał za niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji przepis art. 72 ust. 3 zd. 3 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602, z późn. zm.) – rozumiany jako wyłączający dopuszczalność wznowienia postępowania. W uzasadnieniu TK podkreślił, iż wskazane uregulowanie, stanowiące, że na postanowienie sądu apelacyjnego nie przysługuje środek zaskarżenia i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu, w przypadku gdy jest ono rozumiane jako wyłączające również możliwość wznowienia postępowania, zamyka drogę sądową do dochodzenia przysługujących obywatelom wolności lub praw.

Powyżej starałem się przedstawić rolę, jaką odgrywa Trybunał Konstytucyjny w ukształtowaniu się wzajemnych relacji pomiędzy urzędem a obywatelem w polskim systemie prawnym. Rola ta jest niewątpliwie ogromna – zważywszy na uprawnienia kontrolne Trybunału. Jednakże z zasady zaufania obywatela do państwa oraz stanowionego w nim prawa wynika również zasada zaufania do działających w naszym kraju organów władzy sądowniczej – w tym także (a chyba nawet w pierwszym rzędzie) do Trybunału Konstytucyjnego. Zasada ta nie może być realizowana w sytuacjach, gdy organy sądowe kierują się w swoim orzecznictwie interesem Skarbu Państwa. Podkreślam tu stanowczo, iż chciałem ten problem jedynie zasygnalizować. Nikt bowiem nie jest upoważniony do polemizowania z prawomocnymi wyrokami sądowymi, w tym zwłaszcza z orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego – nawet wtedy, gdy nasuwają one wątpliwości. Należy mieć jednak nadzieję, że obywatele oraz podmioty uprawnione do składania wniosków do TK, będą mogli być pewni, że, w przypadku gdy racja będzie leżała po ich stronie, zostanie wydane orzeczenie uwzględniające ich argumentację.

4. Odpowiedzialność urzędników administracji za działanie na szkodę obywatela

a. Uwagi ogólne

„Istota demokratycznej służby cywilnej we współczesnym państwie polega nie na ustanowieniu statusu i stworzeniu organów nią zarządzających, lecz na codziennym – trudnym i wymagającym kwalifikacji moralnych – stosowaniu reguł etyki zawodowej przez polityka i urzędnika. Etyka bowiem to nie „odświeżona abstrakcja”, lecz wartości, jakie leżą u podstaw wyborów i decyzji podejmowanych każdego dnia”¹⁸⁶. Etyka urzędnicza jest „niezwykle ważną kwestią, decydującą o obliczu i wizerunku administracji”¹⁸⁷. Dość wspomnieć, że w niektórych państwach demokratycznych (np. w Wielkiej Brytanii) istnieją kodeksy etyki urzędniczej, a kandydaci do pracy składają, przed podjęciem zatrudnienia, deklaracje przestrzegania zawartych w tych kodeksach postanowień. O kwestiach tych pisałem uprzednio.

Możnaby rzec, że etyka to inaczej „godne zachowanie się” – szczególnie wobec zwracających się do administracji obywateli. Etyka administracyjna ma „(...) uzupełniać i rozwijać przepisy prawne z punktu widzenia pożądaných społecznie zachowań urzędniczych. Powinna też podpowiadać urzędnikom, jak należy podejmować rozstrzygnięcia, aby zgodne były z takimi uniwersalnymi wartościami społeczeństwa demokratycznego jak zasada sprawiedliwości, równości wobec prawa, ochrony interesu publicznego, etc”¹⁸⁸.

Uchybiając zasadom tego „godnego zachowania” urzędnik administracji działa na szkodę obywatela i powinien ponieść za to przewidzianą prawem odpowiedzialność. W świetle obowiązujących w naszym kraju uregulowań można mówić o istnieniu różnego rodzaju odpowiedzialności. Może tu wchodzić w grę odpowiedzialność odszkodowawcza na zasadzie art. 160 k.p.a. i art. 260-261 Ordynacji podatkowej. Może

¹⁸⁶ M. Gintowt-Jakowicz (w): „Służba cywilna a etyka” – op. cit., str. 8

¹⁸⁷ P. Prokop – (w): „Administracja publiczna – zagadnienia wstępne” – op. cit., str. 154

¹⁸⁸ B. Kudrycka – „Dylematy urzędników w administracji publicznej”, Białystok 1995 r., str. 194. Niestety, „w niemal powszechnym odczuciu społecznym ocena (służb publicznych w Polsce – uwaga autora) nie wypada korzystnie, i to zarówno pod względem etycznym, jak i z punktu widzenia ich sprawności działania. Harmonizuje ona z obrazem dominującym w mass mediach (...). Aby zrozumieć sytuację obecną i planować przyszłość, trzeba rozumieć przeszłość i wyciągać z niej wnioski” – K. Kiciński – „Służba publiczna w Polsce – uwarunkowania historyczne, perspektywy, zagrożenia” (w): „Służba cywilna a etyka” – op. cit., str. 133

tu również wchodzić w grę odpowiedzialność odszkodowawcza funkcjonariusza państwowego na zasadach określonych w k.c. Można także mówić o odpowiedzialności dyscyplinarnej, przewidzianej w przepisach regulujących funkcjonowanie określonego rodzaju służb (np. kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej został poświęcony rozdział 9 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej – Dz. U. 1999 r., Nr 49, poz. 483, z późn. zm.). Można w końcu mówić o odpowiedzialności karnej urzędników administracji publicznej, za tzw. przestępstwa urzędnicze.

Najważniejsze znaczenie z punktu widzenia skuteczności przepisów ustanawiających odpowiedzialność urzędników administracji za działanie na szkodę obywatela mają, w mojej ocenie, uregulowania dotyczące odpowiedzialności cywilnej. Pozostałe rodzaje odpowiedzialności mają znaczenie raczej marginesowe, głównie z tego powodu, że nie zawsze jest łatwo udowodnić winę urzędnika, który podejmuje wszelkie starania, żeby jego czyn nie został ujawniony (chodzi tu głównie o kwestię odpowiedzialności karnej). Dlatego w dalszym ciągu zostanie wyekspozowana przede wszystkim problematyka związana z odpowiedzialnością cywilną urzędnika administracji za działanie na szkodę obywatela. Jest to odpowiedzialność szersza od odpowiedzialności karnej, albowiem mieszczą się w niej nie tylko działania noszące znamiona przestępstwa, lecz i inne, wyrządzające obywatelowi szkodę. Nie można jednak pominąć kwestii odpowiedzialności karnej urzędnika za działanie na szkodę obywatela i dlatego, przed przejściem do dalszych rozważań, należy powiedzieć parę słów o związanych z nią problemach.

b. Odpowiedzialność karna urzędników administracji za działanie na szkodę obywatela

Odpowiedzialność taka może wynikać bądź to z przepisów Kodeksu karnego, bądź też z ustaw szczególnych. Jako przykład odpowiedzialności tego ostatniego rodzaju można powołać np. przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji (Dz. U. Nr 112, poz. 1198). Jej art. 23 wprowadziła odpowiedzialność karną osoby, która, wbrew ciążącemu na niej obowiązkowi, nie udostępnia informacji publicznej. Osoba taka podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Jeśli zatem np. pracownik urzędu gminy nie chce, bez podania powodów, wyjaśnić mieszkańcom, co się stało z pieniędzmi przeznaczonymi na budowę drogi (jeśli takowe do urzędu wpłynęły) – może (i powinien) ponieść za to odpowiedzialność karną.

Jak wspomniano, odpowiedzialność taka może również wynikać z przepisów Kodeksu karnego. Może to być odpowiedzialność, możnaby rzec, „na ogólnych zasadach” – np. w sytuacji gdy urzędnik znieważa obywatela lub mu grozi (por. np. przepisy art. 190-191 i art. 212-216 k.k.) – lub też może być to odpowiedzialność właściwa urzędnikowi administracji publicznej (najczęściej kodeks karny używa w tym przypadku szerokiego zwrotu „funkcjonariusz publiczny”, którym jest również urzędnik administracji publicznej – por. art. 115 § 13 k.k.). Na określenie tego ostatniego rodzaju odpowiedzialności właściwym wydaje się sformułowanie „odpowiedzialność za przestępstwa urzędnicze”.

Pierwszy typ tego rodzaju przestępstw został określony w art. 228 k.k., dotyczącym przyjęcia przez osobę pełniącą funkcję publiczną (jest to więc pojęcie szersze od pojęcia funkcjonariusza publicznego) korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy. Przestępstwem jest również żądanie przez taką osobę korzyści majątkowej lub osobistej (jest to tzw. łapownictwo bierne).

Jest faktem, że korupcja stała się, szczególnie w ostatnich latach w Polsce, istną plagą społeczną, a przy tym odnosi się wrażenie, że kolejne ekipy rządzące nie mają, czy to pomysłu, czy też woli przeciwdziałania temu zjawisku. „Podmiot przestępstwa łapownictwa biernego nie jest ograniczony do funkcjonariuszy publicznych, wyłącznie kompetentnych do załatwienia danej sprawy, w związku z którą wręczana jest korzyść majątkowa lub udzielana jej obietnica. Podmiotem zdolnym do popełnienia tego przestępstwa jest funkcjonariusz publiczny zasiadający w gremium, które będzie podejmować decyzję”¹⁸⁹. „Związek pomiędzy pełnioną funkcją publiczną a przyjętą korzyścią albo jej obietnicą lub żądaniem jej udzielenia zachodzi zarówno wtedy, gdy dotyczy konkretnej czynności składającej się na pełnienie funkcji publicznej, jak i wtedy, gdy odnosi się do całokształtu działalności osoby pełniącej taką funkcję”¹⁹⁰. Związek ten zachodzi niezależnie od charakteru podejmowanych przez sprawcę czynności i niezależnie od jego zakresu obowiązków.

Niezależnie od tego, że przestępstwo łapownictwa biernego jest zagrożone wysoką sankcją karną (w przypadku przyjęcia korzyści znacznej wartości lub jej obietnicy – nawet pozbawieniem wolności do 12

¹⁸⁹ „Kodeks karny – część szczególna”, Komentarz pod red. A. Zolla, Kraków 1999 r., str. 749

¹⁹⁰ Ibidem, str. 749-750

lat), jest to problem bardzo trudny do rozwiązania, a to z uwagi na tzw. „ciemną liczbę” nieujawnionych przypadków tego typu przestępstw. Niestety, zdarza się niesłychanie rzadko, aby przyjmujący łapówkę urzędnik został za to skazany. Warto byłoby się może zatem zastanowić nad jakimś rzeczywistym a nie tylko pozornym rozwiązaniem tego problemu – szczególnie ze względu na skalę tego zjawiska, jak i ze względu na fakt, że szkodzi ono ukształtowaniu się przyjaznych relacji pomiędzy urzędem a obywatelem. O wykształceniu się tego rodzaju relacji nie można bowiem mówić w sytuacji, gdy obywatel nabiera przekonania, że jedynym sposobem rozwiązania jego sprawy w urzędzie jest wręczenie łapówki¹⁹¹.

Przestępstwem zbliżonym do wyżej omawianego jest podjęcie się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub jej obietnicę – poprzez powołanie się na wpływy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub w zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi (art. 230 k.k.). Co prawda, przestępstwa tego może się dopuścić każda osoba, w praktyce będzie tu jednak chodziło przede wszystkim również o osobę sprawującą funkcję publiczną. Przestępstwo to jest określane mianem „płatnej protekcji” i nie ulega wątpliwości, że również i ono stanowi w naszych urzędach poważny problem i, że podobnie jak przestępstwo łapownictwa biernego, bardzo trudno jest je udowodnić¹⁹².

Przestępstwo, którego może się dopuścić tylko funkcjonariusz publiczny, zostało stypizowane w art. 231 k.k. Przestępstwem takim jest mianowicie przekroczenie przez funkcjonariusza publicznego swoich uprawnień lub niedopełnienie obowiązków, i działanie przez to na szkodę interesu publicznego lub prywatnego (art. 231 § 1 k.k.). Typem kwa-

¹⁹¹ W mojej ocenie niewiele tu pomoże wprowadzenie do art. 229 k.k. przepisu § 6, zwalniającego osobę wręczającą łapówkę od odpowiedzialności karnej, w przypadku zawiadomienia o tym fakcie organu powołanego do ścigania przestępstw i ujawnienia wszystkich okoliczności przestępstwa, zanim organ ten się o nim dowiedział. Na problem korupcji w aparacie administracyjnym zwraca się często uwagę w literaturze. K. Kiciński (op. cit., str. 135 i n.) stwierdza np., iż już z badań przeprowadzanych w Polsce w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych wynika, że w świadomości Polaków utrwaliło się przekonanie, że trudno załatwić cokolwiek w sposób uczciwy, że o wszystkim decydują układy, znajomości, spryt, umiejętność omijania prawa. Tego rodzaju świadomość stanowi niezwykle ważny wymiar anomii społecznej, uruchamia bowiem dobrze znany w socjologii mechanizm „samospełniającego się proroctwa” (self-fulfilling prophecy)

¹⁹² I, podobnie jak w przypadku korupcji, duża jest „ciemna liczba” tego typu przestępstw

lifikowanym tego przestępstwa jest działanie w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej (art. 231 § 2 k.k.; przepisu tego jednak nie stosuje się, jeżeli czyn wyczerpuje znamiona przestępstwa łapownictwa biernego – art. 231 § 4 k.k.). Można je popełnić również nieumyślnie, i wtedy sprawca podlega łagodniejszej sankcji karnej (art. 231 § 3 k.k.). Warto by w paru słowach zatrzymać się przy tym temacie.

„Przedmiotem ochrony atakowanym przez sprawcę czynu określonego w art. 231, jest prawidłowe funkcjonowanie instytucji państwowej i samorządu terytorialnego i związany z tym autorytet władzy publicznej. Opisane w art. 231 zachowanie funkcjonariusza publicznego godzi w wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadę, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”¹⁹³. „Szkoda, która może powstać w wyniku zachowania się funkcjonariusza publicznego, nie musi być natury materialnej. Dotyczyć może sfery moralnej, prestiżu pokrzywdzonego, interesów rodzinnych, warunków życiowych”¹⁹⁴. „Dla ustalenia, czy zrealizowane zostały znamiona czynu zabronionego określonego w art. 231, konieczne jest ustalenie zakresu obowiązków danego funkcjonariusza publicznego. Zakres tych uprawnień i obowiązków należy odnosić do konkretnie zaistniałej sytuacji, w której znalazł się funkcjonariusz publiczny w kontakcie z interesem publicznym lub prywatnym. Nie można ograniczyć się do ogólnych obowiązków lub uprawnień związanych z danym stanowiskiem lub pełnioną funkcją”¹⁹⁵. „Niedopełnienie obowiązków” przez funkcjonariusza publicznego będzie polegało na zaniechaniu czynności, do wykonania której był on zobowiązany. O „przekroczeniu uprawnień” będziemy natomiast mówili w sytuacji wykonania przez funkcjonariusza czynności nie wchodzącej w zakres jego kompetencji.

Wprowadzenie tego rodzaju przestępstwa do Kodeksu karnego (podobnego rodzaju przestępstwo istniało zresztą w k.k. z 1969 r.) wydaje mi się dyskusyjne. Może dochodzić na tym tle do różnych paradoksalnych, żeby nie powiedzieć, absurdałnych sytuacji¹⁹⁶. Poza tym znowu zostały tu użyte nieostre pojęcia „interesu publicznego” i „interesu

¹⁹³ „Kodeks karny...” – op. cit., str. 776

¹⁹⁴ Ibidem, str. 778

¹⁹⁵ Ibidem

¹⁹⁶ Tego rodzaju sytuacja zaistniała np. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, gdy Prokuratura wszczęła postępowanie w sprawie odmówienia przez pracownika Biura złożenia kasacji na korzyść strony, pomimo, że w jej ocenie istniały ku temu podstawy

prywatnego”. Warto by się było zastanowić, czy nie byłoby lepsze po-przestanie w takich przypadkach jedynie na odpowiedzialności dyscy-plinarnej, bez potrzeby angażowania całego aparatu wymiaru sprawie-dliwości. Takich dyskusyjnych przepisów jest zresztą w k.k. więcej (jak np. cały rozdział o zniesławieniach i zniewagach). Nie pasują one do przyjętych w Europie Zachodniej standardów, w których całą machinę wymiaru sprawiedliwości uruchamia się tylko wtedy, gdy jest to rzeczy-wicie potrzebne.

Przestępstwem, które może popełnić tylko funkcjonariusz publiczny (lub osoba działająca na jego polecenie), jest zastosowanie przez niego przemocy lub groźby bezprawnej, lub też innego sposobu, w celu wy-muszenia określonych zeznań, wyjaśnień, informacji lub oświadczenia (art. 246 k.k.). Wydaje się, że z tego rodzaju przestępstwem nie mamy jednak w chwili obecnej, w urzędach administracji publicznej, zbyt często do czynienia.

Kolejnym przestępstwem, którego może się dopuścić funkcyj-na-rusz publiczny, jest ujawnienie przezeń osobie nieuprawnionej infor-macji, stanowiącej tajemnicę służbową lub informacji, którą uzyskał w związku z wykonywaniem czynności służbowych, a której ujawnienie może narazić na szkodę prawnie chroniony interes (art. 266 § 2 k.k.). Niedopuszczalna jest więc sytuacja, w której np. pracownik urzędu skarbowego opowiada na przyjęciu imiennym o zaległościach po-datkowych Kowalskiego (naruszyłoby to również przepis art. 293 § 1 Ordynacji podatkowej, przewidujący zakaz ujawniania indywidualnych danych zawartych w deklaracjach oraz innych dokumentach składa-nych przez podatników, płatników lub inkasentów). Przestępstwo to jest zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 3.

Na zakończenie należy jeszcze wspomnieć o przestępstwie stypizowa-nym w art. 271 k.k., polegającym na poświadczeniu przez funkcyj-na-rusza publicznego (albo przez inną osobę uprawnioną do wystawienia dokumentu) nieprawdy co do okoliczności mającej znaczenie prawne (np. wystawienie przez urzędnika niezgodnego z prawdą zaświadczenia). Z przestępstwem tym mamy do czynienia jednak raczej rzadko – a może tylko jest duża „ciemna liczba” nieujawnionych tego rodzaju przestępstw?

Powyżej starałem się w sposób skrótowy naświetlić problematykę odpowiedzialności karnej urzędników administracji za szkody wyrzą-dzone obywatelowi. Świadomie poruszyłem ten temat w punkcie do-tyczającym funkcjonowania kontroli administracji publicznej w polskim systemie prawnym. Istnienie odpowiedzialności urzędników (w tym

i odpowiedzialności karnej) jest bowiem również swoistego rodzaju formą kontroli ich działania. Konieczne jest konsekwentne egzekwowanie odpowiedzialności urzędników za jakiegokolwiek wyrządzone obywatelowi szkody – żeby miał on przekonanie, że w przypadku wyrządzenia takiej szkody, urzędnik poniesie przewidzianą prawem odpowiedzialność.

c. Odpowiedzialność cywilna urzędników administracji za działanie na szkodę obywatela

Jak już mówiłem, odpowiedzialność ta odgrywa, w mojej ocenie, podstawową rolę dla ukształtowania się zdrowych relacji pomiędzy urzędem a obywatelem. Wprowadzenie uregulowań stwarzających realne, a nie tylko pozorne, możliwości odpowiedzialności cywilnej urzędnika (i urzędu), może stanowić drogowskaz do zmiany stosunków w organach administracji publicznej, w tym do zmiany podejścia do interesanta. Jeśli ten ostatni będzie miał zagwarantowaną możliwość dochodzenia swoich praw, w przypadku gdy zostaną one naruszone, w szczególności gdy urzędnik będzie ponosił finansowe skutki swojego działania, może to w znacznym stopniu przyczynić się do zmiany jego postępowania względem obywatela. Jak do tej pory, brak było w zasadzie skutecznych mechanizmów, mogących doprowadzić do wyeliminowania wadliwego działania urzędników¹⁹⁷.

Drogę do zmiany tego stanu otworzył przepis art. 77 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (ust. 1). W myśl ust. 2 wskazanego przepisu, ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

„Naruszenie praw jednostki może rodzić różne skutki w tym i o charakterze materialnym. Władze publiczne są zobowiązane szkodę tę wyrównać wypłacając stosowne odszkodowanie”¹⁹⁸. „W tym kontekście Konstytucja podkreśla (...) zasadę cywilnej odpowiedzialności pań-

¹⁹⁷ Doprowadzało to do sytuacji, w których obywatel był zmuszony do ścisłego przestrzegania prawa, natomiast urzędnik nie ponosił za swoje wadliwe działania w zasadzie żadnych konsekwencji. Mógł więc wydawać błędne decyzje, uchybiać terminom załatwiania spraw czy podejmować różnego rodzaju wadliwe działania, natomiast obywatel ponosił skutki nawet niewielkiego uchybienia (np. spóźnienia się z wysłaniem odwołania choćby o jeden dzień)

¹⁹⁸ W. Skrzydło – op. cit., str. 75

stwa (samorządu) za niezgodne z prawem działania funkcjonariuszy (art. 77 ust. 1, ujmujący te kwestie szerzej niż odpowiednie przepisy kodeksu cywilnego)¹⁹⁹. Co więcej, „przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji może stanowić podstawę roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie w postępowaniu podatkowym decyzji niezgodnej z prawem, następnie uchylonej wskutek odwołania podatnika (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2002 r., sygn. akt V CKN 1248/00) – czyli może mieć bezpośrednie zastosowanie w postępowaniu administracyjnym.

O odpowiedzialności cywilnej funkcjonariusza państwowego za szkodę stanowiły przepisy art. 417-421 k.c. Zgodnie z art. 417 § 1 k.c. Skarb Państwa ponosił odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności. Za funkcjonariuszy państwowych uważało się pracowników organów władzy, administracji lub gospodarki państwowej. Za funkcjonariuszy państwowych uważało się również osoby działające na zlecenie tych organów, osoby powołane z wyboru, sędziów i prokuratorów oraz żołnierzy sił zbrojnych (poprzedni art. 417 § 2 k.c.).

„Zgodnie z art. 417 § 1, Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę spowodowaną zawinionym działaniem funkcjonariusza państwowego tylko wówczas, gdy szkoda ta powstała przy wykonywaniu powierzonych mu czynności (...). Powierzenie to może dotyczyć nie tylko funkcjonariusza wyrządzającego bezpośrednio szkodę, lecz również funkcjonariuszy państwowych wykonujących czynności nadzorcze lub kontrolne nad bezpośrednim sprawcą szkody. „Powierzenie wykonania czynności” może wynikać nie tylko z polecenia dokonania konkretnej czynności, lecz również z charakteru pełnionej przez funkcjonariusza funkcji i rodzaju zajmowanego stanowiska (...). Ze sformułowania „przy wykonywaniu powierzonych mu czynności” wynika, że dla obciążenia Państwa odpowiedzialnością musi istnieć związek między wykonywaniem powierzonych funkcjonariuszowi czynności a powstałą szkodą”²⁰⁰.

„Art. 418 k.c. dotyczył odpowiedzialności Skarbu Państwa w sytuacji, w której szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza państwowego na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia. W kon-

¹⁹⁹ L. Garlicki – op. cit., str. 118

²⁰⁰ „Komentarz do Kodeksu cywilnego” pod redakcją G. Bieńka, wyd. IV, Warszawa 2002 r., str. 247

sekwencji przepisu tego nie stosowało się do wypadków, w których szkoda jest wynikiem nie samego wydania orzeczenia lub zarządzenia, lecz wadliwego jego wykonania (...). Te ogólne zasady miały również zastosowanie wtedy, gdy szkoda była następstwem niewydania przez organy państwowe orzeczenia lub zarządzenia – oczywiście w wypadku, gdy istniał obowiązek wydania jednego z takich aktów (...). Konieczną przesłanką stosowania art. 418 k.c. było ustalenie, że: a) przy wydaniu orzeczenia lub zarządzenia nastąpiło naruszenie prawa ścigane w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego oraz b) wina sprawcy bądź to została stwierdzona wyrokiem karnym lub orzeczeniem dyscyplinarnym, bądź też uznana przez organ przełożony nad sprawcą szkody”²⁰¹.

W tym miejscu chciałbym powołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00 (OTK cz. VIII, poz. 256), wydany w wyniku rozpoznania skargi konstytucyjnej Romualda K. o stwierdzenie niezgodności art. 417 i art. 418 k.c. z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Mocą powyższego orzeczenia TK uznał, iż art. 417 k.c., rozumiany w ten sposób, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Natomiast art. 418 k.c. (warunkujący odpowiedzialność funkcjonariusza za szkodę powstałą na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia od faktu stwierdzenia naruszenia prawa ściganego w trybie postępowania dyscyplinarnego lub karnego oraz faktu stwierdzenia winy sprawcy szkody wyrokiem karnym lub orzeczeniem dyscyplinarnym, albo uznania przez organ przełożony nad sprawcą szkody) – jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP (podkreślenie autora).

W uzasadnieniu orzeczenia TK stwierdził, iż odpowiedzialność odškodowawcza, przyjęta w art. 77 ust. 1 Konstytucji, jest związana z działalnością każdego organu władzy publicznej. Zestawienie przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa, przyjętych w art. 418 k.c., wskazuje na wyraźną niezgodność z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, która może być usunięta jedynie poprzez eliminację zaskarżonego przepisu z systemu prawnego. Jak stwierdził Trybunał, „wejście w życie Konstytucji z 1997 r. wraz z nowym ujęciem tej odpowiedzialności, które nie

²⁰¹ Ibidem, str. 249-250

miało swojego odpowiednika w poprzednio obowiązujących przepisach konstytucyjnych, w żadnym razie nie może być traktowane jako jedynie potwierdzenie, czy swoista proklamacja samej idei odpowiedzialności odszkodowawczej w tej dziedzinie. Samo bowiem potwierdzenie takiej odpowiedzialności, bez określenia jej zasadniczych elementów, byłoby pozbawione wszelkiego znaczenia gwarancyjnego, skoro co do zasady od dawna przyjętej w polskim systemie prawnym nie ulegało żadnej wątpliwości, iż Państwo może odpowiadać za szkody wyrządzone działaniami władzy publicznej. Istotne novum tej regulacji poszukiwane musi więc być nie tyle w potwierdzeniu odpowiedzialności państwa (bo to jest zupełnie zbędne), ale w określeniu granic, w jakich ta odpowiedzialność może się urzeczywistnić. W tym też kierunku, tj. poszukiwania samodzielnych elementów normatywnych regulacji zawartej w art. 77 ust. 1, zmierzały próby podejmowane w doktrynie po wejściu w życie nowej Konstytucji (...). Taki kierunek interpretacji jest w pełni zbieżny z dyrektywą wykładni Konstytucji, zgodnie z którą jej przepisy mają własne znaczenie normatywne, a ich sens nie może być odczytywany przez regulacje ustawowe. Przyjęcie przeciwnego założenia oznaczałoby zniekształcenie relacji występujących pomiędzy przepisami prawa w ramach hierarchicznej struktury norm prawnych, a w konsekwencji pozbawiałoby regulacje konstytucyjne ich praktycznego znaczenia ochronnego. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje w konsekwencji, że regulacja zawarta w art. 77 ust. 1 Konstytucji nie jest powtórzeniem zasad ukształtowanych w ramach prawa powszechnego, ale wprowadza nowe samodzielne treści, które muszą być uwzględniane na poziomie regulacji ustawowej – przede wszystkim w kodeksie cywilnym (...).

Niewątpliwie wskazane orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego otwiera drogę do innego niż dotychczas unormowania odpowiedzialności cywilnej urzędników administracji za wyrządzone obywatelowi szkody – unormowania, w którym organy administracji publicznej będą ponosiły odpowiedzialność za działanie zatrudnionych w nich urzędników. Należy mieć nadzieję, że istnienie tego rodzaju odpowiedzialności doprowadzi do wykształcenia się innych niż dotychczas mechanizmów traktowania ludzi w urzędach; dotyczy to w równym stopniu organów państwowych jak i samorządowych.

Z dniem 1 września 2004 r. weszła w życie ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie ze znowelizowanym art. 417 § 1 k.c., za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa

lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa. W przypadku gdy szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. W przypadku gdy szkodę wyrządzono przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem. W sytuacji gdy szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, naprawienia szkody można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji. Jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, niezgodność z prawem niewydania tego aktu stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody. W przypadku wyrządzenia szkody na osobie, przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej, poszkodowany może żądać całkowitego lub częściowego naprawienia szkody oraz zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę, gdy okoliczności, a zwłaszcza niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne, wskazują, że wymagają tego względy słuszności.

W mojej ocenie, zmiany te mają charakter ogólny i niezbyt jasny, brak jest klarownego określenia przesłanek odpowiedzialności cywilnej urzędnika za działanie na szkodę obywatela. Uchwalona w art. 417 (1) § 2 zmiana, uzależniająca możliwość żądania naprawienia szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji od stwierdzenia we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, jest sformułowana, moim zdaniem, zbyt ogólnikowo i może doprowadzić do sytuacji, że związane z tym, realne uprawnienia strony, będą w dużym stopniu ograniczone. Przydałoby się zatem jasne i klarowne określenie odpowiedzialności urzędników za wyrządzone obywatelowi szkody, w tym określenie odpowiedzialności poszczególnych osób (urzędników) oraz ich konkretnej odpowiedzialności finansowej (warto byłoby się w tym miejscu zastanowić nad możliwością ubezpieczenia urzędników w zakresie odpowiedzialności cywilnej za szkody, podobnie jak ma to miejsce w innych przypadkach, np. w przypadku agentów ubezpieczeniowych).

Czas jednak pokaże, jak wspomniane rozwiązania będą funkcjonowały w praktyce polskiego postępowania administracyjnego.

5. Wnioski końcowe

W powyższym rozdziale starałem się zobrazować najważniejsze problemy związane z relacją pomiędzy urzędem a obywatelem w polskim systemie prawnym. Za najważniejsze należy tu uznać uregulowania zawarte w tzw. zasadach ogólnych postępowania administracyjnego. Dlatego właśnie tym uregulowaniom poświęciłem najwięcej uwagi. Starałem się przy tym przedstawić je zarówno z punktu widzenia znaczenia, jakie odgrywają dla wzajemnych relacji pomiędzy urzędem a obywatelem, jak i odnieść je do przyjętych w zachodniej Europie standardów postępowania administracyjnego. A także – przedstawić funkcjonowanie tych zasad w świetle orzecznictwa sądowego (NSA, SN i TK), jakie wykształciło się w naszym kraju. Omawiając zasady ogólne postępowania administracyjnego ograniczyłem się przy tym do naświetlenia tylko tych, które mają największe znaczenie dla tematyki niniejszego opracowania. Najbardziej istotna jest w tym kontekście zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego w nim prawa – i dlatego jej poświęciłem najwięcej uwagi.

Starałem się też przedstawić znaczenie, jakie dla wzajemnych relacji pomiędzy urzędem a obywatelem odgrywa funkcjonujący w naszym kraju system kontroli administracji publicznej. Zdaje sobie przy tym sprawę, że niecelowym byłoby przedstawianie wszystkich funkcjonujących w Polsce instytucji kontrolnych i wszystkich form kontroli, dlatego też ograniczyłem się do przedstawienia tylko tych z nich, które mają największe znaczenie dla tematyki opracowania.

Znaczenie takie ma, w mojej ocenie, zarówno funkcjonujący u nas system kontroli aktów administracyjnych, przeprowadzanej w trybie wewnętrznym, jak i system kontroli tych aktów, przeprowadzanej w trybie zewnętrznym przez sądy administracyjne i przez Trybunał Konstytucyjny. Systemy te stwarzają możliwość uchylenia aktu pod jakimkolwiek względem wadliwego – co gwarantuje obywatelowi (lub przynajmniej powinno mu gwarantować), że w tego rodzaju sytuacjach działania administracji nie wyrządzą mu uszczerbku.

Należy mieć również na uwadze znaczenie, jakie dla wzajemnych relacji pomiędzy urzędem a obywatelem w polskim systemie prawnym odgrywa odpowiedzialność urzędników za działanie na szkodę obywa-

tela (a szczególnie odpowiedzialność cywilna) – i dlatego tej kwestii poświęciłem osobne miejsce.

Jak zatem przedstawiają się wzajemne relacje pomiędzy urzędem administracji a obywatelem w polskim systemie prawnym? Ogólnie można powiedzieć, że pod względem formalnym sytuacja nie jest zła – mamy wiele przepisów, stanowiących o równouprawnieniu podmiotów postępowania administracyjnego, o pomocy, wzajemnym zaufaniu, kontroli itd. Jednakże i na tym polu wydaje się, że Polska sporo jeszcze odstaje od standardów przyjętych w systemie europejskim. Brak jest, w istocie rzeczy, możliwości „dogadania się” pomiędzy organem administracji a obywatelem (wyjątkiem nowa ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, która weszła w życie od dnia 1 stycznia 2004 r., wprowadzająca tzw. instytucję mediacji). Ugoda administracyjna może być zawierana tylko pomiędzy stronami postępowania, nie zaś pomiędzy stroną a organem. Dlaczego zatem nie stworzyć w polskim systemie procedury administracyjnej możliwości zawierania tego rodzaju ugody? Dlaczego nie stworzyć możliwości tzw. „miarkowania interesu publicznego” w postępowaniu administracyjnym? Dlaczego nie odstępować, w pewnych sytuacjach, od nadmiernego rygoryzmu organów administracji względem obywatela? Dlaczego organ administracji ma tylko „ślepo” wypełniać przepisy, a nie kierować się „rozumem”, czy chęcią „dogadania się” (oczywiście w ramach obowiązującego prawa)? Myślę, że każdemu z nas przytrafiła się sytuacja, w której złamał np. przepisy drogowe, ale funkcjonariusz Policji odstąpił od ukarania go mandatem – stwierdzając, iż okoliczności sprawy przemawiają za tym, żeby ograniczyć się jedynie do udzielenia „winowajcy” upomnienia. Czy podobnego rodzaju możliwości nie można byłoby wprowadzić do systemu procedury administracyjnej?

Odpowiedzi na wszystkie postawione pytania będę starał się szukać w rozdziale poświęconym kwestii możliwości zawierania ugody w postępowaniu administracyjnym. Teraz natomiast chciałbym się zająć sprawą wpływu Rzecznika Praw Obywatelskich na relację pomiędzy urzędem a obywatelem w polskim systemie procedury administracyjnej.

ROZDZIAŁ IV

Wpływ instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich na relację urząd-obywatel w polskim systemie procedury administracyjnej

1. Uwagi wstępne

Rzecznika Praw Obywatelskich określa się inaczej mianem tzw. ombudsmana, co tłumaczy się na język polski jako „pełnomocnik”. Urząd ten został utworzony w Szwecji w 1709 r. (niektórzy twierdzą, że w 1713 r.) przez króla Karola XII. Do Konstytucji Szwecji urząd Rzecznika Praw Obywatelskich został wprowadzony w 1809 r. Początkowo Rzecznik był pełnomocnikiem Parlamentu, powołanym do kontroli urzędników królewskich (również w oparciu o składane przez obywateli skargi). W 1919 r. instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich pojawiła się w Finlandii, w 1952 r. – w Norwegii, zaś w 1953 r. – w Danii. Po zakończeniu II wojny światowej urząd Rzecznika Praw Obywatelskich był systematycznie wprowadzany do kolejnych systemów prawnych państw europejskich. Ustawą z dnia 15 lipca 1987 r. Rzecznik Praw Obywatelskich został powołany do życia w Polsce, zaś od 17 października 1997 r. instytucja ta ma swoje miejsce w Konstytucji RP (art. 208-212) – co stanowi zabezpieczenie przed pomysłami niektórych polityków, którzy by chcieli, aby urząd RPO został zlikwidowany²⁰². W 2001 r. ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich doczekała się tekstu jednolitego, uwzględniającego wprowadzone nowelą z dnia 12 maja 2000 r. zmiany, zmierzające przede wszystkim do poszerzenia kompetencji Rzecznika.

Istotę instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich określa przepis art. 208 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzecznik stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych ak-

²⁰² Tego rodzaju koncepcja pojawiła się w projekcie Konstytucji RP, opracowanym przez Prawo i Sprawiedliwość; na miejsce Rzecznika Praw Obywatelskich ma się pojawić „Urząd Pomocy Ofiarom Bezprawia”

tach normatywnych. Zgodnie z art. 209 ust. 1 Konstytucji Rzecznik Praw Obywatelskich jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na okres 5 lat. Bezstronność i apolityczność Rzecznika zapewniają przepisy stanowiące m. in., iż Rzecznik nie może zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem profesora szkoły wyższej, ani wykonywać innych zajęć zawodowych (art. 209 ust. 2 Konstytucji). Rzecznik nie może również należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu (art. 209 ust. 3 Konstytucji). W myśl art. 210 Konstytucji, Rzecznik Praw Obywatelskich jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem, na zasadach określonych w ustawie.

Art. 211 Konstytucji ustanawia dla Rzecznika immunitet, stanowiąc, iż nie może on być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Rzecznik Praw Obywatelskich nie może być również zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne dla zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

J. Świątkiewicz²⁰³ wylicza kilka przesłanek uzasadniających sens istnienia instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich. Powodów jej powodzenia należy upatrywać m. in. w:

- „- powszechnej dostępności do tego urzędu i braku sformalizowanego przed nim postępowania (...);

- uzupełnianiu przez instytucję ombudsmansu istniejących „tradycyjnych” rozwiązań instytucjonalnych, zwłaszcza w tych sferach, które nie są objęte kontrolą sądową, lub dostępność tej kontroli jest dla stron ograniczona (...);

- objęciu zakresem (...) kontroli nie tylko legalności ale również przestrzegania przez administrację publiczną reguł (...) „sprawiedliwości społecznej”;

- możliwości reagowania także na beczynność organów podlegających kontroli ombudsmansu;

- uprawnieniu do kwestionowania (...) nie tylko legalności aktów prawnych, w tym ustaw, jeżeli są one niezgodne z Konstytucją lub umo-

²⁰³ J. Świątkiewicz – „Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym”, Warszawa 2001 r., str. 15-16

wami międzynarodowymi, ale również do inspirowania zmian w obowiązującym stanie prawnym w pożądanym proobywatelskim kierunku;

- podejmowaniu innych problemów o charakterze ogólnym – związanych z przestrzeganiem wolności i praw człowieka i obywatela;

- niezależności (...) od kontrolowanych (...) organów (...), co umożliwia (...) prezentowanie obiektywnych opinii o stanie przestrzegania praw i wolności obywatelskich oraz wskazywanie zmian w celu poprawy tego stanu (...)."

Nie ulega więc wątpliwości, że instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich jest w demokratycznych państwach po prostu niezbędna. Dla wielu ludzi jest ona ostatnią deską ratunku, i wielu też pomogła w rozwiązywaniu ich problemów. Oczywiście, są i niezadowoleni z funkcjonowania tego urzędu, głównie z tego powodu, że nie spełnił ich oczekiwań. Trzeba jednak podkreślić, że Rzecznik nie ma kompetencji władczych i nie może samodzielnie zmieniać lub uchylać prawomocnych orzeczeń wydanych przez organy administracji, bądź sądy. Nie może też udzielać stronom adwokackiej pomocy prawnej, polegającej np. na udzielaniu im porad, wskazówek, sporządzaniu pism procesowych itd. – a z tego rodzaju postulatami często miałem do czynienia w swojej praktyce w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich²⁰⁴.

²⁰⁴ Chociaż nie ulega wątpliwości, że „pozycja polskiego ombudsmána jest bardzo silna, co ją wyróżnia od większości pozostałych. O jego „sile uderzeniowej” decyduje możliwość zaskarżenia aktów prawnych i rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych (...), a także prawo zaskarżania orzeczeń sądowych w ramach obowiązujących procedur” – ibidem, str. 149-150. „Analiza instytucji ombudsmána (...) pozwala na stwierdzenie, że przyjęła się ona i wpisała na trwałe w krajobraz ustrojowo-polityczny współczesnych państw (...). Współczesny człowiek, zagubiony niejednokrotnie w gąszczu przepisów, w trybach maszyny władz publicznych, a także w obliczu przesuwania się punktu ciężkości decydowania o jego prawach na płaszczyznę działania wielkich korporacji gospodarczych, decydujących m. in. o jego prawach konsumenta, pracownika (...) oczekuje często pomocy, w poczuciu swojej bezradności” – ibidem, str. 149. Tego rodzaju pomoc może otrzymać właśnie ze strony Rzecznika Praw Obywatelskich, jednakże oczywiście tylko w ramach przysługujących mu kompetencji. Nie można od Rzecznika oczekiwać, że będzie prowadził obywatela „za rękę”, załatwiając za niego wszystkie jego sprawy. Tego rodzaju oczekiwanie, w zderzeniu z rzeczywistością wywala niewątpliwie poczucie frustracji i rozczarowanie. Dlatego też prowadzący sprawę pracownik Biura powinien każdorazowo informować zainteresowanego, jakiego rodzaju pomocy może mu udzielić Rzecznik. Jest jednak bezsprzeczne, że Rzecznik Praw Obywatelskich może wywrzeć ogromny wpływ na ukształtowanie się przyjaznych relacji pomiędzy urzędem a obywatelem w toku postępowania administracyjnego. Niejednokrotnie ze strony organu prowadzącego postępowanie dochodzi do naruszenia praw strony, niejednokrotnie człowiek jest bezradny wobec różnego rodzaju poczynąń urzędników, na które często nie reaguje nawet organ zwierzchni. I właśnie w tego rodzaju sprawach z pomocą może przyjść Rzecznik Praw Obywatelskich, podejmując przewidziane prawem działania, kończące się często zmianą stanowiska urzędu wobec obywatela. Rzecznik ma również możliwość wpływania na nasze prawodawstwo (poprzez np. składanie wniosków do Trybunału Konstytucyjnego); może też spowodować uchYLENIE wadliwego orzeczenia sądowego, poprzez np. złożenie kasacji. Może być niejako pośrednikiem w sporze pomiędzy urzędem a obywatelem – a więc spełniać funkcje specyficznego mediatora

Dla zobrazowania znaczenia instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich dla tematyki niniejszego opracowania, tj. dla relacji pomiędzy urzędem a obywatelem w polskim systemie procedury administracyjnej, w kolejnym punkcie podam przykłady prowadzonych przez Rzecznika spraw indywidualnych, toczących się przed organami administracji publicznej. Przy tym, żeby rozdział był bardziej czytelny, dokonam podziału spraw według organów, przed którymi toczyło się postępowanie – a więc: postępowanie przed organami podatkowymi; postępowanie przed organami celnymi; postępowanie przed innymi organami administracji publicznej (przede wszystkim przed organami samorządowymi).

Wskazane sprawy zostały wyselekcjonowane na zasadzie tzw. **doboru celowego** – spośród spraw wadliwie prowadzonych przez organy administracji publicznej, z którymi zapoznałem się podczas mojej pracy zawodowej. Można zatem powiedzieć, że dokonuję **samodzielnego wyboru reprezentatywnego** – na miarę moich możliwości technicznych. Podkreślić należy, że o ocenie działania administracji publicznej często decydują właśnie wadliwie prowadzone przez nią sprawy – zaś skala i charakter błędów pokazują, jaki dzieli nas dystans od wypracowanych w Europie standardów dobrej administracji. Jest rzeczą oczywistą, że podanie przykładów 15 spraw (po 5 z każdego podpunktu, co uznać należy za wystarczające dla tematyki rozdziału) może uchodzić za mało reprezentatywne na tle kilku milionów spraw załatwianych corocznie przez organy administracji publicznej. Jednak takie sprawy obserwowałem, (i obserwuję) w swojej pracy zawodowej dużo więcej – chodzi więc tutaj o pewne **powtarzające się wady** działania administracji.

2. Krótki przegląd wybranych spraw indywidualnych, prowadzonych przez RPO

a. Postępowanie przed organami podatkowymi

Sprawa pierwsza – Nr RPO/280485/98/VI

Zofia N., nauczycielka Szkoły Podstawowej w W., przy wypełnianiu zeznania podatkowego, wpisała na tzw. wniosku uzupełniającym do zeznania o osiągniętych dochodach za rok 1997, błędny numer identyfikacji podatkowej – tzw. NIP. Zamiast numeru NIP-u podatnika (czyli swojego) wpisała na wniosku numer NIP-u płatnika – tj. Urzędu Gminy w W.

Po pewnym czasie została wezwana do Urzędu Skarbowego w S. W toku wyjaśniania sprawy przyznała się do pomyłki – co jednak nie

miało żadnego praktycznego znaczenia. Urząd Skarbowy w S. podszedł do sprawy w sposób wybitnie formalistyczny, zarzucając zainteresowanej „fałszowanie zeznań podatkowych”. Sprawa została przekazana do Prokuratury Rejonowej w S., która wszczęła dochodzenie z art. 16 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników. Postępowanie przygotowawcze zostało zakończone sporządzeniem aktu oskarżenia, i przesłaniem go do Sądu Rejonowego w S. Dopiero ten Sąd uniewinnił Zofię N. od popełnienia zarzucanego jej czynu, stwierdzając, iż nie można jej zarzucić umyślności działania – i to po nagłośnieniu sprawy przez media.

W toku postępowania Zofia N. podnosiła, iż nie ma wykształcenia prawniczego ani ekonomicznego, i nie zna się na wypełnianiu zeznań podatkowych. Poza tym zaistniała pomyłka była ewidentnym przeoczeniem, i w żadnym razie nie można twierdzić, że wynika z chęci narażenia Skarbu Państwa na uszczuplenie należności podatkowych. Ponadto zainteresowana stwierdziła, iż, z tego co jest jej wiadome, podobne postępowania prowadzone są również wobec innych podatników. Na wszystkie podnoszone argumenty urząd skarbowy pozostał jednak „głuchy”, nie wykazując cienia dobrej woli (np. propozycji zwyczajnego sprostowania błędu). Prokurator natomiast zdawał się nie zauważać, że do przypisania „podejrzaney” zarzucanego jej przestępstwa konieczne jest wykazanie umyślności działania. Zauważył to dopiero Sąd Rejonowy w S.

Sprawa ta jest przykładem na to, do czego może doprowadzić nieprzyjazny człowiekowi urząd (w tym przypadku urząd skarbowy, jak również Prokuratura), działający w sposób formalistyczny (a przy tym błędny), nie przejawiając woli ugodowego załatwienia sprawy, polegającego w tym przypadku li tylko na zobowiązaniu do sprostowania oczywiście omyłki.

Sprawa druga – Nr RPO/202690/95/VI

Barbara i Tadeusz J., zamieszkali w T., przy składaniu zeznania podatkowego o dochodach, osiągniętych w 1994 r., nie uwzględnili podlegającego odliczeniu od dochodu wydatku, poniesionego na zakup obligacji Skarbu Państwa. Prośba zainteresowanych o dokonanie skorygowania zeznania podatkowego została załatwiona przez Urząd Skarbowy w T. odmownie. W konsekwencji Barbara i Tadeusz J. musieli zapłacić wyższy podatek dochodowy od osób fizycznych. Dodać należy, iż w Urzędzie Skarbowym w J., pomimo złożonej przez zainteresowanych prośby, nie udostępniono im akt sprawy, łamiąc tym samym zasadę wyrażoną w przepisach art. 73-74 k.p.a.

Co prawda, sprawa została w końcu pozytywnie załatwiona przez Izbę Skarbową w T., co nie zmienia jednak faktu, iż za niezrozumiałe należy uznać sztywne stanowisko organu podatkowego pierwszej instancji. Tym bardziej, że kwota, którą zyskiwał na tej operacji Skarb Państwa nie była specjalnie wysoka.

Sprawa trzecia – Nr RPO/117183/93/VI

Wiesława K. otrzymała z Austrii wózek inwalidzki, w związku z wypadkiem, jakiemu uległa na terenie tego kraju jeszcze w 1981 r.

Urząd Celny w P. dokonał odprawy celnej wózka inwalidzkiego, zwalniając go co prawda od cła, ale obliczając podatek obrotowy w kwocie 1.862.000 starych złotych.

Podjęte we właściwym urzędzie skarbowym początkowe starania o nienaliczanie tego podatku nie przyniosły rezultatu. Dopiero po pewnym okresie czasu organ podatkowy zwolnił wózek inwalidzki z tego podatku.

Wydaje się, że tego rodzaju, tragiczna w swej istocie sprawa, powinna być szybciej załatwiona w sposób korzystny dla zainteresowanej. Pokazuje ona, do jakich skutków może doprowadzić bezduszość i formalizm urzędników prowadzących postępowanie. Dobrze jednak, że sprawa w końcu znalazła swój pozytywny finał.

Sprawa czwarta – Nr RPO/388232/01/VI

Aniela B. złożyła we właściwym urzędzie skarbowym zeznanie podatkowe PIT-37 za rok 2000, w którym dokonała wyboru opodatkowania wspólnie z małżonkiem. Pomimo upływu ponad trzech miesięcy od dnia złożenia zeznania, zainteresowana nie otrzymała zwrotu nadpłaconego podatku dochodowego od osób fizycznych.

W takiej sytuacji Aniela B. udała się do Urzędu Skarbowego w K., z prośbą o wyjaśnienie. Po kilku bezskutecznych interwencjach dowiedziała się, iż złożone przez nią zeznanie jest niepodpisane.

Ponadto, w ocenie organu podatkowego, konsekwencją niepodpisania zeznania jest konieczność dokonania indywidualnego rozliczenia rocznego podatku, co z kolei wiąże się z zapłatą przez każdego z małżonków podatku w znaczącej dla nich kwocie.

Aniela B. nie zgodziła się z takim stanowiskiem urzędu skarbowego, i wniosła skargę do organu nadrzędnego, tj. do Izby Skarbowej w K. Dopiero Izba Skarbowa uznała skargę za zasadną, ze względu na fakt, iż działania podjęte przez organ podatkowy pierwszej instancji

mające na celu odrębne dla każdego z małżonków określenie podatku dochodowego od osób fizycznych za 2000 r., pozostają w sprzeczności z przepisami Ordynacji podatkowej i ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

W przedstawionej sprawie mamy zatem do czynienia z indolencją pracowników Urzędu Skarbowego w K., i chęcią ukarania zainteresowanej za zwykłe przeoczenie, tj. za niepodpisanie zeznania podatkowego. Trudno bowiem twierdzić, że Aniela B. zrobiła to celowo, gdyż nie odniosła z tego powodu żadnej korzyści. Dobrze, że przynajmniej stanowisko urzędu skarbowego zostało skorygowane przez organ skarbowy drugiej instancji, t.j. przez Izbę Skarbową.

Sprawa piąta – Nr RPO-399591-VI/02

Postanowieniem z dnia 21 stycznia 2002 r. Urząd Skarbowy w Ż. odmówił Markowi B. wglądu w jego akta podatkowe, dotyczące podatku dochodowego od osób fizycznych za rok 1994 – bez podania jakichkolwiek powodów takiego stanowiska.

Na postanowienie to zainteresowany zażądał się do Izby Skarbowej w W., która jednakże podzieliła stanowisko organu podatkowego pierwszej instancji.

Zajęte przez organy podatkowe stanowisko było całkowicie sprzeczne z zasadami zawartymi w art. 178 i n. Ordynacji podatkowej. Zostało ono dopiero zakwestionowane przez Ministerstwo Finansów, które zobowiązało Izbę Skarbową w W. do ponownego rozpatrzenia sprawy i do udostępnienia skarżącemu akt podatkowych – o ile nie zachodzą okoliczności wykluczające możliwość udostępnienia akt, określone w przepisie art. 179 § 1 Ordynacji podatkowej.

Sprawa ta ilustruje łamanie przez organy administracji prawa strony do zapoznania się z dotyczącą jej dokumentacją oraz naruszenie zasady, że postępowanie administracyjne winno być jawne dla stron.

b. Postępowanie przed organami celnymi

Sprawa pierwsza- Nr RPO-137172/93/VI

Jan O. był kierowcą, zatrudnionym w Przedsiębiorstwie Wielobranżowym W. Działając z upoważnienia zarządu tego Przedsiębiorstwa, dokonał na granicy w Ś. odbioru towarów podlegających odprawie celnej.

Ponieważ towar nie został przedstawiony do odprawy celnej ostatecznej, Urząd Celny w R. obciążył należnościami celno-podatkowymi

mi w kwocie: cło – 18.928.000 starych złotych, podatek obrotowy – 16.901.800 starych złotych, odsetki za zwłokę – 51.330.400 starych złotych oraz tzw. opłata manipulacyjna dodatkowa – 118.299.900 starych złotych, nie Przedsiębiorstwo Wielobranżowe W., lecz bezpośrednio zatrudnionego w tym Przedsiębiorstwie kierowcę (czyli Jana O.), dokonującego jedynie odbioru towaru. Wszystkie odwołania i wyjaśnienia nie zostały przez Urząd Celny uwzględnione, a należność została skierowana na drogę postępowania egzekucyjnego.

Sprawę zbadał ponownie, na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, Główny Urząd Cel. Jak podniósł Prezes GUC, po wnikliwym zbadaniu akt stwierdzono, iż obowiązek uiszczenia należności podatkowo-celnych spoczywał nie na Janie O., ale na Przedsiębiorstwie Wielobranżowym W. Po przeprowadzeniu stosownego postępowania Prezes Głównego Urzędu Cel stwierdził nieważność decyzji wydanej w tej sprawie.

Jest to jeden z wielu „kwiatków”, które zdarzały się, i to nagminnie, w urzędach celnych, szczególnie w pierwszej połowie lat 90-tych. Ponieważ dochodzenie należności celno-podatkowych od kierowców było po prostu prostsze, organy celne zwracały się ze swoimi roszczeniami właśnie do nich. Dobrze, że w opisaney powyżej sprawie interwencję podjął Rzecznik Praw Obywatelskich i że okazała się ona skuteczna.

Sprawa druga – Nr RPO/136612/93/VI

Roman G., inwalida pierwszej grupy, z porażeniem narządów ruchu otrzymał w 1993 r. z zagranicy podnośnik, będący rodzajem wózka inwalidzkiego. Podnośnik ten został nadesłany w formie darowizny przez niemiecki Czerwony Krzyż. Zainteresowany, utrzymujący rodzinę z renty inwalidzkiej w kwocie 2.600.000 starych złotych, nie posiadał pieniędzy na uiszczenie należności celnych. Nie interesowało to jednak Urzędu Celnego w K., który dokonał zajęcia towaru do czasu zapłaty należności – i to nie tylko podatku i cła, ale również tzw. opłaty manipulacyjnej dodatkowej za nieterminowe zgłoszenie towaru do odprawy.

Sprawa zakończyła się w ten sposób, że zapłatę wszelkich należności podatkowo-celnych sfinansował Polski Czerwony Krzyż. Jest to wstyd nie tyle dla prowadzących postępowanie urzędników, którzy nie mieli w ramach obowiązującego u nas prawa celnego w zasadzie żadnej swobody działania, ale przede wszystkim dla naszego prawodawstwa, które nie przewidywało żadnych ulg celnych nawet dla inwalidów pierwszej grupy, i nawet w takich przypadkach jak opisany powyżej.

Sprawa trzecia- Nr RPO/105431/93/VI

Henryk G. zajmował się sprowadzaniem z zagranicy pism o tematyce komputerowej. Integralną częścią nadsyłanych pism były – jako szeroko stosowana forma promocji – darmowe dyskietki i kasety magnetofonowe z fragmentami reklamowanych materiałów. Była to nowa forma wydawnicza i reklamowa, przyjęta przez firmy zajmujące się dystrybucją tego rodzaju czasopism.

Sprowadzane przez zainteresowanego towary – czasopisma i będące ich integralną częścią dyskietki i taśmy – były taryfikowane oddzielnie, według stawek właściwych dla każdego z tych elementów. Stanowisko takie było krzywdzące dla Henryka G., ponieważ musiał on uiszczać w praktyce podwójne cło od sprowadzonego z zagranicy towaru. Odwołanie złożone do organu celnego drugiej instancji, tj. do Prezesa Głównego Urzędu Celnego, w jednej z takich spraw, nic nie dało. Dodać przy tym należy, iż zostało ono rozpatrzone z wielomiesięcznym opóźnieniem.

Sprawę rozstrzygnął na korzyść Henryka G. dopiero Naczelny Sąd Administracyjny, który uchylił zaskarżoną decyzję i orzekł, że dyskietki i kasety dołączone bezpłatnie do pism fachowych jako reklama, są integralną częścią pisma i jako takie są objęte zerową stawką celną. W oparciu o wyrok NSA Prezes GUC wydał nową decyzję, zmieniającą stawkę celną w stosunku do spornych towarów do 0%. Jednocześnie orzekł zwrot już zapłaconej przez skarżącego nadwyżki celnej w kwocie 543.000 starych złotych.

Tak więc stanowisko organów celnych było w ewidentny sposób błędne i podyktowane jedynie chęcią uzyskania dla budżetu państwa jak największych korzyści – nawet kosztem naruszenia obowiązującego prawa. Na szczęście zostało ono skorygowane przez NSA.

Sprawa czwarta – Nr RPO/138337/93/VI

Państwo Violetta i Jacek A. nabyli na terenie kraju samochód marki „Volswagen”, posiadający w chwili zakupu polską rejestrację, tj. polski dowód rejestracyjny oraz polskie tablice rejestracyjne. Na wystawionej przez spółkę P. fakturze zakupu widniała ponadto adnotacja, iż w cenę pojazdu zostało wliczone cło oraz podatek.

Po pewnym okresie czasu organ celny wszczął w opisanej sprawie postępowanie, w toku którego dokonał zabezpieczenia samochodu na poczet należności celnych, w trybie art. 76 ust. 2 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne (tekst jednolity: Dz. U. 1994 r., Nr 71,

poz. 312, z późn. zm.). Następnie urząd celny zwrócił się do zainteresowanych z żądaniem opłacenia cła od przedmiotowego samochodu.

Sprawa ta mogłaby się wydawać na pierwszy rzut oka absurdalna, ale niestety taka nie była. Art. 76 ust. 2 Prawa celnego dawał organom celnym możliwość zatrzymania i zajęcia każdego towaru w celu zabezpieczenia należności celnych do czasu ich uiszczenia, bez względu na prawa osób trzecich i z pierwszeństwem przed wszystkimi obciążeniami lub przywilejami. Zgodnie z kolei z art. 46 lit. a ust. 2 ustawy – Prawo celne, w wypadku gdy osoba posiadająca towary przywiezione lub nadesłane z zagranicy w toku czynności kontrolnych nie przedstawiła dowodów odprawy celnej lub dowodów zakupu towarów, uważało się, że towary nie były poddane kontroli celnej.

W opisaney sprawie przepisy nie pozostawiały zatem organom celnym żadnej swobody działania – co było i niestety jeszcze jest charakterystyczne dla obowiązującego w naszym kraju prawa celnego. Warto by się zatem zastanowić nad nieco innym skonstruowaniem regulujących tę problematykę przepisów.

W tym miejscu należy podkreślić, iż w dniu 16 czerwca 1994 r. Prezes Głównego Urzędu Ciel wydał decyzję Nr 49 (sygn. DPC-4-432-876/94/6713) w sprawie trybu postępowania z pojazdami samochodowymi, za które nie zostały uiszczone należności celne. Zgodnie z powyższą decyzją, w przypadku gdy nabywca zachował przy zawarciu transakcji tzw. należyta staranność i ostrożność w upewnieniu się co do wiarygodności partnera i legalności transakcji, należy uznać, że jest on nabywcą w dobrej wierze. W takiej sytuacji nie należy prowadzić wobec takiej osoby postępowania celnego i zabezpieczać pojazdu; winno się przede wszystkim ustalić, kto dokonał obrotu towarowego z zagranicą. Urzędy celne często szły bowiem na łatwiznę i nawet nie próbowały ustalić podmiotu dokonującego obrotu towarowego z zagranicą, obciążając wszystkimi konsekwencjami sprowadzenia towaru osobę nie mającą nic wspólnego z jego importem.

Sprawa piąta – Nr RPO/365451/01/VI

W październiku 2000 r. Prezes Głównego Urzędu Ciel wydał decyzję umarzającą z urzędu postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Dyrektora Urzędu Celnego w W. w kwestii wymiaru opłaty manipulacyjnej dodatkowej. Stroną postępowania był Jerzy J.

Postępowanie zostało wszczęte w sierpniu 1998 r. w następstwie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 września 1995 r.,

sygn. akt U. 4/95, uznającego za niezgodny z Konstytucją przepis § 20 lit. a rozporządzenia Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 22 sierpnia 1990 r. w sprawie dozoru i kontroli celnej oraz poboru opłat (Dz. U. Nr 76, poz. 347). Ponieważ w dniu 31 grudnia 1999 r. upłynął przewidziany przepisem art. 250 § 2 pkt. 2 Ordynacji podatkowej 5-letni termin przedawnienia stwierdzenia nieważności decyzji – w dniu 24.10.2000 r. Prezes GUC, działając na podstawie przepisu art. 208 § 1 Ordynacji, umorzył prowadzone postępowanie, stwierdzając, iż stało się ono bezprzedmiotowe.

Jednakże Prezes GUC nie zauważył, iż zgodnie z art. 250 § 2 pkt. 2 Ordynacji podatkowej, był on zobowiązany do **odmowy** stwierdzenia nieważności decyzji – nie zaś do **umorzenia** prowadzonego w opisanej sprawie postępowania – co miało z kolei istotne znaczenie dla możliwości ubiegania się przez zainteresowanego o przyznanie odszkodowania z mocy art. 260 § 2 pkt. 2 Ordynacji podatkowej. Zgodnie bowiem ze wskazanym przepisem prawo do ubiegania się o uzyskanie odszkodowania przysługuje jedynie w przypadku odmowy stwierdzenia nieważności decyzji, na skutek upływu okresu przedawnienia – nie przysługuje ono natomiast w przypadku umorzenia postępowania administracyjnego.

Sprawa znalazła finał przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (i to na skutek skargi wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich), lecz nie weszła nawet na wokandę, gdyż Prezes GUC, jeszcze przed rozpoznaniem sprawy przez NSA, wydał decyzję, w której uwzględnił w całości zarzuty przedstawione w skardze. Gdyby jednak skarga do NSA nie została wniesiona, strona poniosłaby poważne straty finansowe, na skutek nieznajomości prawa przez pracowników Głównego Urzędu Cel. Potwierdza to, że pracownicy urzędów administracji publicznej niejednokrotnie po prostu nie znają dokładnie przepisów prawnych, i popełniają pomyłki, skutkujące dla strony nieraz bardzo dotkliwymi konsekwencjami finansowymi.

c. Postępowanie przed innymi organami administracji publicznej

Sprawa pierwsza – Nr RPO/130104/94/V

Rada Miasta w G. podjęła w 1994 r. uchwałę w sprawie wprowadzenia na terenie miasta strefy tzw. płatnego parkowania niestrzeżonego. Stosownie do treści uchwały, z obowiązku uiszczania opłat za parkowanie zostali zwolnieni lokatorzy mieszkający w strefie płatnego parkowania.

Tymczasem lokatorzy ci zostali wyposażeni w identyfikatory, na których została umieszczona adnotacja niezgodna z uchwałą – że „identyfikator nie zwalnia z obowiązku ponoszenia opłat w miejscach płatnego parkowania”.

Po interwencjach Prezydent Miasta G. stwierdził, że może zaproponować Radzie Miasta G. wprowadzenie stosownych zmian do uchwały, zmierzających do tego, żeby kwestia uprawnień mieszkańców strefy płatnego parkowania nie budziła żadnych wątpliwości.

W sprawie tej mamy zatem do czynienia z niekonsekwencją działania organu samorządowego, który najpierw zwalnia lokatorów z obowiązku ponoszenia opłat za płatne parkowanie, a na identyfikatorach umieszcza adnotację, z której wynika coś zupełnie innego.

Sprawa druga – Nr RPO/103999/93/VI

Jan W. wybudował z własnych środków garaż. W 1993 r. Burmistrz Miasta Z. jednostronną decyzją powiększył grunt pod tym garażem, wskutek czego Jan W. musiał uiszczać znacznie wyższy podatek od nieruchomości. Ponadto władze miasta Z. zwlekały w sposób nieuzasadniony z podjęciem niezbędnych kroków, mających na celu przekazanie zainteresowanemu garażu zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Przyczyną takiego stanowiska miała być niezgodność lokalizacji garażu z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Interwencję u Burmistrza Miasta Z. podjął Rzecznik Praw Obywatelskich – w której wskazał na uchwałę Trybunału Konstytucyjnego, z dnia 9 grudnia 1992 r. sygn. akt W.10/91. TK stwierdził m. in., że stosowanie przepisu art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464), dotyczącego nieodpłatnego nabywania na własność garaży wybudowanych z własnych środków obywateli na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy, nie jest uzależnione od zgodności lokalizacji garażu z aktualnie obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, jeżeli pozwolenie na budowę nie zawierało lokalizacji czasowej.

Po interwencji Burmistrz Miasta Z. zapewnił, że w sprawie nieodpłatnego nabywania na własność garaży wybudowanych przez ludność z własnych środków oraz otrzymania gruntów pod tymi garażami w użytkowanie wieczyste, władze miasta stosują zasady zawarte we wskazanej ustawie z dnia 29 września 1990 r. oraz wykładnię Trybu-

nału Konstytucyjnego w sprawie oddania gruntów w użytkowanie wieczyste pod garażami – bez uzależniania decyzji od zgodności lokalizacji garażu z aktualnie obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Zapewniono również, że konkretna sprawa Jana W. zostanie załatwiona zgodnie z podanymi powyżej uregulowaniami.

Sprawa ta jest z jedną bardzo wielu, dotyczących problematyki garaży. Jak widać, organy samorządowe nie zawsze chciały postępować w tej kwestii zgodnie z obowiązującym prawem i nie zawsze też chciały uwzględniać w swoim działaniu orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Sprawa trzecia – Nr RPO/206247/96/VI

Jerzy S. był inwalidą II grupy. Urząd Miejski w E. domagał się od niego corocznego uiszczania podatku od środków transportowych.

Jerzy S. zwrócił się w tej sprawie do Urzędu Miejskiego w E. W skierowanym do zainteresowanego piśmie Skarbnik Miasta E. wyraził pogląd, że „ustawa o podatku od środków transportu określa konieczność corocznego wystawiania zaświadczeń o zwolnieniu z wyżej wymienionego podatku”, a także stwierdził, że nakłada ona „obowiązek ubiegania się o zwolnienie na płatnika, a nie na organ podatkowy”.

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31, z późn. zm.), nie określiła jednakże obowiązku corocznego starania się o zwolnienie od opłacenia tego podatku przez osoby będące z mocy tej ustawy zwolnione od jego płacenia. Art. 12 ust. 1 ustawy stanowił bowiem, że „zwalnia się od podatku”, natomiast ust. 2 tegoż przepisu wskazywał kogo ustawodawca od płacenia tego podatku zwolnił. Organy samorządowe mogły natomiast, zgodnie z ust. art. 10 ust. 2 i art. 12 ust. 4 ustawy, podejmować uchwały odnośnie innych zwolnień.

Inwalida, zaliczony do II grupy inwalidzkiej, którego inwalidztwo zostało uznane za trwałe, nie miał obowiązku corocznego ubiegania się o zwolnienie od płacenia podatku od środków transportowych od tego samego pojazdu, albowiem zwolnienie następowało z mocy samej ustawy. W końcu sprawa zakończyła się pozytywnie dla zainteresowanego, lecz dopiero na skutek interwencji podjętej przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

Za szczególnie naganne należy uznać próby zarabiania przez organy samorządowe na inwalidach – tym bardziej, jeśli próby te łamią obowiązujące u nas prawo.

Sprawa czwarta- Nr RPO/318163/99/VI

Burmistrz Miasta W., powołując się na art. 39 ust. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. 1998 r., Nr 120, poz. 787) poinformował Krystiana B, iż jako najemca lokalu socjalnego nie może się ubiegać o dodatek mieszkaniowy. Powołany przepis wyłącza bowiem możliwość przyznania wskazanego dodatku najemcom lokali socjalnych.

W związku z powyższym Krystian B. wystosował do Burmistrza Miasta W. pismo, w którym zwrócił uwagę na niezgodność zajętego przezeń stanowiska z obowiązującymi przepisami. Należy bowiem wskazać, iż w dniu 23 października 1995 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 39 ust. 2, w części objętej pkt. 2, 3, 4 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, z art. 1 i 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. (orzeczenie sygn. akt K 4/95, OTK 1995 r., cz. II, poz. 11). Prezes Trybunału Konstytucyjnego w obwieszczeniu z dnia 8 maja 1996 r. ogłosił utratę mocy obowiązującej art. 39 ust. 2 pkt. 2, 3, 4 tego przepisu. Jednak dopiero interwencja Rzecznika Praw Obywatelskich doprowadziła do zmiany stanowiska Burmistrza. Cała ta sprawa jest przykładem działania organu samorządowego, przynoszącego stronie szkodę i pomijającego przedstawioną argumentację. Jest to sprzeczne z zasadą zaufania obywatela do organów administracji publicznej, a więc również z zasadą zaufania obywatela do państwa.

Sprawa piąta – Nr RPO/295864/99/VIII

W dniu 25 września 1992 r. Główny Inspektor Ochrony Środowiska wydał zarządzenie Nr 76 w sprawie wprowadzenia „Instrukcji działania Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska w sprawach ochrony środowiska przed nadzwyczajnymi zagrożeniami”.

Wydanie tej Instrukcji spowodowało liczne skargi osób zainteresowanych. W jednej z nich Ewa G., podniosła, że wymienioną instrukcją wprowadzony został obowiązek pełnienia dyżurów przez pracowników w czasie nadzwyczajnego zagrożenia poza godzinami pracy oraz w dni wolne od pracy, bez żadnej formy rekompensaty.

Pogląd skarżącej podzieliło Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Zdaniem Ministerstwa żadne przepisy nie upoważniały Głównego Inspektora Ochrony Środowiska do usta-

lania, w przypadku stanów nadzwyczajnego zagrożenia, trybu szczególnego postępowania inspektorów, a także do ustalania zasad ich współdziałania z innymi organami administracji publicznej.

W opisanej sprawie mamy zatem do czynienia z przekroczeniem kompetencji przez organ administracji, upoważniony do wydawania przepisów.

3. Ocena prowadzonych przez Rzecznika spraw indywidualnych w świetle europejskich standardów dobrej administracji

Wspólną cechą przedstawionych powyżej, dobranych celowo 15 spraw, jest w zasadzie to, że prowadzone w nich postępowanie odstaje, i to w diametralny sposób, od przyjętych w Europie standardów dobrej administracji. Oczywiście powołanie takich właśnie spraw było z mojej strony zabiegiem w pełni świadomym; podkreślenia jednakże wymaga, iż są one częścią całej serii podobnych (jak np. niedotrzymywanie terminów rozpatrywania odwołań przez organ administracji publicznej II instancji).

Postępowania w przytoczonych przykładowo sprawach uchybiają w zasadzie wszystkim standardom przyjętym przez dobrą administrację. W pierwszym rzędzie zasadzie praworządności (zob. art. 4 KDA.); naruszają też inne zasady ogólne postępowania administracyjnego, np. zasadę dochodzenia prawdy obiektywnej, zasadę uwzględniania z urzędu słusznego interesu obywateli, zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, czy zasadę udzielania pomocy prawnej stronom i innym uczestnikom postępowania.

Uchybiają również innym przyjętym przez prawo europejskie standardom – np. zasadzie niedyskryminowania (zob. art. 5 KDA), a także zasadzie współmierności oraz zasadzie nadużywania uprawnień (art. 7 KDA), zasadzie obiektywizmu, zasadzie konsekwentnego działania i doradztwa (art. 9 i 10 KDA) czy zasadzie uprzejmości. Podkreślenia przy tym wymaga, o czym już zresztą wspominałem, iż powołane zostały one wskazane jedynie przykładowo – i że możnaby śmiało podać dziesiątki, o ile nie setki spraw, w których doszło do złamania elementarnych zasad procedury administracyjnej. Smutkiem zatem napawa nie tylko poziom prowadzących postępowanie urzędników, ale generalnie przyjęta praktyka orzekania.

Tymczasem wielu takich sytuacji możnaby uniknąć, gdyby istniała możliwość dojścia pomiędzy urzędem a obywatelem do porozumienia

– np. w drodze zawarcia ugody. Niestety, do chwili obecnej obowiązujące przepisy, dotyczące procedury administracyjnej nie przewidują możliwości zawarcia tego rodzaju ugody, czy też prowadzenia mediacji (wyjątek stanowi tu nowa ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wchodząca w życie od dnia 1 stycznia 2004 r.). Nie wyklucza to jednak możliwości swego rodzaju „dogadania się” (oczywiście w ramach obowiązującego prawa) pomiędzy urzędem a obywatelem. Np. w sytuacji gdy obywatel popełnia oczywistą pomyłkę (zob. np. ppkt a sprawa pierwsza) wartoby może stworzyć możliwość jej sprostowania, a nie myśleć jedynie o ukaraniu.

W następnym rozdziale, mającym kluczowe znaczenie dla tematyki opracowania, chciałbym się zastanowić nad kwestią możliwości zawierania ugody, prowadzenia postępowania mediacyjnego oraz możliwości tzw. miarkowania interesu publicznego w postępowaniu administracyjnym.

ROZDZIAŁ V

Ugoda, mediacja a miarkowanie interesu publicznego w postępowaniu administracyjnym

1. Postawienie problemu

Obowiązujący w Polsce system procedury administracyjnej może być analizowany w różnych aspektach (na różnych płaszczyznach), w które można wbudować mechanizmy regulujące relacje pomiędzy urzędem a obywatelem (problem ten ma np. związek z postulatami dotyczącymi większej odpowiedzialności administracji publicznej). Niektóre ze związanych z tym tzw. **zagadnień szczegółowych** były już omawiane w poprzednich częściach opracowania – np. kwestia odpowiedzialności urzędników administracji za wyrządzone obywatelowi szkody.

Ze względu na ograniczoną objętość opracowania, nie ma możliwości dokładnego omówienia wszystkich związanych ze wskazaną problematyką kwestii. Właściwym wydaje się jednak dokładne omówienie przynajmniej jednej z nich, dlatego też w niniejszym rozdziale zostanie przedstawiona problematyka dotycząca możliwości zawierania ugody oraz związanej z nią możliwości prowadzenia postępowania medacyjnego i tzw. miarkowania interesu publicznego w polskim systemie procedury administracyjnej. Omówienie tych zagadnień wydaje się szczególnie ważne dla tematyki opracowania, ugoda jest bowiem instytucją prowadzącą do zakończenia sporu w sposób zadowalający obie jego strony. Szczególnie ważne wydaje się przedstawienie postulatów praktycznych w tym zakresie, które mogą stanowić drogowskaz do naprawy istniejącej sytuacji, tj. do poprawy relacji pomiędzy urzędem a obywatelem. Dlatego też, wskazując na związane z problematyką opracowania zagadnienia szczegółowe, zdecydowałem się dokładnie omówić te z nich, które mają największe, w mojej ocenie, dla niej znaczenie – i to zarówno w aspekcie istniejących uregulowań prawnych, jak i w aspekcie oceny praktycznej możliwości ich zmiany.

2. Ugoda – zagadnienia ogólne

Możnaby rzec, że ugoda to w najprostszym rozumieniu tego słowa „godzenie się” – bez potrzeby sięgania do środków przymusu. Ugoda to „porozumienie, które usuwa, kończy spór, osiągane wskutek wzajemnych lub jednostronnych ustępstw; umowa: Przez ugodę strony czynią sobie wzajemne ustępstwa co do istniejącego między nimi stosunku prawnego w tym celu, aby uchylić spór istniejący lub powstać mogący lub niepewność co do roszczeń, wynikających ze stosunku prawnego, albo by zapewnić realizację tych roszczeń²⁰⁵.

Ugoda jest o tyle ważną formą zakończenia sporu, że zadowala właściwie obie jego strony. W przypadku ugodowego załatwienia sprawy nie ma już potrzeby uruchamiania całej procedury prawnej, możnaby więc rzec, że oszczędza się w ten sposób czas i pieniądze. Oczywiście na zawarcie ugody muszą wyrazić zgodę obie strony sporu, jednakże, gdy istnieje możliwość „dogadania się” między nimi na rozsądnych warunkach, ugodowe załatwienie sprawy jest na pewno lepszym rozwiązaniem, niż angażowanie się w spór. Jak już mówiłem, istotą ugody jest jednak to, że wiąże się ona z czynieniem sobie przez strony pewnych ustępstw, ale, jak to się potocznie mówi „coś za coś”. Po prostu czasami jest lepiej ustąpić, niż zawzięcie trwać przy swoim.

W polskim prawie można wyróżnić zasadniczo dwa rodzaje ugody: ugodę sądową oraz ugodę administracyjną. Możliwość zawierania ugody sądowej jest przewidziana przepisami art. 917-918 k.c., a także w pewnym sensie przepisami k.p.k., dotyczącymi mediacji (vide art. 387 k.p.k.) oraz postępowania pojednawczego w sprawach z oskarżenia prywatnego (vide art. 489 § 1 i 2 k.p.k., art. 492-494 k.p.k.) – jak również przepisami Kodeksu karnego skarbowego (vide art. 142-149 k.k.s.). Uregulowania dotyczące postępowania mediacyjnego znajdują się również w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 – art. 115-118).

Obecnie chciałbym się zająć kwestią aktualnej możliwości zawierania przed organami administracji publicznej tzw. ugody administracyjnej, w trybie określonym przepisami art. 114-122 k.p.a. Później po-

²⁰⁵ „Słownik języka polskiego...” – op. cit., str. 497. Podobna definicja ugody znajduje się w Wielkiej Internetowej Encyklopedii Multimedialnej w portalu internetowym Onet.pl

staram się dokonać praktycznej oceny możliwości zmiany istniejących w tym zakresie uregulowań.

3. Uгода w polskiej procedurze administracyjnej – stan obecny

Kwestia ugody administracyjnej została uregulowana przepisami art. 13 § 1 i 2 k.p.a. oraz art. 114-122 k.p.a. Przepisy te nie mają swoich odpowiedników w Ordynacji podatkowej, jako że reguluje ona postępowanie w sprawach, w których strony nie mają spornych interesów. Omawiając w dalszym ciągu kwestie związane z tą problematyką, chciałbym w pierwszym rzędzie nakreślić miejsce ugody w katalogu zasad ogólnych postępowania administracyjnego, a następnie omówić skrótowo ugodę zawieraną w trybie przepisów art. 114-122 k.p.a.

a. Uгода w zasadach ogólnych postępowania administracyjnego

Uгода administracyjna znalazła swoje miejsce w katalogu tzw. zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 13 § 1 k.p.a., sprawy, w których uczestniczą strony o spornych interesach, mogą być załatwiane w drodze ugody sporządzonej przed organem administracji publicznej (ugoda administracyjna). Co więcej, organ administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, powinien w tych przypadkach podejmować czynności skłaniające strony do zawarcia ugody (art. 13 § 2 k.p.a.).

Możliwość zawierania ugody administracyjnej została wprowadzona do k.p.a. nowelą z 1980 r. Przy jej wprowadzaniu ustawodawca wzorował się na uregulowaniach dotyczących prawa cywilnego, a także na obowiązujących w innych krajach kodyfikacjach, dotyczących procedury administracyjnej (przede wszystkim chodzi tu o byłą Jugosławię oraz o byłą Czechosłowację)²⁰⁶. Należy w tym miejscu nadmienić, iż wcześniej tylko niektóre akty prawne stanowiły o możliwości zawierania ugody administracyjnej²⁰⁷.

²⁰⁶ Por. Z. Janowicz – op. cit., str. 79

²⁰⁷ Np. art. 35 ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne – Dz. U. Nr 38, poz. 230, z późn. zm.

„U podstaw tej (...) zasady i nowej instytucji k.p.a. leżą (...) przede wszystkim motywy pojednawcze, zawarcie ugody może okazać się bowiem niekiedy bardziej celowe, niż jednostronne rozstrzygnięcie organu, tzn. wydanie decyzji administracyjnej (np. gdy chodzi o uregulowanie pewnych kwestii wynikających z faktu zajmowania przez dwie rodziny mieszkania). Zawarcie ugody – co wynika z przepisu art. 114 – ma mieć na celu również uproszczenie lub przyspieszenie postępowania”²⁰⁸.

Z dyspozycji art. 13 § 1 k.p.a. wynika, iż zawarcie ugody możliwe jest jedynie w sprawie, w której biorą udział co najmniej dwie strony („sprawy, w których uczestniczą strony...”). Interesy tych stron muszą ponadto być sporne („o spornych interesach...”) – dlatego też nie można zawrzeć ugody przed organami podatkowymi, bądź celnymi, albowiem w postępowaniach przed tymi organami nie występują sporne interesy stron. Niewątpliwie „sporny” jest natomiast interes strony i interes organu (tj. interes publiczny), lecz niestety w przepisach dotyczących procedury administracyjnej brak jest uregulowań, dotyczących możliwości zawarcia ugody pomiędzy stroną postępowania (tj. obywatelem) a prowadzącym to postępowanie organem (tj. urzędem). Będzie jeszcze o tym mowa poniżej.

W wyroku z dnia 5 marca 1984 r., sygn. akt I SA 1946/83 (wyrok niepublikowany) Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, iż „jeżeli z okoliczności sprawy wynika, że strony są gotowe zawrzeć ugode (...) organ administracji, który nie wykorzystuje tej możliwości i rozstrzyga sprawę bez uwzględnienia interesów obu stron, narusza art. 13 i 114 k.p.a.”.

Z określoną w art. 13 § 1 i 2 k.p.a. zasadą ugodowego załatwiania spraw wiąże się w pewnym stopniu wyrażona przez przepis art. 6 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji tzw. zasada współmierności – o której była już mowa powyżej. Na szczególne podkreślenie zasługuje ust. 2 wskazanego przepisu, stanowiący, iż w toku podejmowania decyzji urzędnik zwróci uwagę na stosowne wyważenie spraw osób prywatnych i ogólnego interesu publicznego. To „stosowne wyważenie spraw” może dotyczyć również próby ich ugodowego załatwienia.

Z brzmienia art. 13 § 2 k.p.a. wynika, iż organ administracji publicznej powinien dążyć do ugodowego załatwienia sprawy. „Nie oznacza to bynajmniej skierowanego do organów administracji nakazu bezwzględного załatwiania spraw w formie ugody a jedynie obliuguje je do informowania stron postępowania o możliwości załatwienia sprawy

²⁰⁸ Z. Janowicz – ibidem

w formie ugody i następstwach takiego rozwiązania sprawy przed organem administracji”²⁰⁹.

Obecnie chciałbym się zająć kolejną kwestią, dotyczącą trybu zawierania ugody, przewidzianego przepisami art. 114-122 k.p.a.

b. Uгода w przepisach art. 114-122 k.p.a.

O przesłankach zawarcia ugody stanowi przepis art. 114 k.p.a. W sprawie, w której toczy się postępowanie przed organem administracji publicznej, strony mogą zawrzeć ugodę – jeżeli przemawia za tym charakter sprawy, przyczyni się to do uproszczenia lub przyspieszenia postępowania i nie sprzeciwia się temu przepis prawa.

Wskazany przepis stanowi zatem *expressis verbis*, iż uгода może być zawarta jedynie pomiędzy stronami postępowania administracyjnego. K.p.a. nie przewiduje natomiast możliwości zawarcia ugody pomiędzy stroną a organem administracji publicznej. Wydaje się, że z biegiem czasu wspomniana regulacja winna ulec zmianie.

Nie do końca zgadzam się z podnoszonym przez niektórych autorów twierdzeniem, iż w aktualnie obowiązującym systemie prawnym możliwe jest również zawarcie ugody pomiędzy stroną a organem administracji publicznej – przynajmniej na gruncie przepisów k.p.a.²¹⁰. Natomiast faktem jest, iż poza ugodami unormowanymi przepisami k.p.a. istnieją również ugody o charakterze prawno-materialnym, regulowane przepisami Kodeksu cywilnego (*vide* art. 917-918 k.c.).

Jak stwierdza W. Dawidowicz²¹¹, „skutków prawnych wynikających z jednostronnego aktu stosowania normy prawa administracyjnego przez organ administracji państwowej nie można osiągnąć przez zastąpienie tego aktu dwustronnym porozumieniem między tym organem a podmiotem, który jest potencjalnym adresatem aktu stosowania normy prawa administracyjnego. Powyższa teza wyklucza pojmowanie ugody w postępowaniu administracyjnym jako ugody (porozumienia) między stroną a organem prowadzącym postępowanie administracyjne (podkreślenie autora), natomiast teza ta nie ma żadnego związku

²⁰⁹ J. Harczuk – „Uгода w postępowaniu administracyjnym”. *Monitor Prawniczy* 16/2002, str. 741

²¹⁰ Por. Z. Kmieciak – „Postępowanie...”, str. 183, przypis 83

²¹¹ W. Dawidowicz – „Uгода w postępowaniu administracyjnym”, *„Państwo i Prawo”* 1980 r., z. 3, str. 18 i n.

z zupełnie odrębnym zagadnieniem, jakim jest zgoda strony na rozstrzygnięcie, które ma być, względnie jest, zawarte w decyzji organu administracji państwowej. Interpretowanie tej zgody jako „ugody” zawartej między stroną a organem prowadzącym postępowanie, jest poważnym nieporozumieniem, wypaczającym istotny sens nie tylko postępowania administracyjnego, ale i każdej innej procedury normującej proces stosowania prawa”.

W tym miejscu należy zauważyć, iż w niektórych kodyfikacjach postępowania administracyjnego państw zachodnich istnieje możliwość zawarcia tzw. umowy publicznoprawnej ze stroną postępowania administracyjnego. Stanowi o tym np. przepis § 54 niemieckiej ustawy federalnej z dnia 25 maja 1976 r. o postępowaniu administracyjnym. W przypadku gdy przepisy szczególne tego nie zakazują, nawiązanie, zmiana lub zniesienie stosunku prawnego w sferze prawa publicznego może nastąpić również w drodze umowy publicznoprawnej (tzw. öffentlich-rechtlicher Vertrag). Zamiast wydania aktu administracyjnego, organ administracji może „zawrzeć umowę publicznoprawną z osobą, w stosunku do której w innym wypadku musiałby wydać akt administracyjny”²¹². Do kategorii umowy publicznoprawnej zostały natomiast zaliczone tzw. umowy koordynacyjne (koordinationsrechtlicher Vertrag) oraz umowy subordynacyjne (subordinationsrechtlicher Vertrag). Pierwsza z tych umów nosi cechy tzw. porozumienia administracyjnego (zawierana jest pomiędzy dwoma podmiotami administracji), zaś druga ma charakter ugody zawieranej pomiędzy organem administracji publicznej a osobą fizyczną²¹³.

Art. 114 k.p.a. wylicza łącznie cztery przesłanki, które muszą być spełnione, aby zawarcie ugody było dopuszczalne: zawisłość sprawy przed organem administracji publicznej, przemawianie charakteru sprawy za ugodowym jej załatwieniem, przyczynienie się zawarcia ugody do uproszczenia bądź przyspieszenia postępowania oraz niesprzeci-

²¹² Z. Kmiecik – op. cit., str. 184

²¹³ „W świetle przepisów § 55-56 ustawy można wyodrębnić dwa rodzaje ugód: 1) ugode w ścisłym tego słowa znaczeniu („Vergleichsvertrag”), usuwającą istniejącą niejasność co do oceny stanu faktycznego lub prawnego przez wzajemne ustępstwa; może ona być zawarta, jeśli organ uzna to za celowe dla uniknięcia niejasności; 2) ugode zastępczą („Austauschvertrag”), w której strona i organ zobowiązują się do świadczenia wzajemnego; musi ono być związane z wyraźnie wskazanym celem ugody, służyć wykonaniu publicznych zadań organu oraz uwzględniać wszystkie okoliczności sprawy. Warto też zaznaczyć, iż § 38 ustawy reguluje nie mającą odpowiednika w naszym kodeksie (...) instytucję przyrzeczenia („Zusicherung”). Rozumiane jest ono jako publicznoprawne oświadczenie woli organu administracji zawierające zobowiązanie do wydania lub uchylenia określonego aktu administracyjnego” – ibidem, wraz z powołaną literaturą.

wianie się ugodowemu załatwieniu sprawy przez żaden przepis prawa. Zdaniem niektórych autorów²¹⁴, obwarowanie dopuszczalności zawarcia ugody trzecią ze wskazanych przesłanek należy uznać za wątpliwe. Uproszczenie może dotyczyć jedynie czynności pertraktacji między stronami co do wyważenia słusznego interesu w sprawie. Natomiast jeśli chodzi o przyspieszenie postępowania, należy uwzględnić tego rodzaju sytuacje, gdy ugodowe załatwienie sprawy mogłoby przyczynić się do przyspieszenia jej ostatecznego załatwienia. Ocena, czy zaistniała wskazana powyżej przesłanka, będzie należała do organu administracji publicznej – co jednak wcale nie jest do końca jasne²¹⁵.

Zgodnie z art. 114, 121 i 122 k.p.a. ugoda administracyjna może być zawarta wyłącznie w sprawie, która podlega załatwieniu w formie decyzji administracyjnej (por. wyrok NSA z dnia 5 marca 1984 r., syn. akt I SA 1946/83, niepublikowany). Jak ponadto przyjął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 1988 r., sygn. akt IV SA 855/88 (GAP 1989 r., Nr 5, str. 43), strony postępowania mogą w jego toku zawrzeć ugodę na zasadach określonych w art. 114 i nast. k.p.a., jednakże nie dotyczy to uczestników postępowania na prawach strony, gdyż ich udział w postępowaniu ma charakter jedynie procesowy (odnieść to należy np. do udziału w postępowaniu prokuratora).

Po myśli art. 115 k.p.a. ugoda może być zawarta przed organem administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w pierwszej instancji lub postępowanie odwoławcze, do czasu wydania przez organ decyzji w sprawie. A zatem ugoda administracyjna może być zawarta jedynie w okresie od dnia wszczęcia postępowania do czasu zakończenia tego postępowania w drodze wydania decyzji. Ustawodawca nie rozstrzygnął natomiast, czy ugoda może być zawarta np. po wydaniu przez organ administracji publicznej postanowienia. Wydaje się, że jeśli postanowienie to będzie kończyło postępowanie (np. postanowienie o stwierdzeniu uchybienia terminu do wniesienia odwołania) będzie się w tym przypadku stosowało zasadę określoną w art. 115 k.p.a.

Zgodnie z art. 116 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej odroczy wydanie decyzji i wyznaczy stronom termin do zawarcia ugody, jeżeli

²¹⁴ B. Adamiak, J. Borkowski – op. cit., str. 586

²¹⁵ W. Dawidowicz jest zdania, że powinny o tym decydować strony, zaś organ prowadzący postępowanie może w pewnych warunkach wskazywać stronom na to, że brak ugody skomplikuje, względnie opóźni postępowanie – W. Dawidowicz – op. cit., str. 22

złożą one zgodne oświadczenie o zamiarze jej zawarcia. W przypadku zawiadomienia przez jedną ze stron o odstąpieniu od zamiaru zawarcia ugody lub niedotrzymania przez strony terminu wyznaczonego w myśl § 1, organ administracji publicznej załatwia sprawę w drodze decyzji (art. 116 § 2 k.p.a.).

Wskazany przepis stwarza zatem swego rodzaju elastyczność w działaniu organu administracji publicznej. Może on więc zaniechać, przynajmniej czasowo, zakończenia sprawy w drodze decyzji – jeśli strony będą chciały dojść do porozumienia poprzez zawarcie ugody. Oczywiście wydaje się, że oświadczenie woli stron winno mieć formę pisemną, a nie ustną – chyba że organ administracji publicznej utrwali ten fakt w formie protokołu, który następnie podpiszą strony postępowania. We wskazanej sytuacji organ administracji publicznej został zobowiązany do odroczenia wydania decyzji („odroczy”, a nie „może odroczyć”) – co jest jednak obwarowane wyznaczeniem stronom terminu do zawarcia ugody, który to termin może zostać, na wniosek stron postępowania, skrócony bądź też przedłużony. Jeśli strony tego terminu nie dotrzymają, postępowanie administracyjne zostanie podjęte, i w sprawie zostanie wydana stosowna decyzja.

Zaznaczyć przy tym trzeba, iż stosownie do treści przepisu art. 116 § 2 k.p.a., każda ze stron może cofnąć oświadczenie o zamiarze zawarcia ugody – co również skutkuje podjęciem przez organ administracji publicznej postępowania i wydaniem przez ten organ decyzji. Zawarcie ugody jest bowiem uzależnione od woli stron, i nie można nikogo zmuszać, aby taką ugodę zawarł – klóciłoby to się wtedy z jej charakterem.

Przepis art. 117 k.p.a. precyzuje warunki, jakim ugoda powinna odpowiadać pod względem formalnym. Ugodę sporządza się zatem w formie pisemnej – nie jest więc możliwe zawarcie ugody w formie ustnej, nawet jeśli z tej czynności został sporządzony protokół (można się zastanawiać, czy ustanowienie tego rodzaju rygoru nie kłóci się z zasadą szybkości i prostoty postępowania). Ugoda powinna zawierać: oznaczenie organu, przed którym została zawarta, datę sporządzenia, oznaczenie stron, przedmiot i treść ugody, wzmiankę o jej odczytaniu i przyjęciu, podpisy stron oraz podpis pracownika organu administracji publicznej, upoważnionego do sporządzenia ugody. Organ administracji publicznej utrwała fakt zawarcia ugody w aktach sprawy, w formie protokołu podpisanego przez osobę upoważnioną do sporządzenia ugody (art. 117 § 2 k.p.a.).

W tym miejscu należy zaznaczyć, że brak podpisów stron pod sporządzoną przed organem administracji publicznej ugodą powo-

duje uznanie zawartej ugody za nieistniejącą. Niektórzy autorzy²¹⁶ mają natomiast wątpliwości co do wymogu podpisania ugody przez pracownika organu administracji publicznej, upoważnionego do sporządzenia ugody. Ich zdaniem wprowadzenie tego rodzaju wymogu nie może oznaczać przymusu „kontrasygnowania” ugody przez pracownika tegoż organu. Strony nie mogą bowiem być zobowiązane do działania niejako „za pośrednictwem” urzędnika. Taka sytuacja oznaczałaby współdział organu administracji publicznej w kształtowaniu treści ugody. Należy jednak zdawać sobie sprawę, w jakim okresie przepis ten został uchwalony i do czego tak naprawdę zmierzał ustawodawca. Sądzę, że należałoby się zastanowić nad zmianą wskazanego artykułu (np. poprzez wykreślenie zeń wymogu podpisania ugody przez pracownika administracji publicznej, upoważnionego do jej sporządzenia).

Żeby ugoda nabrała mocy prawnej, musi zostać zatwierdzona przez organ administracji publicznej, przed którym została zawarta (art. 118 § 1 k.p.a.). Jeżeli ugoda dotyczy kwestii, których rozstrzygnięcie wymaga zajęcia stanowiska przez inny organ, stosuje się odpowiednio przepis art. 106 (art. 118 § 2 k.p.a.). Organ administracji publicznej został zobowiązany do odmowy zatwierdzenia ugody zawartej z naruszeniem prawa, nieuwzględniającej stanowiska organu, o którym mowa w § 2, albo naruszającej interes społeczny bądź słuszny interes stron (art. 118 § 3 k.p.a.).

„Zatwierdzenie ugody to władczy objaw woli organu administracyjnego, niezależny od samej ugody, stanowiący ustawowy wymóg jej ważności. Ugoda nie zatwierdzona nie wywołuje żadnych skutków prawnych i nie wchodzi do obrotu prawnego”²¹⁷. „Jeżeli zgodnie z przepisami prawa materialnego niezbędne jest przy załatwieniu sprawy administracyjnej, będącej przedmiotem ugody, współdziałanie innych organów (...), stosuje się odpowiednio art. 106. Oznacza to, iż organ administracji (...) właściwy do załatwienia sprawy będącej przedmiotem ugody, występuje do innego organu o zajęcie stanowiska, zawiadamiając o tym strony (art. 106 § 2). Zawarcie ugody może nastąpić po zajęciu stanowiska przez ten organ”²¹⁸.

²¹⁶ W. Dawidowicz – „Zarys procesu administracyjnego”, Warszawa 1989 r., str. 67 i n.

²¹⁷ J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński – „Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz”, wyd. II Warszawa 1989 r., aneks – Warszawa 1991 r., str. 216

²¹⁸ B. Adamiak, J. Borkowski – op. cit., str. 593

Przepis art. 118 § 3 k.p.a. zobowiązuje organ administracji publicznej do odmowy zatwierdzenia ugody zawartej z uchybieniem określonych w nim warunków – np. zawartej z naruszeniem przepisów prawa. Naruszenie przepisów prawa może dotyczyć zarówno prawa materialnego jak i prawa procesowego. Za ugodę zawartą z naruszeniem przepisów prawa można również, w pewnym sensie, uznać ugodę zawartą bez uwzględnienia stanowiska tzw. organu współdziałającego (vide art. 106 § 1-5 k.p.a.), co jednak może budzić pewne wątpliwości ze względu na fakt, że owe-
mu „stanowisku”, mającemu faktycznie charakter raczej opinii, została nadana moc bezwzględnie obowiązująca. Na uwagę zasługuje natomiast znowu użycie przez ustawodawcę, w końcowej części art. 118 § 3 k.p.a., sformułowania o naruszeniu „interesu społecznego” bądź „słusznego interesu stron”. Jak już mówiłem, pojęcia te są nieostre, i stwarzają w tym konkretnym przypadku możliwość odmowy zatwierdzenia przez organ administracji publicznej ugody naruszającej interes społeczny bądź słuszny interes stron, w bardzo różnych sytuacjach. Jeśli chodzi o słuszny interes stron, organ administracji został tu postawiony faktycznie w roli strażnika oceniającego, co jest dobre, a co nie, dla stron postępowania administracyjnego. Tymczasem, w mojej ocenie, to strona, a nie organ administracji powinna decydować o tym, co jest dla niej „słusznym interesem”. Wydaje się, że również i ten przepis powinien ulec zmianie (np. poprzez wykreślenie zwrotu dotyczącego „słusznego interesu stron”).

Przepis art. 119 k.p.a. dotyczy formy zatwierdzenia, bądź też odmowy zatwierdzenia ugody. Zatwierdzenie, bądź odmowa zatwierdzenia ugody następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie; postanowienie w tej sprawie powinno być wydane w ciągu siedmiu dni od dnia zawarcia ugody. W przypadku gdy ugoda zawarta została w toku postępowania odwoławczego, z dniem, w którym stało się ostateczne postanowienie zatwierdzające ugodę, traci moc decyzja organu pierwszej instancji, o czym zamieszcza się wzmiankę w tym postanowieniu (art. 119 § 2 k.p.a.). Łącznie z postanowieniem zatwierdzającym ugodę, doręcza się stronom odpis ugody (art. 119 § 3 k.p.a.).

Wskazane rozwiązanie, dotyczące zawarcia ugody w toku postępowania odwoławczego, jest zatem równoznaczne z uwzględnieniem odwołania i to takim, które zadowala w zasadzie obie strony. Co więcej, sprawa nie wraca już do toku postępowania administracyjnego, albowiem jest faktycznie zakończona. Zdaniem W. Dawidowicza²¹⁹

²¹⁹ W. Dawidowicz – „Ugoda...”, str. 28

„przepisy zawarte w tym artykule odnoszą się do takiej sytuacji, kiedy: a) charakter sprawy stanowiącej przedmiot postępowania administracyjnego przed organem administracji (...) pierwszej instancji dopuszczał załatwienie tej sprawy w całości w drodze ugody stron; b) w postępowaniu tym sprawa została jednak załatwiona nie w drodze ugody, lecz w drodze decyzji (...); c) od decyzji tej strony wniosły odwołanie; d) w toku postępowania odwoławczego strony zawarły ugodę wyczerpującą przedmiot tego postępowania; e) rozstrzygnięcie sprawy przyjęte w ugodzie jest odmienne od rozstrzygnięcia zawartego w decyzji organu pierwszej instancji; f) organ odwoławczy zatwierdził ugodę stosownym postanowieniem”.

W myśl art. 120 § 1 k.p.a. uгода staje się wykonalna z dniem, w którym postanowienie o jej zatwierdzeniu stało się ostateczne. Organ administracji publicznej, przed którym została zawarta uгода, potwierdza jej wykonalność na egzemplarzu ugody.

Mamy tu więc do czynienia z sytuacją analogiczną jak w przypadku decyzji administracyjnych – wykonalne są bowiem jedynie decyzje ostateczne (z zastrzeżeniem wyjątków określonych przepisem art. 130 § 3 k.p.a.), a inną niż w przypadku postanowień, które są wykonalne po ich wejściu do obrotu prawnego. Aby uгода nabrała mocy prawnej, jej wykonalność musi zostać potwierdzona przez upoważnionego pracownika organu administracji publicznej (które to rozwiązanie budzi jednak wątpliwości – patrz uwagi powyżej).

Rozdział dotyczący ugody administracyjnej zamykają przepisy art. 121 i 122 k.p.a.. Zgodnie z pierwszym z nich, zatwierdzona uгода wywiera takie same skutki, jak decyzja wydana w toku postępowania administracyjnego. W myśl natomiast art. 122 k.p.a., w sprawach nie uregulowanych w niniejszym rozdziale do ugody i postanowienia w sprawie jej zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące decyzji.

Przepisy te są o tyle ważne, że podkreślają wagę ugody zawartej przez strony przed organem administracji publicznej, traktując ją na równi z decyzją administracyjną. Cały rozdział k.p.a., dotyczący ugody, miałby jednak zupełnie inny wydźwięk, gdyby stwarzał możliwość jej zawierania nie tylko pomiędzy stronami postępowania przed organem administracji publicznej, lecz również pomiędzy tym organem a stroną postępowania administracyjnego. Nie neguję oczywiście znaczenia zawartych w art. 114-122 k.p.a. uregulowań, lecz w większym stopniu dotyczą one relacji pomiędzy stronami postępowania administracyjnego niż relacji pomiędzy urzędem a obywatelem – dlatego też ograniczy-

łem się w zasadzie tylko do ich, raczej skrótowego i komentatorskiego, nakreślenia. Wydaje się, że wskazane regulacje powinny w przyszłości ulec daleko idącej zmianie – nie wytworzy się bowiem zdrowych relacji pomiędzy urzędem a obywatelem w sytuacji, gdy nie będzie przewidzianej prawem możliwości zawierania pomiędzy tymi podmiotami ugód administracyjnych, poprzedzonych nadto przeprowadzeniem tzw. postępowania mediacyjnego (np. na podobnej zasadzie jak w ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). I właśnie tym kwestiom, czyli kwestiom oceny praktycznej możliwości uregulowania ugody w polskiej procedurze administracyjnej poświęcony zostanie następny punkt niniejszego rozdziału.

4. Uгода w polskiej procedurze administracyjnej – postulaty praktyczne

a. Uwagi ogólne dotyczące kwestii porozumienia administracyjnego

Przed przystąpieniem do dalszych rozważań, dotyczących postulatów praktycznych uregulowania instytucji ugody w polskiej procedurze administracyjnej, warto się zatrzymać nad kwestią tzw. porozumienia administracyjnego. Uгода jest częścią **szeroko rozumianego** porozumienia – nie może bowiem dojść do zawarcia ugody w sytuacji gdy strony nie doszły w konkretnej sprawie do porozumienia (nie ulega jednak wątpliwości, że uгода i porozumienie administracyjne to odmienne, zupełnie różniące się od siebie konstrukcje).

Porozumienie to inaczej „jednomysłność poglądów, dobre stosunki z kim, zgoda, zrozumienie”²²⁰. „Porozumienie administracyjne” to z kolei „niewładcza forma prawna działania administracji publicznej. Stanowi jedną z form współdziałania i związana jest zazwyczaj ze wspólnym wykonywaniem zadań, ich przekazywaniem lub powierzaniem (...). Porozumienie administracyjne charakteryzuje równorzędność stron porozumienia, którymi są z reguły organy administracji publicznej i przedmiot, jakim są sprawy z zakresu zadań administracji publicznej. Podstawę zawierania porozumienia stanowią przepisy prawa admini-

²²⁰ „Słownik języka polskiego...” – op. cit., str. 1066

stracyjnego. W obowiązującym ustawodawstwie brak jest ogólnej regulacji, dotyczącej zasad i form zawierania porozumień oraz rozstrzygania sporów związanych m. in. z niewykonaniem porozumienia. Również doktryna nie zajmuje w tych kwestiach jednolitego stanowiska. Porozumienie może przybierać formę umowy cywilnej. Porozumienia mogą być zawierane w obrębie administracji samorządowej (...), administracji rządowej, między organami administracji rządowej i administracji samorządowej (...) ²²¹. Porozumienie administracyjne jest czynnością (dwu- lub wielo-stronną), dokonywaną przez wykonującą administrację publiczną podmioty. Czynność ta dochodzi do skutku w wyniku złożenia przez strony porozumienia zgodnego oświadczenia woli w tej kwestii. Jego przedmiotem są natomiast zobowiązania wchodzące w zakres realizacji przez administrację publiczną powierzonych jej zadań.

Dla tematyki rozprawy naistotniejszą kwestią jest sprawa **zdolności organu administracji publicznej do zawierania ugody ze stroną postępowania administracyjnego**. W tak pojmowanym pojęciu ugody nie chodzi ani o ugodę, zawieraną przed organem administracji publicznej przez strony tego postępowania, ani też o porozumienie pomiędzy organami administracji publicznej. I chociaż przepisy prawa administracyjnego materialnego, które kształtują treść stosunków administracyjnoprawnych, podlegających konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej, bardzo rzadko mają charakter *ius dispositivum* (w związku z czym nie pozostawiają pola do kształtowania treści tych stosunków innej niż w prawie przewidzianej nikomu, w tym również organowi administracyjnemu) – to jednak nie ulega wątpliwości, że istnieją pewne **obszary negocjacyjne** – i właśnie tych obszarów trzeba poszukiwać w toku postępowania administracyjnego. I, jeśli jest to tylko możliwe, jeśli nie narusza to obowiązującego prawa i nie narusza również w poważnym stopniu interesu publicznego (który można przecież „miarkować”), należy dążyć do ugodowego załatwienia sprawy. Innego rodzaju praktyka i innego rodzaju sytuacje sprzyjają bowiem patologiom, w których obywatel, nie mając w zasadzie innej możliwości działania, stara się obejść obowiązujące prawo ²²².

²²¹ „Wielka Encyklopedia Prawa”, pod red. E. Smoktunowicza, Warszawa 2000 r., str. 681-682

²²² Przypomnę w tym miejscu jakże liczne sporządzanie w latach 80-tych fikcyjnych umów cywilnoprawnych dotyczących użytkowania samochodów – z powodu istnienia zaporowych (w przypadku samochodów do 1 roku – 25%) stawek opłaty skarbowej od zakupu pojazdu.

Niestety, obowiązujące w naszym kraju przepisy, dotyczące procedury administracyjnej, dają bardzo niewielkie szanse na dojście do porozumienia pomiędzy organem administracji publicznej a stroną tego postępowania. Skutkiem tego stanu rzeczy są m. in. sytuacje, w których urzędnik poszukuje ugodowego załatwienia sprawy, nie znajdując w zasadzie odbicia w obowiązującym prawie²²³. Pytanie tylko, czy o tego rodzaju sytuacje tutaj chodzi i czy nie byłoby lepiej, gdyby odpowiedniego rodzaju uregulowania znalazły się w naszym prawie.

W mojej ocenie, rozdział 8 k.p.a., dotyczący kwestii zawierania ugód pomiędzy stronami postępowania administracyjnego, sporządzanych przed organem administracji publicznej, wymaga daleko idących zmian. Warto by się zastanowić nad celowością wprowadzenia do k.p.a. oraz do Ordynacji podatkowej rozdziału, dotyczącego postępowania mediacyjnego. Stworzyłoby to możliwość ugodowego załatwienia sprawy jeszcze przed uruchomieniem postępowania przed sądem administracyjnym (gdzie też będzie istniała od 2004 r. możliwość mediacji). I właśnie tej instytucji, czyli instytucji mediacji, zostanie poświęcony następny podpunkt niniejszego rozdziału.

b. Postępowanie mediacyjne

„Mediacja” to inaczej „pośredniczenie w sporze” mające na celu ułatwienie stronom dojścia do porozumienia”²²⁴. Z prawniczego punktu widzenia mediację (łac. „mediatio” – „pośrednictwo”) określa się jako „procedurę pośredniczenia w sporze, mającą na celu doprowadzenie skonfliktowanych stron do porozumienia (...). Zadaniem mediatora jest pogodzenie stanowisk stron biorących udział w sporze, złagodzenie powstałego między nimi rozdzźwięku; udziela on swych rad, które mogą być przyjęte lub odrzucone. Zasadą mediacji jest pełne poszanowanie suwerennych praw stron w sporze i dobrowolny ich udział w rokowaniach (...)”²²⁵.

²²³ Tego rodzaju sytuacja zachodzi np. w przypadku zakwestionowania przez urząd skarbowy wartości nieruchomości podanej w akcie notarialnym dotyczącym zakupu mieszkania. Często obywatel dochodzi wtedy z urzędem do porozumienia na tej zasadzie, że przyjmowana jest „średkowa” wartość nieruchomości – tj. znajdująca się pomiędzy wartością figurującą w tabelach urzędu, a wartością podaną w akcie notarialnym

²²⁴ „Słownik...” – op. cit., str. 549

²²⁵ „Wielka Encyklopedia...” – op. cit., str. 440

Instytucja mediacji nie była w zasadzie znana Kodeksom obowiązującym w epoce PRL-u. Zbliżone do niej uregulowania można było znaleźć w k.p.k. z 1969 r., w rozdziale dotyczącym postępowania w sprawach z oskarżenia prywatnego. Zgodnie z art. 436 § 1 d.k.p.k. rozprawę główną poprzedzało tzw. posiedzenie pojednawcze, które prowadził sędzia lub ławnik wyznaczony przez prezesa sądu. Posiedzenie to polegało m. in. na wezwaniu stron do pojednania, które, jeśli doszło do skutku, skutkowało umorzeniem przez prowadzącego posiedzenie postępowania (art. 440 d.k.p.k.). Równocześnie z pojednaniem strony mogły zawrzeć ugodę, której przedmiotem mogły być również roszczenia pozostające w związku z oskarżeniem. Ugoda ta była tytułem egzekucji sądowej po nadaniu przez sąd klauzuli wykonalności (art. 442 § 1 i 2 d.k.p.k.). Podobnego typu uregulowania znalazły się również i w obecnie obowiązującym k.p.k. (art. 489-494 k.p.k.).

Instytucja mediacji w ścisłym znaczeniu tego słowa została wprowadzona do obecnie obowiązującego k.p.k. z 1997 r. (vide art. 320 § 1-2 k.p.k., art. 335 § 1-2 k.p.k. i art. 387 § 1-5 k.p.k. oraz przepisy art. 489 § 2 k.p.k. i art. 493 k.p.k., dotyczące postępowania w sprawach z oskarżenia prywatnego). Znalazła ona swoje odbicie również we wprowadzonym w 1999 r. Kodeksie karnym skarbowym (vide rozdział 16 Kodeksu dotyczący zezwolenia na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności, vide także art. 156 § 1-3 k.k.s.). I, co najważniejsze, znalazła ona także swoje odbicie we wchodzącej w życie od dnia 1 stycznia 2004 r. ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W mojej ocenie nie ma przeszkód, aby instytucja mediacji została wprowadzona również do Kodeksu postępowania administracyjnego oraz do Ordynacji podatkowej. Instytucji mediacji winien być poświęcony odrębny rozdział k.p.a., jak również odrębny rozdział ustawy – Ordynacja podatkowa. Dobrze byłoby także, aby instytucja ta znalazła swoje odbicie w przepisach, dotyczących zasad ogólnych postępowania administracyjnego. W związku z powyższym, **postuluje wprowadzenie do wskazanych aktów prawnych następujących zmian:**

1) Mediacja w Kodeksie postępowania administracyjnego

1. W art. 13 dodaje się § 3, otrzymujący brzmienie:

„§ 3. W postępowaniu toczącym się przed organem administracji publicznej może być przeprowadzone postępowanie mediacyjne – na zasadach określonych w Kodeksie”.

2. Dodaje się rozdział 8a, otrzymujący brzmienie:

„Rozdział 8a

Mediacja

Art. 122 (1). § 1. W toku postępowania przed organem administracji publicznej drugiej instancji może być przeprowadzona mediacja.

§ 2. Postępowanie mediacyjne może być przeprowadzone na wniosek strony lub organu administracji publicznej pierwszej instancji, złożony przed rozpoznaniem sprawy.

§ 3. Celem postępowania mediacyjnego jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz przyjęcie ustaleń co do sposobu jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa.

Art. 122 (2). § 1. Postępowanie mediacyjne prowadzi osoba wyznaczona przez kierownika organu administracji publicznej drugiej instancji do prowadzenia takiego postępowania.

§ 2. W posiedzeniu mediacyjnym uczestniczy strona oraz przedstawiciel organu administracji publicznej, który wydał zaskarżony akt, bądź podjął inną czynność stosownie do okoliczności sprawy.

§ 3. Z przebiegu posiedzenia mediacyjnego sporządza się protokół, w którym zamieszcza się stanowiska strony i organu administracji publicznej pierwszej instancji, a w szczególności dokonane ustalenia co do sposobu załatwienia sprawy. Protokół podpisuje prowadzący posiedzenie mediacyjne, strona oraz przedstawiciel organu administracji publicznej pierwszej instancji.

Art. 122 (3). § 1. Na podstawie dokonanych w toku postępowania mediacyjnego ustaleń, organ administracji publicznej pierwszej instancji uchyla lub zmienia zaskarżone orzeczenie albo wykonuje lub podejmuje inną czynność stosownie do okoliczności sprawy, w zakresie swojej właściwości i kompetencji.

§ 2. W toku postępowania mediacyjnego strona i organ administracji publicznej pierwszej instancji mogą również zawrzeć ugodę. Ugoda może być zawarta, jeśli organ, przed którym toczy się postępowanie mediacyjne uzna to za celowe dla usunięcia niejasności co do oceny stanu faktycznego lub prawnego sprawy.

§ 3. W ugodzie strona i organ administracji publicznej pierwszej instancji mogą się zobowiązać do świadczenia wzajemnego. Świadczenie to

musi być związane z wyraźnie wskazanym celem ugody, służyć wykonaniu zadań organu oraz uwzględniać wszystkie okoliczności sprawy.

§ 4. Art. 117-122 stosuje się odpowiednio.

Art. 122 (4). Jeżeli strona i organ administracji publicznej pierwszej instancji nie dokonują ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy, podlega ona rozpatrzeniu przez organ drugiej instancji.

Art. 122 (5). § 1. Od orzeczenia wydanego na podstawie ustaleń, o których mowa w art. 122 (3). § 1 strona może wnieść odwołanie do organu administracji publicznej drugiej instancji, w terminie czternastu dni od daty jego doręczenia, wykonania lub podjęcia czynności. Odwołanie rozpatruje organ drugiej instancji łącznie ze środkiem zaskarżenia wniesionym w sprawie, w której toczyło się postępowanie mediacyjne.

§ 2. Jeżeli odwołanie, o którym mowa w § 1 nie zostanie przez stronę wniesione lub jeżeli nie zostanie ono przez organ administracji publicznej drugiej instancji uwzględnione, organ ten umarza postępowanie w sprawie, w której toczyło się postępowanie mediacyjne.”

Postulowane rozwiązania zostały oparte dość dokładnie na przepisach ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.), które, w mojej ocenie, zostały sformułowane trafnie (rozdz. 8, art. 115-118). Oczywiście jestem w pełni świadomy, że rozwiązania te są jedynie **propozycją**, i w toku ewentualnych dalszych nad nimi prac, mogłyby ulec mniej lub dalej idącym zmianom. Przedstawiając tę propozycję, chciałem przede wszystkim **zasygnalizować** pewien problem o charakterze **generalnym**: takie zmiany są w polskim prawie po prostu potrzebne. Ma to szczególne znaczenie dla tematyki opracowania – trudno sobie bowiem wyobrazić ukształtowanie się zdrowych relacji pomiędzy urzędem a obywatelem w sytuacji, gdy brak jest prawnie przewidzianej możliwości zawierania ugody pomiędzy tymi podmiotami. Natomiast od ustawodawcy będzie zależało, w jaki sposób te rozwiązania zostaną uformowane w polskiej procedurze administracyjnej.

Z generalną krytyką instytucji mediacji wystąpił T. Woś na łamach „Państwa i Prawa”²²⁶. W ocenie Autora, instytucja mediacji w postę-

²²⁶ T. Woś – „Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne a konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki” – „Państwo i Prawo” Nr 8/2003, str. 27-30

powaniu sądowoadministracyjnym budzi poważne zastrzeżenia. Jest ona nie do pogodzenia z funkcjami sądów administracyjnych oraz z zasadą praworządności. Autor przedstawia również swoje wątpliwości co do przyjętych w tym zakresie rozwiązań szczegółowych, m. in. co do charakteru prawnego uprawnień organu do uchylenia lub zmiany własnego, zaskarżonego do w.s.a. aktu (chodzi o to, czy stanowią one nowe, samodzielne upoważnienie organu administracji do weryfikacji własnej ostatecznej decyzji – jeśli tak, to stanowią one odstępstwo od sformułowanej w art. 110 k.p.a. zasady związania organu wydaną przez siebie decyzją od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia; jeśli nie – wówczas należałoby przyjąć, że przepis art. 117 § 1 p.s.a. nie zawiera żadnych nowych uprawnień autorewizyjnych organu administracyjnego, a jedynie normę odsyłającą do środków wewnątrzadministracyjnego postępowania kontrolnego – co by jednak oznaczało, że w toku postępowania sądowoadministracyjnego uruchomiony został nowy administracyjny tok instancji – bądź też do uprawnień autokontrolnych organu w ramach postępowania sądowoadministracyjnego; dalsze wątpliwości dotyczą art. 118 § 1 p.s.a., stanowiącego, że skargę na akt wydany w wyniku ustaleń mediacyjnych rozpoznawałby sąd łącznie ze skargą wniesioną w sprawie na akt lub czynność w której przeprowadzono postępowanie mediacyjne, albowiem nie wiadomo dokładnie, co stanowiłoby przedmiot pierwotnej skargi – oraz art. 118 § 2 p.s.a., zgodnie z którym w przypadku gdy skarga na akt podjęty na podstawie ustaleń mediacyjnych nie zostanie wniesiona, albo gdy zostanie ona oddalona, sąd umarza postępowanie w sprawie, w której przeprowadzono postępowanie mediacyjne – powstają tu wątpliwości, czy w.s.a. może orzekać o umorzeniu postępowania toczącego się w odniesieniu do innego przedmiotu zaskarżenia i jakie będą losy postanowienia o umorzeniu postępowania, jeśli wyrok oddalający skargę zostanie uchylony przez NSA).

Jednakże, Z. Kmiecik²²⁷ dopuszcza spełnianie przez sąd administracyjny oraz przez organ administracji publicznej funkcji mediatora. Organ administracji może być również stroną mediacji, przy czym należy podkreślić, iż przypisywanie organowi administracji przymiotu strony mediacji kłóci się z kształtowanym u nas przez lata stereotypem wykonywania zadań publicznych i rolą państwa. Nadto autor dopusz-

²²⁷ Z. Kmiecik – „Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym” – Kraków 2004 r., str. 55 i n., str. 173 i n.

cza koncepcję włączenia do Kodeksu postępowania administracyjnego przepisów o mediacji i koncyliacji – i to zarówno wtedy, gdy organ administracji pośredniczy w rozstrzygnięciu sporu, jak i wtedy gdy jest jego stroną. Możliwość prowadzenia mediacji winna być przewidziana w zasadach ogólnych k.p.a. (poprzez ustanowienie klauzuli zobowiązującej organy administracji do podejmowania wszelkich, dozwolonych prawem kroków w celu przyjaznego rozstrzygania kwestii spornych w powierzonych im sprawach); mediacja mogłaby być alternatywą dla rozpoznania sprawy w postępowaniu odwoławczym (należy jednak ustanowić termin do ewentualnego złożenia wniosku o przeprowadzenie mediacji – nie później niż przed upływem terminu do zaskarżenia decyzji; powinien on poza tym być złożony razem z odwołaniem lub jako odrębne pismo procesowe). We wstępnym postępowaniu mediacyjnym uczestniczyłby pracownik organu pierwszej instancji, postępowanie mediacyjne prowadziłby mediator z urzędowej listy; niepowodzenie mediacji trwającej dłużej niż 21 dni, jak również jej przerwanie skutkowałoby podjęciem czynności właściwych dla reżimu postępowania odwoławczego. Przyjęcie natomiast wspólnych ustaleń co do sposobu zakończenia sporu stwarzałoby podstawę do wydania decyzji w granicach przysługujących organowi odwoławczemu kompetencji. W postulowanym kształcie mediacja byłaby powiązaniem z postępowaniem administracyjnym, lecz autonomicznym w stosunku do niego, trybem działania.

W literaturze wyróżnia się kilka odmian mediacji – np. proceduralną i merytoryczną (w pierwszej z nich rola mediatora ogranicza się do organizowania procesu poszukiwania rozwiązania przez same strony sporu, drugi typ mediacji zakłada formułowanie przez mediatora własnych ocen i wskazówek dotyczących załatwienia sprawy). Można mówić o swoistego rodzaju mediacji w aspekcie „nieformalnych uzgodnień z organem administracji w przedprocesowym stadium wyjaśnienia sprawy” (np. wypowiedzi, zalecenia, ostrzeżenia urzędnika administracji) – można zatem stwierdzić, iż pozornie jednostronna decyzja administracyjna jest często wynikiem swoistego rodzaju „mediacji”²²⁸.

Ponadto, w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy, Nr R (86) 12 z 16 września 1986 r., dotyczącej środków zapobiegających nadmiernemu obciążeniu sądów i ograniczających te obciążenia, zachęcono państwa członkowskie do rozważenia możliwości np. wprowa-

²²⁸ Ibidem, str. 29-30 i str. 90-91

dzenia, w nadających się do tego sprawach, „przyjaznego rozstrzygnięcia sporów”, zarówno poza systemem sądowym jak i w jego ramach. W nocie wyjaśniającej do rekomendacji wiele miejsca poświęcono koncyliacji, obejmującej wszelkie formy mediacji. Koncyliacja taka jest możliwa również w układzie strona-organ, choć jej znaczenie jest tu ograniczone. W rekomendacji natomiast z dnia 5 września 2001 r., Nr R (2001) 9 o alternatywnych środkach rozstrzygnięcia sporów sądowych między władzami administracyjnymi a osobami (stronami) prywatnymi, jako alternatywne środki rozstrzygnięcia sporów wymieniono w punkcie 2 koncyliację i mediację. Koncyliacja i mediacja mogą być zainicjowane przez strony lub sąd; mogą też stanowić obligatoryjny składnik procedury. Istotą mediacji jest pośredniczenie w szukaniu konsensusu. W rekomendacji wskazano na szereg korzyści, jakie wynikają z zastosowania w/wymienionych środków – m. in. uproszczenie i większą efektywność procedur, tworzenie warunków dla przyjaznego rozwiązywania sporów itd. Mediacja i koncyliacja stosowane są w innych krajach; np. w Australii w postępowaniu sądowym i postępowaniu przed trybunałami administracyjnymi; w USA; w Holandii, i to w toku przedsądowej (wewnętrznej) kontroli aktów administracji (jednym z elementów jest tu sporządzenie opinii przez komisję doradczą)²²⁹.

2) Mediacja w Ordynacji podatkowej

Postępowanie mediacyjne w Ordynacji podatkowej winno być, w mojej ocenie, uregulowane w analogiczny sposób jak postępowanie mediacyjne w Kodeksie postępowania administracyjnego. Proponuję zatem do działu IV („Postępowanie podatkowe”), rozdział I („Zasady ogólne”) dodać przepis art. 125a, stanowiący, iż „w postępowaniu toczącym się przed organem podatkowym może być przeprowadzone postępowanie mediacyjne – na zasadach określonych w Ordynacji”.

Następnie proponuję dodanie do Ordynacji podatkowej rozdziału 13a, zatytułowanego „Mediacja”. Ponieważ rozdział ten wyglądałby analogicznie jak proponowany przeze mnie rozdział 8a k.p.a. – sądzę, że zbędne jest w tej chwili przedstawianie postulowanych uregulowań. Jedyne zmiany dotyczyłyby w zasadzie tylko nazewnictwa organów (zamiast „organy administracji publicznej” – „organy podatkowe”), względ-

²²⁹ Ibidem, str. 129 i n. i str. 140 i n.

nie jeszcze pewnych kwestii technicznych, uwzględniających specyfikę postępowania podatkowego. Ważna jest natomiast, o czym już wspominałem, sama potrzeba dokonania powyższych zmian, bez których trudno będzie o wytworzenie przyjaznych relacji pomiędzy urzędem a obywatelem.

c. Ocena praktyczna zastosowania instytucji mediacji w postępowaniu administracyjnym

Trudno mi w tej chwili wypowiadać się na temat ewentualnego przyszłego funkcjonowania instytucji mediacji w systemie polskiej procedury administracyjnej. Jak już mówiłem, instytucja ta została wprowadzona niedawno do polskiej procedury karnej, i, z tego co jest mi na ten temat wiadome, jest ona tam stosowana niezwykle rzadko. Różne są tego przyczyny – myślę, że w sytuacji, gdy tego rodzaju instytucja nie była w zasadzie w polskim prawie przez wiele lat obecna, ludzie i urzędy, są po prostu z nią nieobeznane, i nie przyzwyczajone do jej stosowania. W minionym okresie czasu po prostu decydował o wszystkim urząd i funkcjonował układ, w którym nie było pola do negocjacji. Trudno się więc dziwić, że stosowanie mediacji nastrocza tak duże praktyczne problemy. Może warto byłoby się zastanowić nad spopularyzowaniem tej instytucji, np. poprzez podkreślanie jej wartości w toku szkoleń przeprowadzanych w urzędach, bądź też nad innego rodzaju rozwiązaniami. Sądzę jednak, że musi upłynąć jeszcze sporo czasu, zanim mediacja znajdzie u nas pełne praktyczne zastosowanie.

Obecnie chciałbym się natomiast zająć kwestią przeciwwskazań do zawierania ugody w postępowaniu administracyjnym.

5. Przeciwwskazania do zawierania ugody w postępowaniu administracyjnym

Powoływany już przepis art. 13 § 1 k.p.a. ustanawia generalną zasadę, iż w drodze ugody administracyjnej sporządzonej przed organem administracji publicznej mogą być załatwiane jedynie sprawy, w których uczestniczą strony o spornych interesach. A zatem, już sam ten przepis wprowadza pewne ograniczenia w zawieraniu ugody. Po pierwsze, są to ograniczenia podmiotowe – tzn. ugodę administracyjną można zawrzeć tylko w sprawie, w której występują co najmniej dwie strony postępowania (powyżej sygnalizowałem potrzebę zmiany tego stanu rzeczy

– w kierunku możliwości zawierania ugody pomiędzy stroną a organem prowadzącym postępowanie administracyjne – w takim przypadku zawarcie ugody byłoby dopuszczalne również w sprawie, w której występowałaby tylko jedna strona, tj. w relacji strona-organ).

Po drugie, są to ograniczenia przedmiotowe – tj. żeby było możliwe zawarcie ugody, sprawa administracyjna musi mieć charakter sporny. Ograniczenie to jest oczywiste, i nie wymaga zmiany – nie można bowiem mówić o ugodzie, gdy w sprawie nie występują sporne interesy – w takim przypadku zawarcie ugody byłoby oczywiście bezprzedmiotowe. Stąd też możliwość zawierania ugody administracyjnej nie została przewidziana w przepisach Ordynacji podatkowej.

Dalsze przeciwskazania do zawierania ugody administracyjnej wynikają z przepisów rozdziału 8 k.p.a. – i wydaje się, że można je również odnieść do postulowanych przeze mnie zmian w tego rodzaju załatwianiu spraw – t.j. do ewentualnej możliwości zawierania ugody pomiędzy stroną a organem.

Art. 114 k.p.a. stanowi, iż warunkiem zawarcia ugody administracyjnej jest fakt zawisłości sprawy przed organem administracji publicznej, fakt przemawiania za takim załatwieniem sprawy jej charakteru, fakt przyczynienia się w ten sposób do uproszczenia lub przyspieszenia postępowania, oraz fakt niesprzeciwiania się takiemu załatwieniu sprawy przez żaden przepis prawa.

O tym, że ugodowe załatwienie sprawy nie jest w chwili obecnej możliwe w innej relacji, niż relacja strona-strona, już wielokrotnie mówiłem (chodzi tu o warunek zawisłości sprawy przed organem administracji publicznej). Mam nadzieję, że ulegnie to w najbliższej przyszłości zmianie. Wspominałem też, iż warunkiem zawarcia ugody musi być fakt występowania po stronie podmiotów postępowania administracyjnego spornych interesów. Przesłanka „przyczynienia się w ten sposób do uproszczenia lub przyspieszenia postępowania” była już sygnalizowana w punkcie 2 lit. b niniejszego rozdziału. Wartoby się natomiast zatrzymać nad kolejną przesłanką dopuszczalności zawarcia ugody, a mianowicie nad przesłanką „niesprzeciwiania się” takiemu załatwieniu sprawy przez żaden przepis prawa.

Jest oczywiste, że do zawarcia ugody dojść nie może, gdy przepis prawa wyłącza tego rodzaju załatwienie sprawy. Można tu tytułem przykładu powołać przepis art. 118 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741), stanowiący, iż „w postępowaniu wywłaszczeniowym nie stosuje się przepisów o ugodzie administracyjnej”. Ustalenie, czy przepis prawa nie

sprzeciwia się zawarciu ugody będzie należało do organu administracji publicznej.

Kolejne ograniczenia co do możliwości zawierania ugody administracyjnej wynikają z przepisu art. 115 k.p.a., stanowiącego, iż ugoda może być zawarta przed organem pierwszej lub drugiej instancji – jednakże tylko do czasu wydania decyzji w sprawie. Za zawarciem ugody musi również przemawiać „interes społeczny bądź słuszny interes stron” – co wynika z przepisu art. 118 § 3 k.p.a., ustanawiającego sankcje za zawarcie ugody z naruszeniem prawa, nieuwzględniającej stanowiska innego organu administracji, jak również naruszającej interes społeczny bądź słuszny interes stron. Przepis ten zobowiązuje mianowicie organ administracji publicznej do odmowy zatwierdzenia ugody zawartej z naruszeniem zasad, o których mowa powyżej.

Przepis art. 118 § 3 k.p.a. był już omawiany w pkt. 2 lit. b niniejszego rozdziału. Gwoli uzupełnienia można dodać, iż „naruszenie przepisów prawa materialnego przejawiać się będzie w takim ukształtowaniu treści ugody, które jest sprzeczne z tymi przepisami, np. gdy przepisy prawa materialnego nie dopuszczają takich następstw prawnych w danym stanie faktycznym. Naruszenie przepisów prawa procesowego przejawia się w naruszeniu trybu, formy, zawarcia ugody i elementów struktury ugody”²³⁰.

Słusznie zauważa W. Dawidowicz, że „zarówno organ administracji (...) prowadzący postępowanie jak i strony powinny w każdym wypadku zdawać sobie sprawę z obiektywnej (tzn. wynikającej z norm materialnych możliwości zastosowania instytucji ugody w danej sprawie (...)). Najpierw wyróżnimy kategorię norm (spraw), w zakresie których zawarcie ugody jest bezprzedmiotowe ze względu na charakter uprawnień nabywanych w wyniku stosowania normy prawa administracyjnego albo ze względu na charakter ustanawianych na tej drodze obowiązków. Należą tu w pierwszym rzędzie normy, których stosowanie przez organ administracji (...) rodzi uprawnienia lub obowiązki o charakterze osobistym (np. uprawnienie do przekroczenia granicy państwa albo obowiązek określonych świadczeń celem zwalczania klęski żywiołowej), a także normy, na podstawie których strona wszczyna postępowanie w celu uzyskania uprawnienia do wykonywania określonych czynności lub określonego zawodu – jeżeli te czynności lub zawody podlegają

²³⁰ B. Adamiak, J. Borkowski – op. cit., str. 593-594

tego rodzaju reglamentacji (...). Następnie można wyodrębnić kategorię norm (spraw), gdzie instytucja ugody jest obiektywnie (normatywnie) możliwa do zastosowania, ale tylko w zakresie pewnego fragmentu sprawy stanowiącej przedmiot postępowania administracyjnego. Chodzi tu o takie normy prawa administracyjnego, których stosowanie przez organ administracji (...) prowadzi do powstania złożonej sytuacji społecznej i prawnej, polegającej na tym, że ustanowienie określonego uprawnienia na rzecz strony, która wszczęła w tym celu postępowanie administracyjne, powoduje równocześnie ograniczenie, lub nawet zniesienie, praw przysługujących dotychczas innym podmiotom (...). Wreszcie można wyodrębnić kategorię norm (spraw), w których chodzi tylko o rozstrzygnięcie przeciwnastawnych interesów stron przez stosowanie normy tego prawa”²³¹.

To co zostało powiedziane, dotyczy w większości przypadków istniejącego stanu rzeczy, tj. prawnych przeciwwskazań do zawierania ugody pomiędzy stronami postępowania administracyjnego przed organami administracji publicznej. Jak już mówiłem, w pewnym zakresie przeciwwskazania te można odnieść również do postulowanych przeze mnie zmian w konstrukcji ugody administracyjnej, a ściślej do ugody zawieranej pomiędzy organem prowadzącym postępowanie administracyjne, a stroną tego postępowania. W tym przypadku można jednak również mówić o innego rodzaju przeciwwskazaniach do zawierania takiej ugody. Takim przeciwwskazaniem byłaby np. niechęć strony do przeprowadzenia postępowania mediacyjnego (wyrażająca się np. w blokowaniu tego postępowania), bądź też brak czynnego uczestnictwa w tym postępowaniu. Przeciwwskazaniem takim byłby również brak woli strony do czynienia jakichkolwiek ustępstw, a nawet jej arogancka i nieprzejednana postawa, wykluczająca ugodowe załatwienie sprawy. Przeciwwskazaniem do zawarcia ugody byłoby również wywołanie przez nią negatywnych skutków dla innych podmiotów (co można jednak podciągnąć pod pojęcie naruszenia interesu społecznego, bądź też słusznego interesu stron).

Powyżej zasygnalizowałem m. in. dwie następujące kwestie, będące przeciwwskazaniem do zawierania ugody w postępowaniu administracyjnym – po pierwsze: gdy ugoda ta została zawarta z naruszeniem prawa, po drugie: gdy narusza ona interes społeczny bądź słuszny in-

²³¹ W. Dawidowicz – „Ugoda...”, str. 23-24

teres stron. Zgodnie z art. 118 § 3 k.p.a. organ administracji publicznej został w takiej sytuacji zobowiązany do odmowy zatwierdzenia ugody. Obecnie chciałbym się zająć innego rodzaju kwestią: czy nawet w sytuacji, gdy zawarcie ugody byłoby formalnie niezgodne z obowiązującymi przepisami, lub też naruszałoby szeroko rozumiany interes publiczny – organ administracji nie powinien dokonywać szczegółowego rozważenia wszystkich okoliczności sprawy oraz swoistego **miarkowania** (wyważania) szeroko rozumianego interesu publicznego? Innymi słowy: czy w tego rodzaju sytuacjach organ nie powinien wykazywać się pewnego rodzaju elastycznością i nawet wówczas gdy norma prawna została skonkretyzowana, nie mógłby czynić pewnych odstępstw od przewidzianych w niej warunków – dokonując wspomnianego wyżej „miarkowania interesu publicznego”. Tak pojęte „miarkowanie interesu publicznego w postępowaniu administracyjnym” jest również formą ugody – tylko, że czyniącej pewne odstępstwa od niektórych zawartych w przepisach prawnych „sztywnych” uregulowań. Takie odstępstwa powinny być również w prawie przewidziane. I temu właśnie zagadnieniu chciałbym poświęcić teraz uwagę.

6. Miarkowanie interesu publicznego w postępowaniu administracyjnym jako forma uznania administracyjnego

a. Uznanie administracyjne – zagadnienia ogólne

„Uznanie administracyjne ma miejsce wówczas, gdy norma prawna w swej dyspozycji wyposaża organ w określoną kompetencję za pomocą słowa „może” lub mu podobnego. Najczęściej norma taka ma kształt następujący: jeżeli P, organ może D, czyli jeżeli np. zaistnieje określona przesłanka pozytywna, organ może przyznać określone uprawnienie”²³².

Zgodzić się należy z prezentowanym przez autorów powołanego opracowania poglądem, iż rozumienie decyzji uznaniowej organu administracji jako „akt łaski”, a nie „prawo adresata normy prawnej”, jest karygodnym błędem w rozumieniu przepisów uznaniowych, powstałym na skutek zlekceważenia zasad wykładni prawa przez niedokonanie

²³² „Wielka Encyklopedia...” – op. cit., str. 1109

wykładni systemowej i funkcjonalnej. Nadawanie bowiem jakimukolwiek przepisowi prawa charakteru łaski jest przeciwne istocie państwa prawnego, a jedyny wyjątek stanowi tu przepis art. 139 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przyznający Prezydentowi RP stosowanie prawa łaski względem skazanych – z wyjątkiem jednakże osób skazanych przez Trybunał Stanu.

A zatem, pod pojęciem uznania administracyjnego rozumie się uprawnienie organu administracji do rozstrzygania określonej kwestii w różny sposób – przy istnieniu tego samego stanu faktycznego. Każde przy tym rozstrzygnięcie będzie zgodne z obowiązującym prawem, albowiem tego rodzaju możliwość przewidują przepisy prawa administracyjnego.

Uznanie administracyjne znalazło swoje odbicie w zasadach ogólnych postępowania administracyjnego. Zgodnie z omawianym już przepisem art. 7 k.p.a., „w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”. I właśnie użycie we wskazanym przepisie nieostrych pojęć „interes społeczny” oraz „słuszny interes obywateli” stanowi, że chodzi tu o kwestie wchodzące w zakres tzw. uznania administracyjnego.

Pojęcia „interesu społecznego” oraz „słusznego interesu stron” znalazły odbicie w niektórych przepisach stanowiących o uprawnieniach organu administracji publicznej. Tytułem przykładu można tu powołać zasygnalizowany już przepis art. 118 § 3 k.p.a., przewidujący uprawnienie organu administracji publicznej do odmowy zatwierdzenia ugody administracyjnej, naruszającej m. in. interes społeczny bądź słuszny interes stron. Poza wskazanymi pojęciami ustawodawca używa również innego rodzaju nieostrych pojęć – np. „względy bezpieczeństwa państwa”, bądź „ochrona porządku publicznego” (por. np. art. 74 k.p.a., stanowiący m. in. o odmowie udostępnienia stronie akt sprawy, które organ administracji publicznej wyłączy ze względu na ważny interes państwa; por. również art. 108 § 1 k.p.a., dotyczący kwestii nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, itd.).

Uznanie administracyjne nie może przy tym oznaczać dowolności w podejmowaniu przez organ administracji decyzji. W istniejącym stanie prawnym organ administracji nie może podejmować tego rodzaju decyzji uznaniowych, które naruszałaby w jakikolwiek sposób obowiązujące przepisy prawa. Przykładowo: jeżeli przepis określa konkretny termin do dokonania określonej czynności (np. termin do złożenia

środka odwoławczego) organ administracji nie może tego terminu przedłużyć ani skrócić (tego rodzaju stan rzeczy nie wymaga zresztą zmiany). Poza tym organ administracji może stosować przepisy uznaniowe tylko dla osiągnięcia celów przewidzianych w ustawie. Ponadto podkreślenia wymaga, iż akty uznania administracyjnego są poddane kontroli sądu administracyjnego – który może np. uznać, że decyzja uznaniowa była niezgodna z obowiązującym prawem i może tego rodzaju decyzję uchylić, bądź też stwierdzić jej nieważność.

Jak orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 grudnia 1984 r., sygn. akt III SA 872/84 (ONSA 1984 r., Nr 2, poz. 120; GAP 1986 r., Nr 13, str. 44) uznanie administracyjne straciło w świetle przepisów k.p.a. swój dotychczasowy charakter. Art. 7 k.p.a. nakazuje załatwić sprawę mając na względzie interes społeczny i słuszny interes strony. Wskazówka ta ma na uwadze, przede wszystkim, decyzje uznaniowe, ponieważ w wypadku decyzji związanych zharmonizowanie obu interesów jest już z reguły dokonane w sposób sformalizowany w większym lub mniejszym stopniu przez samego normodawcę w przepisach prawa materialnego. Decyzje wydane w granicach tzw. uznania administracyjnego nie są przy tym wyłączone spod obowiązku ich uzasadnienia na zasadach ogólnych określonych w k.p.a.

Podkreślenia również wymaga, iż uprawnienie organu administracji do wydawania decyzji o charakterze uznaniowym nie zwalnia tegoż organu z obowiązku zgromadzenia i wszechstronnego zbadania materiału dowodowego i wydania decyzji o treści przekonującej pod względem prawnym i faktycznym (por. wyrok NSA z dnia 19 marca 1981 r., sygn. akt SA 234/81, ONSA 1981 r., Nr 1, poz. 23).

Jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 19 grudnia 1990 r., sygn. akt I PR 170/90 („Wokanda” 1991 r., Nr 7) uznanie nie tworzy wcale ani uprawnienia do dowolności, ani do nadużywania kompetencji, ani też – co jest oczywiste – do dyskryminowania określonych osób czy ich grup. Orzeczenie to ma szczególne znaczenie dla niniejszej rozprawy, wskazuje bowiem kierunek, w jakim powinno być stosowane uznanie administracyjne, i w jakim powinny być wykorzystywane przez organ administracji nieostre pojęcia, takie jak „interes społeczny” czy „słuszny interes strony”. Dla ukształtowania się zdrowych relacji pomiędzy urzędem a obywatelem wykluczona jest sytuacja, w której wskazane pojęcia byłyby z jakichkolwiek powodów nadinterpretowane.

Z kolei w wyroku z dnia 5 sierpnia 1992 r., sygn. akt I PA 5/92 (OSP 1993 r., Nr 7, poz. 142) Sąd Najwyższy orzekł m. in., że współcześnie stosunki między jednostką a organem administracji, reglamentują-

cym jej sytuację, w poważnym stopniu odeszły od modelu, w którym wyłącznie legalność działania administracji była brana pod uwagę przy ocenie prawidłowości i prawnej relewantności władczych działań administracji. Obecnie wymaga się, aby działanie to było nie tylko legalne, ale i rzetelne, tj. wolne od arbitralności, dające się racjonalnie wyjaśnić okolicznościami faktycznymi konkretnej sprawy, nie zawierające znamion szyskany czy ekscesu (zarówno na rzecz jak i przeciw zainteresowanemu). Kierunek ten, niewątpliwie inspirowany rozwojem teorii praw człowieka, przejawia się w wielu konstrukcjach ograniczających arbitralność (dowolność) działań administracji wobec jednostki, nawet gdy działania te składają niewątpliwie mieszczą się w granicach swobody decydowania administracji; dotyczy to np. indywidualnych aktów administracyjnych. „Swobodne uznanie” – zgodnie z ustalonym orzecznictwem – musi być realizowane w sposób odpowiadający uzasadnionemu interesowi obywatela, chyba że wchodzi on w konflikt z interesem ogólnym.

Miarkowanie interesu publicznego w postępowaniu administracyjnym jest, w mojej ocenie, swoistą formą uznania administracyjnego i dlatego, przed przejściem do dalszych związanych z tą problematyką rozważań, nakreśliłem kwestie związane z ogólnie pojmowanym uznaniem administracyjnym. Obecnie chciałbym się natomiast zająć sprawą praktycznej możliwości tzw. miarkowania interesu publicznego w postępowaniu administracyjnym.

b. Ocena możliwości miarkowania interesu publicznego w postępowaniu administracyjnym

- relacja interes publiczny (społeczny) – interes obywatela

Kwestia szeroko rozumianego „interesu społecznego” oraz „słusznego interesu obywateli” została już zasygnalizowana powyżej – przy okazji omawiania znaczenia zasad ogólnych postępowania administracyjnego dla relacji urząd-obywatel w polskim systemie prawnym. W tej chwili chciałbym się bliżej przyjrzeć tym pojęciom, gdyż będą one miały znaczenie dla dalszych rozważań.

Jak już wskazywałem, brak jest w polskiej procedurze administracyjnej jednej konkretnej definicji „interesu publicznego” („społecznego”). Trudno zresztą, żeby taka definicja istniała, ponieważ „interes” ten musi być w każdej sprawie ustalany i konkretyzowany oddzielnie – stosownie do wynikających z niej uwarunkowań. Twierdzi się, że „or-

gan administracji w toku postępowania i przy wydawaniu decyzji musi być rzecznikiem tego interesu, bo to wynika z jego zadań w strukturze administracji publicznej, musi też wywierać wymagania tego interesu i słusznego interesu stron²³³. Zdaniem niektórych autorów²³⁴, pojęcie interesu publicznego, jako tożsamego z dobrem wspólnym, „jest kluczowe dla zrozumienia współczesnej administracji. Choć jest to pojęcie nieostre (niedookreślone) rozumiemy, że wystarczająco precyzyjnie wyznacza ono pole dopuszczalnej działalności administracji publicznej, a przedtem jeszcze – pole dopuszczalnej ingerencji ustawodawczej w stosunki społeczne i gospodarcze, w prywatne życie jednostki itp. Właśnie spór o to, co leży w interesie publicznym, w praktyce dzieli ludzi, różnicuje poglądy polityczne, a także pozwala odróżniać doktryny i epoki. Praktyczny rezultat tego sporu stanowi o przedmiocie działalności administracji publicznej, a zatem o konkretnej treści ustaw ją regulujących”. Natomiast niektórzy zagraniczni autorzy²³⁵ ujmują pojęcie „interesu” w sposób ogólny, stwierdzając, iż „interes jest w języku prawniczym wyrażeniem o wielu znaczeniach, choć można w tym uchwycić wspólną treść”. Inni natomiast utożsamiają (i moim zdaniem słusznie) pojęcie interesu z pojęciem korzyści, stwierdzając, że „w (...) języku codziennym słowo „interes” ma dla ludzi znaczenie korzyści życiowej i stąd bierze się dążenie do tych korzyści”²³⁶. W tym ujęciu „interes publiczny” będzie oznaczał: po pierwsze interes społeczeństwa jako całości, po drugie zaś interes państwa w znaczeniu sensu stricto²³⁷.

„Słuszny interes strony postępowania administracyjnego” to natomiast interes strony, który „powinien być zawsze uwzględniany przez

²³³ Ibidem, str. 298

²³⁴ H. Izdebski, M. Kulesza – op. cit., str. 82

²³⁵ F. von Ehrenberg – „Das Interesse im Versicherungsrecht” – Festgabe f. Sohn 1915 r., str. 4. Warto w tym miejscu również powołać stwierdzenie L. Pernice, iż „dla Rzymian jak i dla nas jednakowo bezbarwne i mętne, modne słowo interes” (L. Pernice – „Labeo”, III, 1, wyd. II, 1982 r., str. 173). Wydaje się jednak, że akurat w tym przypadku autor poszedł odrobinę za daleko – zgadzam się, że pojęcie „interes” jest w istocie rzeczy nieostre, nie na tyle jednak, żeby określać je w tak ekstremalny sposób. Na marginesie należy dodać, iż także w opracowaniu W. Endemanna „Das Wesen des Versicherungsgesellschaftes” – „Zeitschrift f.d.g. Handelsrecht”, IX, znajduje się na stronie 531 stwierdzenie, iż „(...) mało jest pojęć, które tak trudno jest wprowadzić z przeszłości jak to” (chodzi oczywiście o pojęcie „interesu”)

²³⁶ P. Heck – „Begriffsbildung und Interessjurisprudenz”, 1932 r., str. 36

²³⁷ I wówczas będzie uzasadnione rozumienie „interesu publicznego” jako przesłanki uzasadniającej ingerencję państwa w konstytucyjne prawa jednostki (por. np. E. Schnap – „Die Verhältnismässigkeit des Grundrechtseingriffen” – „Juristische Schulung” 1983 r., str. 850 i n.; L. Adamovich, B. Ch. Funk – „Das Verfassungsrecht”, wyd. III, New York-Wien 1987 r., str. 371 i n.)

organ administracji na podstawie art. 7 k.p.a., a można go ograniczyć lub nie uwzględnić tylko w przypadku jawnej sprzeczności z interesem publicznym²³⁸. Twierdzenie to wyraża raczej życzenie autorów, bo ze swojej praktyki wiem, że – przynajmniej w sprawach podatkowych i celnych – przyznaje się wciąż prymat szeroko rozumianemu interesowi publicznemu. Interes określonej osoby (a więc również interes strony postępowania administracyjnego) można określić skrótowo jako „pragnienie subiektywnej formy życiowej”²³⁹ – i w tym ujęciu to ta, i tylko ta osoba będzie decydowała co leży, a co nie leży w jej interesie.

„Pojęcie interesu społecznego (publicznego) jest tak szerokie i trudne do bliższego sprecyzowania, że organ administracji ma bardzo dużo swobody przy podejmowaniu działania. Taka sytuacja jest określana niekiedy mianem swobodnej oceny – chodzi o swobodną ocenę stanu faktycznego (...)”²⁴⁰.

Jak twierdzi T. Woś²⁴¹, postanowienia art. 7 k.p.a. stanowią „wyraz przeświadczenia ustawodawcy, że to przeciwieństwo interesów między „organem-stroną”, czy w szerszym aspekcie „państwem-obywatelem”, czy nawet „społeczeństwem-jednostką”, nie ma charakteru absolutnego, bezwzględnego i niemożliwego do uniknięcia. Zdaniem ustawodawcy nie tylko możliwe jest ograniczanie, zacieranie i stopniowa likwidacja tych przeciwieństw, ale – czego wyrazem są właśnie postanowienia art. 7 in fine k.p.a. – działania zmierzające do osiągnięcia tego celu stają się prawnym obowiązkiem organów administracyjnych”. Z kolei W. Brzeziński²⁴² twierdzi, iż „w postępowaniu administracyjnym obywatel spotyka się (...) z państwem na co dzień, ścierają się w nim nieustannie interesy indywidualne z interesami społecznymi, reprezentowanymi przez państwo (...)”. Postępowanie administracyjne powinno toczyć się w taki sposób, „ażeby przeciwieństwo tych interesów nie rosło, lecz malało, ażeby w świadomości społecznej wzrastało przekonanie o postępującej zbieżności tych interesów”²⁴³. Nie jestem jednak przekonany, czy rzeczywiście działania organów administracyjnych,

²³⁸ H. Izdebski, M. Kulesza – *ibidem*

²³⁹ G. Lunk – „Das Interesse”, t. I – 1927 r., str. 227

²⁴⁰ „Prawo administracyjne” pod red. M. Wierzbowskiego – Warszawa 1997 r., str. 291

²⁴¹ T. Woś – „Obowiązek uwzględniania...” – *op. cit.*, str. 106

²⁴² W. Brzeziński – „Ochrona interesu społecznego w kodeksie postępowania administracyjnego”, Państwo i Prawo 1961 r., Nr 3, str. 406

²⁴³ *Ibidem*

jak i działania ustawodawcy poszły we wskazywanym przez autorów kierunku – czego wyrazem jest chociażby fakt, że w ustawie z 1997 r. – Ordynacja podatkowa, pojęcia „interesu społecznego” i „słusznego interesu stron” nie znalazły się w katalogu zasad ogólnych (o czym już była zresztą mowa).

Jak to podkreśla T. Woś²⁴⁴, „nie można (...) w normie z art. 7 k.p.a. upatrywać charakteru wyłącznie procesowego, ani ograniczać jej stosowania do decyzji uznaniowych. Jest to norma, której zachowanie lub niezachowanie może powodować „per se ipsum” konsekwencje prawne, w szczególności rodzić odpowiedzialność organu”.

Omawianą problematykę porusza również M. Zdyb w rozprawie habilitacyjnej zatytułowanej „Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego – studium teoretyczno-prawne”²⁴⁵. I chociaż rozprawa ta dotyczy prawnego interesu jednostki, autor nawiązuje w niej również do zasygnalizowanych powyżej kwestii, dotyczących m. in. interesu społecznego, interesu faktycznego jednostki oraz problematyki związanej z relacją „państwo-jednostka”. M. Zdyb słusznie zauważa, że pojęcia „interesu publicznego” („społecznego”) jak i „interesu jednostki” są niedefiniowalne. Na szczególną uwagę zasługuje natomiast pogląd, iż „ustawodawca powinien unikać posługiwania się terminem interes społeczny, zwłaszcza tam, gdzie może ono stanowić przesłankę wydania decyzji administracyjnej dotyczącej interesu jednostki. Trzeba bowiem wziąć pod uwagę okoliczność, że pojęcie interes społeczny (publiczny) jest pojęciem nieostrym. Sam ustawodawca posługując się nim w odniesieniu do jakiegoś wycinka materialnego prawa administracyjnego, rzadko wskazuje chociażby jakieś wyznaczniki treści tegoż pojęcia (...). Nadużywanie pojęcia interes społeczny staje się kluczem do samowoli organów administracji (...). Pojęcie interesu społecznego (publicznego) stwarza niebezpieczeństwo dowolnej interpretacji jakiegoś zjawiska, w tym też interpretacji wyzwolonej od konkretnych podstaw aksjologicznych (...). Nie można wykluczyć używania tego pojęcia jako „wygodnego instrumentu” dla załatwiania doraźnych, instrumentalnych celów konkretnej ekipy rządzącej. Istnieje duże niebezpieczeństwo, że kategoria interesu społecznego (publicznego) wtedy, gdy ujmuje się ją tendencyjnie i jednostronnie, stać się może podstawą

²⁴⁴ T. Woś – op. cit., str. 118

²⁴⁵ Wyd. Lublin 1991 r.

ograniczania nie tylko wolności jednostki, ale i jej prawnie określonych interesów”²⁴⁶.

Czy zatem wskazane powyżej pojęcia interesu społecznego (publicznego) i słusznego interesu obywateli, jako nieostre i stwarzające niebezpieczeństwo nadinterpretacji, powinny zniknąć z naszego systemu procedury administracyjnej? Oczywiście wydaje się, że przyjęcie tak daleko idącego poglądu należałoby uznać za skrajne. M. Zdyb²⁴⁷ podkreśla, iż „w pojęciu interes publiczny (społeczny) musi być zawarty respekt i poszanowanie dla interesów jednostkowych i odrębności każdego członka społeczności. Demokratyczne państwo prawne nie może istnieć jako byt sam w sobie, niezależny od społeczności (...). Interes społeczny ujmowany w kategoriach prawnych, tylko o tyle powinien wkraczać w sferę interesów jednostkowych (...), o ile jest to niezbędne (...). Interes społeczny powinien mieć ugruntowaną w świadomości jednostek podstawę aksjologiczną, w której zawarty powinien być związany z nią nie tylko normatywny, ale i moralny imperatyw (...). Materialne prawo administracyjne powinno opierać się na takim porządku i tylko wtedy uciekać się do używania pojęcia nieostrego, gdy norma prawna nie jest w stanie wyrazić tychże treści (...). Konstrukcja demokratycznego państwa prawnego powinna zmierzać do wytworzenia społeczeństwa obywatelskiego, w którym państwo nie wychodzi z założenia, że obywatel jest absolutnym egoistą, i ze swej natury jest wrogo ustosunkowany do instytucjonalnych form życia społecznego, ale z założenia, że będzie korzystne dla państwa, co nie przynosi szkody obywatelowi (...). Aby (...) pojęcia interesu jednostki i interesu społecznego mogły być porównywalne, kojarzone, ważone itd., niezbędne jest sprowadzenie ich do tej samej płaszczyzny odniesienia (...)”.

Zdaje sobie sprawę, że te ostatnie fragmenty obfitowały w cytaty, ale przytoczone poglądy są bardzo cenne dla tematyki rozprawy. Obecnie chciałbym przejść do dalszych rozważań, związanych z oceną **praktycznej** możliwości miarkowania interesu publicznego (społecznego) w postępowaniu administracyjnym.

- ocena praktyczna możliwości miarkowania interesu publicznego w postępowaniu administracyjnym

²⁴⁶ Ibidem, str. 214-215

²⁴⁷ Ibidem, str. 218 i n.

Co oznacza słowo „miarkowanie”? „Miarkować” to inaczej „utrzymywać co w odpowiednich granicach, w należytych rozmiarach; trzymać na wodzy, hamować, ograniczać”²⁴⁸. To również „ustalać na jakiejś podstawie, dochodzić do przekonania; wnioskować, domyślać się, zauważać, uważać (...); stosować do czegoś jakąś miarę, określać co jakąś miarą; mierzyć, wymierzać, obliczać, dozować”²⁴⁹. „Miarkowanie” natomiast to forma rzeczownikowa czasownika „miarkować”.

„Miarkowanie interesu publicznego w postępowaniu administracyjnym” będzie oznaczało wyważanie tego interesu, stwarzające możliwość stosowania pewnych odstępstw od przewidzianych prawem sztywnych reguł. „Miarkowanie” to, będzie zarazem czymś innym od omówionej już koncepcji zawierania ugody pomiędzy stroną a organem. Ugoda w znaczeniu sensu stricto nie może czynić odstępstw od przewidzianych prawem sztywnych reguł, bo wtedy należałoby ją ocenić jako zawartą z naruszeniem obowiązującego prawa. Miarkowanie interesu publicznego w postępowaniu administracyjnym jest pojęciem szerszym, i wprowadzenie tego rodzaju instytucji do polskiego systemu procedury administracyjnej pozwalałoby czynić przewidziane prawem odstępstwa od niektórych (sztywnych) uregulowań. W ten sposób istniałaby możliwość zawarcia ugody, która nie naruszałaby obowiązujących przepisów, albowiem istniałaby możliwość czynienia od nich pewnych odstępstw – oczywiście w określonych warunkach.

Ogólnie sformułowane zasady w tym zakresie znalazły już swoje odbicie w przepisie art. 7 k.p.a. Niektórzy autorzy stoją na stanowisku, iż „w sformułowaniu art. 7 zawarty jest nakaz kojarzenia i harmonizowania interesu jednostki i interesu społecznego, a w przypadku ich wyraźnej kolizji, obowiązek poszukiwania takich rozwiązań kompromisowych, które nie godziłyby ani w interes jednostki, ani w interes publiczny”²⁵⁰. „Kompromis powinien dokonywać się w granicach prawa. Niewyważenie interesów należałoby uznać za poważne naruszenie powagi porządku prawnego”²⁵¹.

Problem jednakże tkwi w tym, iż nie ma w chwili obecnej w zasadzie przewidzianej prawem możliwości czynienia odstępstw od zawartych

²⁴⁸ „Słownik...”, op. cit., str. 615

²⁴⁹ Ibidem, str. 615-616

²⁵⁰ J. Borkowski, J. Jendroška, R. Orzechowski, A. Zieliński – „Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz”, Warszawa 1985 r., str. 69, cyt. za M. Zdyb – op. cit., str. 240

²⁵¹ M. Zdyb – ibidem

w przepisach sztywnych uregulowań. Przykładowo: jeśli przepis prawa precyzuje *expressis verbis* pewne wymagania (inaczej można rzec, kiedy jest on ujęty w postaci standardów) – nie ma możliwości czynienia od niego odstępstw, ani też zawierania w takiej sytuacji ugody, gdyż naruszałaby ona obowiązujące prawo, i byłaby z tego tytułu nieważna. Np. przepis art. 29 ust. 1 pkt. 1 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. 2003 r., Nr 207, poz. 2016, z późn. zm.) stanowi, iż pozwolenia na budowę nie wymaga budowa obiektów gospodarczych związanych z produkcją rolną i uzupełniających zabudowę zagrodową w ramach istniejącej działki siedliskowej – parterowych budynków gospodarczych o powierzchni zabudowy do 35 m. kw, przy rozpiętości konstrukcji nie większej niż 4, 80 m. (jeśli zatem wskazane parametry są przekroczone, pozwolenie na budowę jest wymagane). W aktualnie obowiązującym stanie prawnym nie ma **żadnej** możliwości czynienia odstępstw od tego przepisu, i np. wydania pozwolenia na budowę wyżej wymienionego budynku gospodarczego, jeśli jego powierzchnia byłaby choćby o pół metra kw. większa niż przewidziana we wskazanym artykule.

Z nieco innego rodzaju sytuacją mamy do czynienia w przypadku, gdy przepis prawny używa tzw. pojęć niedookreślonych. Np. art. 66 ust. 1 pkt. 3 Prawa budowlanego stanowi, iż w przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia, właściwy organ wydaje decyzję nakazującą usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości. W takim przypadku o istniejącym stanie rzeczy orzeka organ administracji publicznej i do jego oceny pozostawiono fakt, czy doszło do naruszenia wskazanego przepisu, czy też nie (wydaje się, że w tego rodzaju sytuacji nie ma również przeszkód, aby wątpliwości mogły zostać rozstrzygnięte w drodze ugody administracyjnej, zawartej pomiędzy stronami przed organem administracji publicznej).

Tzw. zasada adekwatności „nakazuje prawodawcy i organom administracji zapewnienie, aby między celem regulacji prawnej lub indywidualnej ingerencji administracyjnej a stosowanymi środkami postępowania zachowana była zgodność i właściwe proporcje (...). W krajach, w których funkcjonuje ta zasada, przepisów jest wprawdzie dużo, ale ograniczane są one do niezbędnego minimum i nie są one tak kazuistyczne jak nasza polska regulacja prawna, ani nie hamują rozwoju społeczeństwa i nieskrępowanego rozwoju ludzkiej inicjatywy”²⁵².

²⁵² D. Kijowski – „Zasada adekwatności...” – op. cit., str. 60, wraz z powołaną literaturą

„Jeżeli weźmiemy pod uwagę, że nakaz proporcjonalności wymaga nie tyle osiągnięcia określonej proporcji między celem ingerencji a jej konsekwencjami dla praw jednostki, ile raczej, aby podejmująca decyzję władza wyważała wchodzące w grę interesy, aby decyzje były racjonalne i unikały rażących dysproporcji, to okaże się, że źródło tego nakazu tkwi w żądaniu racjonalności wszelkich działań państwowych”²⁵³. Ma to związek z tym, o czym już mówiłem we wstępie – tj. z tym, aby działania organów administracji były nastawione raczej na „rozum” niż na „wskaźniki”.

Granice stosowania zasady adekwatności są wyznaczone „przez stopień konkretności sformułowań przepisów (...). Możliwość kwestionowania aktów prawnych i administracyjnych jako nieadekwatnych odnosi się jedynie do tych sytuacji, w których norma (...) stanowiąca podstawę ocenianego aktu, pozostawia stosującym ją organom możliwość dokonywania wyborów. Gdy wybór już został dokonany przez ustawodawcę, możliwość odrzucenia opartego na tym wyborze aktu wykonawczego jest w zasadzie wykluczona”²⁵⁴. Dlatego też może warto byłoby się zastanowić nad **możliwością wprowadzenia do polskiego systemu procedury administracyjnej takich zmian, które stwarzałyby możliwość czynienia od przewidzianych w przepisach sztywnych reguł, pewnego rodzaju odstępstw.**

Można byłoby zastanowić się np. nad pewnego rodzaju zmodyfikowaniem przepisu art. 7 k.p.a., powiedzmy, przez dodanie do niego § 2. Myślę, że rozwiązanie takie byłoby lepsze niż wprowadzanie zmian w przepisach sensu stricto proceduralnych, nakreślałoby bowiem swoistego rodzaju **ogólną linię** postępowania przy wyważaniu interesu społecznego (publicznego) oraz słusznego interesu obywateli. A zatem wskazana zmiana mogłaby wyglądać np. w sposób następujący:

„W art. 7 dodaje się § 2 otrzymujący brzmienie:

§ 2. Jeżeli przepis prawa uzależnia nastąpienie przewidzianego w nim skutku od spełnienia określonych wymagań, możliwe jest czynienie od nich minimalnych odstępstw, z zachowaniem jednakże reguł najwyższej staranności i rzetelności i tylko w przypadku gdy odstęp-

²⁵³ Ibidem, str. 65

²⁵⁴ Ibidem, str. 66 wraz z powołaną literaturą

stwa te nie pozostają w oczywistej sprzeczności z interesem społecznym lub z ważnym interesem strony”.

Zdaję sobie sprawę, że niektórym proponowana przeze mnie zmiana może wydać się szokującą. Można by np. mieć wątpliwości, czy tego rodzaju rozwiązanie nie spowoduje anarchii w prawie, albo czy nie da ono pola do łapówkarstwa. Dlatego też z całą stanowczością należy stwierdzić, że, po pierwsze, postulowana przeze mnie zmiana jest jedynie propozycją, a po drugie, że została ona obwarowana konkretnymi warunkami. Odstępstwa nie mogą być zatem duże (np. gdy chodzi o powołany przykład powierzchni budynku do 35 m. kw., jest oczywiste, że można byłoby się zastanowić nad odstępstwem od tej zasady w sytuacji gdyby powierzchnia została przekroczona o pół metra a nie o dwadzieścia metrów). Odstępstwa te nie mogłyby przy tym pozostawać w „oczywistej sprzeczności” z interesem społecznym bądź też ważnym interesem strony (z tego rodzaju sprzecznością mielibyśmy do czynienia np. w sytuacji gdyby wydano prawo jazdy piętnastolatkowi, lub też odstąpiono od wymagań posiadania odpowiednich kwalifikacji przez kierownika budowy). Poza tym należy stwierdzić, iż określonego rodzaju praktyka zostałaby ukształtowana w toku orzecznictwa sądowego.

Proponowane zmiany stwarzałyby możliwość stosowania przez organ pewnego rodzaju elastyczności (oczywiście jeśli jest to uzasadnione konkretną sytuacją), a poza tym sankcjonowałyby faktycznie stan mający czasami już miejsce, stan w którym strona niejako „dogaduje się” z organem co do rozwiązania określonego rodzaju sytuacji (np. „dogadywanie się” strony z urzędem skarbowym co do wartości nieruchomości ważnej dla wymiaru podatku od czynności cywilnoprawnej – co następuje w drodze nieformalnej negocjacji).

7. Wnioski końcowe

W powyższym rozdziale chciałem przedstawić problematykę możliwości zawierania ugody w postępowaniu administracyjnym, i to zarówno w obecnie obowiązującym stanie prawnym, jak i w aspekcie postulowanych przeze mnie zmian – jako jedno ze związanych z tematyką rozprawy zagadnień szczegółowych. Zmiany takie są niewątpliwie potrzebne, przy czym powinny one pójść jakby dwutorowo, tj. w kierunku wprowadzenia do systemu polskiej procedury administracyjnej postępowania mediacyjnego, jak i prawnej możliwości „miarkowania

interesu publicznego w postępowaniu administracyjnym”. W niektórych przypadkach zawieranie ugody powinno być niewątpliwie przeciwskazane – o czym pisałem powyżej.

W tym miejscu należy podkreślić jedną, zasygnalizowaną już kwestię – praktyki stosowania mediacji oraz ugody w istniejących u nas procedurach. Instytucje te znajdują się w załączku, urzędnicy nie są przyzwyczajeni do ich stosowania, i w rezultacie wszystko pozostaje po staremu (tak jak np. w procedurze karnej). A przecież ugodowe załatwienie sprawy mogłoby naprawdę okazać się bardzo pożyteczne – również w postępowaniu administracyjnym. Może należałoby się zatem zastanowić nad bardziej kompleksowym rozwiązaniem tego problemu, np. poprzez wprowadzenie określonego systemu szkoleń, czy odpowiednich instytucji doboru kadr, itd. Wysuwanie szczegółowych postulatów w tym zakresie wykraczałoby już jednak poza ramy niniejszego opracowania.

PODSUMOWANIE

1. Wnioski wynikające z analizy rozważań

W niniejszym opracowaniu chciałem zobrazować wzajemne relacje pomiędzy urzędem a obywatelem w polskiej procedurze administracyjnej, odnosząc je do prawa europejskiego i do przyjętych w prawie europejskim standardów dobrej administracji. Należy tu mieć bowiem na uwadze dwie zasadnicze kwestie: po pierwsze relację pomiędzy urzędem a obywatelem w postępowaniu administracyjnym w świetle obowiązujących w naszym kraju uregulowań prawnych; po drugie: jak te uregulowania przekładają się na praktykę, tj. na działania organów administracji publicznej w konkretnych sprawach – w szczególności w świetle rysujących się coraz silniej w Europie trendów do stworzenia administracji (i to nie tylko administracji, ale również państwa w szerokim tego słowa znaczeniu), przyjaznej obywatelowi.

Niestety, stwierdzić należy, iż brak jest w naszym prawie stwarzających realne (a nie tylko fasadowe) możliwości, uregulowań, dotyczących przyjaznego traktowania obywatela. Brak jest możliwości zawierania ugody pomiędzy urzędem administracji a obywatelem, brak jest instytucji mediacji (wprowadzona została ona dopiero do nowej ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), brak jest możliwości tzw. miarkowania interesu publicznego (społecznego) w postępowaniu administracyjnym, zasady ogólne postępowania administracyjnego pozostały przede wszystkim na papierze, przepisy ustaw dotyczących niektórych instytucji kontrolnych (np. Rzecznika Praw Obywatelskich) mają charakter bezsankcyjny, nie najlepszy stan przedstawia również praktyka polskiego postępowania administracyjnego. Osobną kwestią jest istnienie w naszym kraju wspomnianego we wstępie tzw. prawa obywatela do dobrej administracji. Jak mówiłem, prawo to można wysnuć z przepisów Konstytucji RP, z orzeczeń sądowych, z działań podejmowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, jak również z przepisów ustawy o służbie cywilnej. Nie można go natomiast wysnuć z innych aktów prawnych, dotyczących działania administracji publicznej (np. z przepisów ustaw o działach administracji rządowej i o Radzie Ministrów). Bezsprzecznym wydaje się twierdzenie, iż ustalanie i egzekwowanie standardów dobrej

administracji powinno znajdować się w sferze działania państwa – co niestety nie znajduje dostatecznego odbicia w dotyczących funkcjonowania administracji publicznej aktach prawnych.

Czy w takim razie należy tylko ubolewać nad takim stanem rzeczy? Nie – należy podjąć działania w celu jego zmiany i to zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej.

2. Problemy dotyczące zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej

Jak pisałem, relacje zachodzące pomiędzy urzędem administracji a obywatelem można badać nie tylko na gruncie nauk prawnych (prawno-administracyjnych), lecz również na gruncie wielu innych nauk – np. socjologii, politologii, psychologii społecznej czy kulturoznawstwa. Przeprowadzone przeze mnie badanie zostało dokonane na gruncie obowiązującego prawa (a ściślej: na gruncie postępowania administracyjnego) i sądzę, iż udało mi się wykazać, że najważniejszy problem tkwi nie w złym prawie, lecz w poziomie (głównie poziomie moralnym) prowadzących postępowanie administracyjne urzędników. Oczywiście potrzebne są i zmiany w prawie, lecz największą rolę odgrywają wspomniane już **uwarunkowania mentalne**. Bez zmiany starych, złych nawyków, nie będzie można mówić o pozytywnych zmianach w sferze relacji pomiędzy urzędem administracji a obywatelem w polskim postępowaniu administracyjnym. Należy mieć przy tym na względzie, iż administracja publiczna jest jedną z dziedzin, która najmniej się zmieniła po 1989 r. – czego dowodziłem w toku rozprawy. W administracji nie funkcjonują mechanizmy rynkowe, urzędnik nie odnosi z przyjaznego traktowania obywateli w zasadzie żadnych wymiernych korzyści – co powoduje, że nie ma on po prostu motywacji do zmiany złych nawyków. Stąd też można pokusić się o stwierdzenie, że znacznie gorzej od rozwiązań przyjętych w przepisach prawnych, przedstawia się kwestia praktyki polskiego postępowania administracyjnego – co wykazałem na przykładzie powołanych konkretnych spraw.

Jak twierdzą niektórzy autorzy²⁵⁵, jedną z najbardziej charakterystycznych cech współczesnego państwa jest zacieranie się granic

²⁵⁵ por. B. Guy Peters – „Administracja publiczna...”, str. 33

między tym co prywatne i tym, co publiczne. Tezę tę należy jednak, moim zdaniem, odnieść raczej do uwarunkowań istniejących w krajach Europy Zachodniej. W istniejących w Polsce uwarunkowaniach granice te są aż nadto wyraźne; wystarczy np. porównać warunki panujące w państwowych szpitalach i w prywatnych klinikach. To co zostało powiedziane, dotyczy także urzędów administracji publicznej; brak po stronie urzędników bodźców motywacyjnych przekłada się na ich stosunek do obywatela.

Jak podkreśla M. Zdyb²⁵⁶, „nie wydaje się możliwe i celowe odrzucenie państwa w cywilizowanym świecie, ale nie jest możliwe przyjęcie tezy, że państwo jest „panem i władcą” w stosunku do jednostki. Człowiek nie może być traktowany jako swoisty refleks społeczności czy dialektyczny moment w jego strukturze, bo zmuszałoby to do przyjęcia tezy, że państwo jest bytem w sobie i dla siebie. Także jednostka nie może uważać (...), że jest jedyną wartością, bo oznaczać to musiałoby odrzucenie tezy o społecznej naturze człowieka. Należy więc uznawać (...) zarówno osobę jak i społeczność za byty naturalne i wzajemnie zależne. Nie wydaje się celowe ujmowanie relacji jednostka-Państwo w kategoriach gry o sumie zerowej, a więc w kategoriach pełnej konkurencyjności, zakładającej, że jeżeli państwo coś zyskuje, to obywatel traci, bądź jeżeli zyskuje jednostka to traci państwo. Interesy te nie muszą być konkurencyjne. Brak konkurencyjności i współzależności nie wyklucza jednak ich konfliktowości. Wspólnotę tworzy nie tylko fakt istnienia obok siebie i wspólnego działania wielu ludzi podporządkowanych określonej władzy, ale i także fakt pewnej łączności duchowej, wspólnego poszanowania wartości interpersonalnych łączących przeżycia społeczne osób. Państwo jest taką wspólnotą, gdy jest państwem naturalnym w sensie wartości będących interpersonalnym łącznikiem” (podkreślenie autora).

To co zostało powiedziane wchodzi w zakres istniejących w konkretnym społeczeństwie uwarunkowań **kulturowych**. W toku opracowania dowodziłem, jak dużą rolę odgrywają te uwarunkowania dla wykształcenia się zdrowych relacji pomiędzy urzędem a obywatelem. Jak twierdzi B. Guy Peters²⁵⁷, „podstawowe elementy tej kultury są nabywane już przez dzieci (...), ale w zasadzie uczymy się reguł kultury

²⁵⁶ M. Zdyb – op. cit., str. 208-209

²⁵⁷ B. Guy Peters – op. cit., str. 64

politycznej w toku znacznie szerszego procesu, przygotowującego ludzi do życia w konkretnym społeczeństwie. Tak jak dzieci uczą się podstawowych norm regulujących funkcjonowanie norm społecznych czy wzorów poprawnego przebiegu interakcji społecznych, tak też uczą się rozumieć i oceniać realia życia politycznego i funkcjonowanie państwa. Ten proces nabywania wartości politycznych i kultury politycznej jest określany jako socjalizacja polityczna”. Jak dalej podkreśla autor, największe znaczenie dla funkcjonowania całej administracji publicznej mają szeregowi urzędnicy, bezpośrednio kontaktujący się z klientami. „To właśnie oni realizują zadania stojące przed poszczególnymi segmentami administracji publicznej i oni tworzą operacyjne definicje tych zadań”²⁵⁸. Dlatego niezbędne wydaje się podejmowanie działań zmierzających do zmiany mentalności prowadzących (bezpośrednio) postępowanie administracyjne urzędników. Jak pisałem we wstępie, nie mają oni niestety poczucia misji (czy też poczucia służby, poczucia, że zgłaszający się do urzędu administracji obywatel, jest w nim klientem), a największą uwagę przywiązują do wykazywania się przed przełożonymi i do wygospodarowywania dla budżetu jak największej ilości środków finansowych. Istnieje u nich ponadto bardzo szkodliwy nawyk, który można potocznie określić jako nawyk „spławiania spraw”.

Przyczyną tego stanu rzeczy jest m. in. fakt, że w polskich urzędach administracji publicznej zwraca się głównie uwagę nie na **jakość** załatwianej przez urzędnika sprawy, lecz na **ilość** załatwianych przez niego spraw. W każdym urzędzie istnieje statystyka, którą trzeba wypełnić i nie ma większego znaczenia, w jaki sposób konkretna sprawa zostanie załatwiona. Innymi słowy, w sprawie widzi się jej **sygnaturę**, a nie widzi się konkretnego **ludzkiego problemu**. A przecież od sposobu załatwienia sprawy zależy nieraz dla człowieka bardzo wiele²⁵⁹. Ponadto ma to bardzo negatywne znaczenie psychologiczne – zetknięcie się obywatela z urzędnikiem nieprzychylnie czy wręcz wrogo do niego nastawionym, wywołuje poczucie frustracji i bezradności, a ponadto zwiększa znacznie ryzyko wejścia z urzędnikiem w konflikt. W rezultacie państwo staje się nieprzyjazne obywatelowi, na czym cierpi zresztą nie tylko ten

²⁵⁸ Ibidem, str. 73

²⁵⁹ Należy mieć przy tym na uwadze, że to co zostało powiedziane dotyczy nie tylko polskich urzędów administracji publicznej, ale również sądów, prokuratur, zakładów ubezpieczeniowych itd.

ostatni, ale również i samo państwo. Nie leży przecież w jego interesie wchodzenie z obywatelem w konflikty, a ułatwienie mu przez urząd administracji np. jego działalności gospodarczej, przysporzy nawet państwu konkretne korzyści finansowe. Jak już bowiem pisałem, przyjazny obywatelowi urząd, przynosi korzyści obu stronom.

Współczesny świat jest tak skomplikowany i takie tkwią w nim potencjalne niebezpieczeństwa, że człowiek, przynajmniej w państwach rozwiniętych, dąży siłą faktu do wytworzenia przyjaznych dla siebie rozwiązań. Dużo się mówi np. o przyjazności środowiska naturalnego, na rynku pojawiają się coraz to nowsze, przyjazne człowiekowi leki – dlaczego zatem nie stworzyć również przyjaznego człowiekowi państwa? Tj. takiego państwa, w którym przyjazna dla człowieka będzie również funkcjonująca w nim administracja? Do takiej administracji każdy z nas ma przecież prawo – chociażby ze względu na wynikający z zasady demokratycznego państwa prawnego nakaz poszanowania ludzkiej godności. Osoby ludzkiej nie można bowiem traktować jak przedmiotu, czy też jak narzędzia do przysporzenia państwu jak największych korzyści finansowych²⁶⁰. Godność człowieka stanowi źródło praw i wolności człowieka i podlega z tego tytułu ochronie prawnej²⁶¹.

Niestety, na tym polu mamy jeszcze wiele do zrobienia. Na pewno poprawiła się jakość obsługi w sklepach, szczególnie w hipermarketach, lecz wynika to raczej z chęci zysku i z lęku przed utratą pracy, niż z rzeczywistej uprzejmości. Natomiast cały czas raczej rzadko spotykamy się z przyjaznymi, czy choćby tylko uprzejmymi urzędnikami. Wydaje się, że ten stan rzeczy powinien ulec możliwie szybkiej zmianie, i to nie tylko

²⁶⁰ Stąd też wynika nakaz „przywracania”, w każdej sytuacji gdy jest to tylko potrzebne, godności ludzkiej. Por. F. J. Wetz – „Die Würde des Menschen Ein Phantom?” – Archiv f. Rechts-u. Sozialphilosophie 87 (2001), str. 311-327. W tym miejscu należy również zwrócić uwagę na fakt, że niektórzy autorzy prezentują pogląd, iż interpretacja tzw. praw podstawowych nie należy do państwa czy prawa, ale wchodzi ona w zakres gestii podmiotów tych praw – jest to więc tzw. autointerpretacja (por. np. P. Haberer – „Die Verfassung des Pluralismus. Studien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft” – Königstein 1980 r., str. 80). Jednakże „ostateczna” interpretacja powinna przysługiwać instytucjom państwowym (por. J. Isensee – „Wer definiert die Freiheitsrechte” – Karlsruhe 1980 r., str. 75).

²⁶¹ Nie będąc, sama w sobie, jednak prawem podmiotowym. Por. wywody J. Shestack’a (w:) „Human Rights: Concept and Standards” – UNESCO Publishing 2000 r. Należy przy tym mieć na uwadze, że mówiąc o prawach człowieka nie można pominąć kwestii jego odpowiedzialności – a więc powiązanych z tymi prawami obowiązków. Warto w tym miejscu podkreślić, iż pojęcie „odpowiedzialności” w abstrakcyjnym znaczeniu tego słowa pojawiło się w językach narodowych równolegle do nowożytnej koncepcji praw człowieka – por. J. Henriot – „Note sur la date et le sens du mot responsabilite” – Archives de Philosophie de Droit 22 (1977), str. 45-62

przez stworzenie pewnych nowych uregulowań prawnych, ale głównie poprzez pracę nad funkcjonującą u nas w tym zakresie praktyką.

Staralem się wykazać, że w sytuacjach, gdy jest to tylko możliwe, administracja powinna iść z obywatelem na ugodę. Tezę tę rozwinąłem zwłaszcza w rozdziale V, wysuwając postulaty praktyczne wprowadzenia do polskiej procedury administracyjnej nowego rodzaju regulacji w tym zakresie. W rozdziale tym wskazałem na możliwość wprowadzenia do regulujących postępowanie administracyjne aktów prawnych instytucji mediacji, możliwości zawierania ugody pomiędzy organem administracji a obywatelem oraz możliwości tzw. miarkowania interesu publicznego w postępowaniu administracyjnym. Ze względu na ograniczone rozmiary niniejszego opracowania, ograniczyłem się natomiast jedynie do **zasygnalizowania** kwestii braku w naszym systemie prawnym, szeroko rozumianej **standaryzacji** administracji – nie zajmując się wynikającymi stąd wnioskami de lege ferenda, dotyczącymi sfery organizacji służby publicznej²⁶².

3. Postulaty dotyczące praktyki polskiego postępowania administracyjnego; rekapitulacja

Trudno było wysunąć szczegółowe postulaty dotyczące funkcjonującej w naszym kraju praktyki postępowania administracyjnego. Wspominałem o możliwościach prowadzenia w urzędach administracji publicznej szkoleń, możliwościach wprowadzenia bardziej starannego doboru kadr administracyjnych – lecz trzeba zdawać sobie sprawę, że tego rodzaju rozwiązania również w szybkim czasie niczego nie zmienią. Winne jest niewątpliwie to, co działo się w naszym kraju przez 45 powojennych lat, i trzeba po prostu długiego okresu czasu, żeby nastąpiła wyraźnie odczuwalna zmiana.

Niestety, zmianie takiej nie zawsze sprzyjają wprowadzane w naszym kraju, szczególnie w ostatnim okresie czasu, przepisy. Dość wspomnieć np. o próbie uchwalenia ustawy o abolicji podatkowej i deklaracjach majątkowych, cofającej nas, szczególnie jeśli chodzi o wspomniane deklaracje, do lat PRL-u – czy obowiązujących od dnia 1 stycznia 2003 r. zmianach w Ordynacji podatkowej, zmierzających przede wszystkim

²⁶² Podobnie, jak ograniczyłem się jedynie do zasygnalizowania kwestii nietraktowania u nas administracji publicznej, jako organizacji sprzedającej pewien produkt, tj. jako organizacji „zarządzającej zasobami”

do zwiększenia uprawnień aparatu skarbowego. Sądzę, że gdy zmiany będą dalej iść w tym kierunku, niewiele będzie można zrobić w kwestii relacji urząd-obywatel w systemie procedury administracyjnej²⁶³.

Tymczasem państwo winno spełniać rolę organizatora solidarności międzyludzkiej – co oczywiście nie zwalnia obywateli od odpowiedzialności za funkcjonowanie tzw. praw podstawowych i od wykazywania się przez nich odpowiednim poziomem dojrzałości – niezbędnym do korzystania z przyznanych im wolności. Formułując te prawa podstawowe, państwo oczekuje, że obywatele będą z nich korzystać (np. przez udział w wyborach czy przez aktywność gospodarczą)²⁶⁴. „Odrzucenie totalitarnej idei państwa w sensie „ponadosoby” i „samoistnej hipostazy”, a także indywidualistycznych wizji państwa, zmusza do uznania współzależności jednostki i państwa. Jednostka należy niewątpliwie do bytów samoistnych, natomiast państwo (jako osoba w sensie prawnym) kształtuje się w porządku relacji i dlatego jest osobą (...) typu międzyosobowego. Ma to istotne znaczenie dla artikulacji własnych potrzeb i interesów oraz dla zrozumienia interesu społecznego”²⁶⁵.

Dobrze, że istnieją u nas instytucje kontrolne, które mogą podjąć we wskazanych kwestiach stosowne działania. Chodzi tu zwłaszcza o Trybunał Konstytucyjny, sądownictwo administracyjne oraz Rzecznika Praw Obywatelskich (choć szkoda, że przepisy np. ustawy o RPO są bezsankcyjne).

Za niedopuszczalne należy ponadto uznać, że, jak już pisałem we wstępie, wszystkie decyzje w urzędach są podejmowane przez osoby obsadzone z klucza politycznego. Wartoby się więc było może zastanowić nad pewnymi zmianami i tego stanu rzeczy. Zagadnienia z tym związane nie wchodzą już jednak w zakres uregulowań dotyczących procedury administracyjnej i dlatego ograniczyłem się jedynie do ich zasygnalizowania²⁶⁶.

²⁶³ Warto w tym miejscu przytoczyć pogląd, iż „nie tworzy dobrego prawa, kto zamierza za jego pomocą osiągnąć zbyt dużo”, zaś zbyt szczegółowe konkretyzacje praw obywatela raczej je „rozmywają” niż zabezpieczają. Przepisy prawne nakładające na obywateli zbyt głęboko sięgające obowiązki powodują, że nie są one po prostu przestrzegane, co sprzyja demoralizacji (por. wywody w opracowaniu S. Holmesa, C.R. Sunsteina – „The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes” – New York-London 1999 r.).

²⁶⁴ por. P. Kirchhof – „Die Einheit des Staates in seinen Verfassungsvoraussetzungen” (w:) „Die Einheit des Staates” – wyd. O. Depenhener i in., Heidelberg 1998 r., str. 51-70

²⁶⁵ M. Zdyb – op. cit., str. 209, wraz z powołaną literaturą

²⁶⁶ W tym miejscu należy zwrócić uwagę, iż niektórzy autorzy podkreślają w swoich publikacjach związek administracji z polityką. Jak pisze L. Rodo, „nie ma rozvodu pomiędzy administracją i polityką. Administracja jest instrumentem w rękach rządu, pozwalającym skonkretyzować w działaniu ideały i programy polityczne” (L. Rodo – „L’administration espagnole devant les transformations économiques et sociales contemporaines” – „Annuaire Européen d’Administration Publique” – t. 1, 1978 r., str. 35). Jest to jednakże twierdzenie skrajne i nie może, w mojej ocenie, stanowić punktu odniesienia do stosunków panujących w naszym kraju

To co w jednoznaczny sposób wynika z rozważań, możnaby zobrażować słowami, że na tym polu mamy jeszcze wiele do zrobienia. Czas pokaże, w jakim kierunku zmiany te będą ewoluowały.

BIBLIOGRAFIA

1. Adamiak B., Borkowski J. – „Kodeks postępowania administracyjnego – Komentarz”, Wydanie II – Warszawa 1998 r.
2. Adamiak B., Borkowski J. – „Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne”, Wyd. IV – Warszawa 1997 r.
3. Adamovich L., Funk B.Ch. – „Das Verfassungsrecht”, Wydanie III – New York-Wien 1987 r.
4. „Administracja publiczna – zagadnienia wstępne”, pod red. A. Pawłowskiej, Wydanie II – Lublin 1999 r.
5. Almond G., Powell G.B. – „Comparatives Politics: A Developmental Approach” – Little, Brown, Boston 1967 r.
6. Barber B. – „The Logic and Limits of Trust” – New Brunswick 1983 r.
7. Bettini R. – „Legislazione e politiche in Italia” – Milano 1990 r.
8. Błaś A. – „Zasada zaufania obywatela do państwa” – „Księga jubileuszowa prof. M. Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska”, Wydanie I – 2001 r.
9. Böckenförde E.W. – „Schriften zu Staat-Gesellschaft-Kirche”, III, Freiburg-Basel-Wien 1990 r.
10. Borkowski J., Jędrośka J., Orzechowski R., Zieliński A. – „Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz”, Wydanie I – Warszawa 1985 r.
11. Borkowski J., Jędrośka J., Orzechowski R., Zieliński A. – „Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz”, Wydanie II – Warszawa 1989 r., aneks – Warszawa 1991 r.
12. Borucka-Arctowa M. – „Zaufanie do prawa jako wartość społeczna i rola sprawiedliwości proceduralnej. Teoria prawa. Filozofia prawa. Współczesne prawo i prawoznawstwo” – Toruń 1998 r.
13. Brzeziński W. – „Ochrona interesu społecznego w kodeksie postępowania administracyjnego” – „Państwo i Prawo” 1961 r., z. 3
14. Cieślak Z. – „O rażącym naruszeniu prawa w postępowaniu administracyjnym” – „Państwo i Prawo” 1986 r., Nr 11
15. Cieślak Z. – „Prawo administracyjne” – Warszawa 1996 r.
16. Cobo Olvera T. – „Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Especial referencia a la Administración Local” – Wydanie 1994 r.
17. Dawidowicz W. – „Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu” – Warszawa 1962 r.

18. Dawidowicz W. – „Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu” – Warszawa 1983 r.
19. Dawidowicz W. – „Ugoda w postępowaniu administracyjnym” – „Państwo i Prawo” 1980 r., z. 3
20. Dawidowicz W. – „Zarys procesu administracyjnego” – Warszawa 1989 r.
21. Dębicki M. – „Administracja publiczna – trendy i wyzwania. Ograniczenia i niebezpieczeństwa menedżeryzmu jako narzędzia administracji publicznej” – „Służba cywilna”, jesień-zima 2002/2003, Nr 5
22. Domańska A. – „Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego w nim prawa” – Studium Ekonomiczno-Prawnicze, t. LVII, 1998 r.
23. Downs A. – „Inside Bureaucracy” – Little, Brown, Boston 1967 r.
24. Duguit L. – „Traite de droit constitutionnel” – Paris 1923 r., t. III
25. Ehrenberg von F. – „Das Interesse im Versicherungsrecht” – Festgabe f. Sohn, 1915 r.
26. „Encyklopedia Prawa”, pod red. U. Kaliny-Prasznic, Wydanie II -Warszawa 2000 r.
27. „Encyklopedia PWN”, t. IV – Warszawa 1995 r.
28. Endermann W. – „Das Wesen des Versicherungsgesellschaftes” – Zeitschrift f.d.g. Handelsrecht, IX
29. Faquet E. – „Le liberalisme” – Paris 1902 r.
30. Fawcett E.J.S. – „The Application of the European Convention on Human Rights” – Oxford 1987 r.
31. Finer R. – „English Local Government Law” – London 1939 r.
32. Fleiner R. – „The theory and practice of modern government” – London 1932 r.
33. Gambetta D. – „Trust: Making and Breaking Cooperative Relations” – Oxford 1988 r.
34. Garlicki L. – „Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu”, Wydanie II – Warszawa 1998 r.
35. Gormley W.T. Jr – „Taming the Bureaucracy: Muscles, Prayers and Other Strategies” – Princeton University Press, Princeton 1989 r.
36. Górzynska T. – „Zasada jawności w administracji” – „Państwo i Prawo” 1988 r., z. 6
37. Guy Peters B. – „Administracja publiczna w systemie politycznym” – Warszawa 1999 r.
38. Haberle P. – „Die Verfassung des Pluralismus Studien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft” – Königstein 1980 r.
39. Harczuk J. – „Ugoda w postępowaniu administracyjnym” – Monitor Prawniczy 16/2002
40. Harris D.J., O’Boyle M., Warbrick C. – „Law of the European Convention on Human Rights” – London, Dublin, Edinburgh 1995 r.
41. Heck P. – „Begriffsbildung und Interessjurisprudence” – Wydanie 1932 r.
42. Hegel W.G.F. – „Zasady filozofii prawa” – Warszawa 1969 r.
43. Henriot J. – „Note sur la date et le sens du mot responsabilite” – Archives de Philosophie de Droit 22, 1977 r.

44. Hesse J.J. – „Administrative Modernisation in Central and East European Countries” – „Staatwissenschaft und Staatpraxis” 1991 r., Nr 2
45. Hesse J.J. – „Administrative Transformation in Central and Eastern Europe” – Blackwell, Oxford, 1993 r.
46. Holmes S., Sunstein C.R. – „The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes” – New York-London 1999 r.
47. Hope E. – „Etyczne aspekty Public Relations” – Podyplomowe Studium Public Relations, cz. 6
48. Huber H. – „Vertrauen und Vertrauensschutz Rechtsstaat” – Zurich 1979 r.
49. Isensee J. – „Wer definiert die Freiheitrechte” – Karlsruhe 1980 r.
50. Iserzon E. – „Prawo administracyjne” – Warszawa 1990 r.
51. Iserzon E., Starościk J. – „Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze”, Wydanie IV – Warszawa 1970 r.
52. Izdebski H., Kulesza M. – „Administracja publiczna – zagadnienia ogólne”, Wydanie I – Warszawa 1998 r.
53. Izdebski H., Kulesza M. – „Administracja publiczna – zagadnienia ogólne”, Wydanie II – Warszawa 1999 r.
54. Jagielski J. – „Kontrola administracji publicznej” – Warszawa 1999 r.
55. Janowicz Z. – „Kodeks postępowania administracyjnego – Komentarz”, Wydanie III uzupełnione – Warszawa 1996 r.
56. Jendrośka J., Adamiak B. – „Zagadnienie rażącego naruszenia prawa w postępowaniu administracyjnym” – „Państwo i Prawo” 1986 r., Nr 1
57. Kijowski D. – „Zasada adekwatności w prawie administracyjnym” – „Państwo i Prawo” 1990 r., z. 4
58. Kirchhof P. – „Die Einheit des Staates in seinen Verfassungsvoraussetzungen” (w:) „Die Einheit des Staates”, wyd. O. Depenhener i in. – Heidelberg 1998 r.
59. Kmiecik Z. – „Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym” – Kraków 2004 r.
60. Kmiecik Z. – „Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego” – Warszawa 2000 r.
61. Kmiecik Z. – „Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich” – Warszawa 1997 r.
62. „Kodeks karny – część szczególna” – Komentarz pod redakcją A. Zolla – Kraków 1999 r.
63. „Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego” – opracowanie zespołu sędziów NSA, Wydanie II – Warszawa 1998 r.
64. „Komentarz do Kodeksu cywilnego” pod red. G. Bieńka, Wydanie IV – Warszawa 2002 r.
65. „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”, pod red. L. Garlickiego – Warszawa 1995 r.
66. Kudrycka B. – „Dylematy urzędników w administracji publicznej” – Białystok 1995 r.

67. Kudrycka B. – „Rozróżnienie sfery polityki od administracji” – Studium Teoretyczne 1998 r., Nr 4
68. Kudrycka B. – „Wpływ jakości zarządzania na zrównoważony rozwój krajów Europy Środkowej i Wschodniej” – „Służba cywilna”, wiosna-lato 2002, Nr 6
69. Lang J. – „Zasada jawności w prawie administracyjnym” – „Studia Iuridica” 1996 r., t. XXXII
70. Lasok D. – „Zarys prawa Unii Europejskiej” – Toruń 1995 r.
71. Lind E. – „The Social Psychology of Procedural Justice” – New York 1998 r.
72. Linder S.H., Peters Guy B. – „A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaced Precision” – Policy Studies Review 1987 r., Nr 6
73. Lunk G. – „Das Interesse” – t. I, 1927 r.
74. Łaszczycza G., Martysz Cz., Matan A. – „Postępowanie administracyjne ogólne” – Warszawa 2003 r.
75. Łętowska E. – „Konwencja Europejska w Polsce i nasze myślenie o prawie” – Kwartalnik Prawa Prywatnego 1992 r., Nr 1-4
76. Łętowski J. – „Prawo administracyjne – zagadnienia podstawowe” – Warszawa 1990 r.
77. Łętowski J. – „Prawo administracyjne dla każdego” – Warszawa 1995 r.
78. Łętowski J. – „Rada Europy o postępowaniu administracyjnym” – Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin Polonia 1993 r.
79. Łętowski J. – glosa do wyroku NSA z dnia 5 czerwca 1991 r., sygn. akt II SA 35/91 – OSP 1992 r., Nr 1, poz. 25
80. Martain J. – „Les droits de l’homme et la loi naturelle” – Paris 1957 r.
81. Matscher F. – „Freiheitrechte, Gewährleistungsansprache, Drittwirkung, soziale Grundrechte” (w:) „Politik und christliche Verantwortung. Festschrift für Franz Martin Schmölz”, wydanie G. Putz i in. – Innsbruck-Wien 1992 r.
82. Messner J. – „Das Naturrecht” – Innsbruck 1960 r.
83. Mohl von R. – „Polizeiwissenschaft nach dem Grundsätzen des Rechtsstaates” – Berlin, Stuttgart 1993 r., wydanie pierwsze 1832 r.
84. Nowacka E.J. – „Samorząd terytorialny w administracji publicznej” – Warszawa 1997 r.
85. Opalek K., Wróblewski J. – „Prawo – metodologia, filozofia, teoria prawa” – Warszawa, 1991 r.
86. „Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Privates Persons. A handbook” – Strasbourg 1996 r.
87. Parada Vazquez R. – „Régimen Jurídico de las Administraciones Publicas y del Procedimiento Administrativo Comun” – Wydanie 1993 r.
88. Pernice L. – „Labeo”, III, 1, Wydanie II – 1982 r.
89. Pietrzak M. – „Demokratyczne świeckie państwo prawne” – Warszawa 1999 r.
90. Piwowarczyk J. – „Wobec naszego czasu” – Kraków 1985 r.
91. Podbielski H. – „Odpowiedzialność prezydenta w systemie konstytucyjnym Stanów Zjednoczonych” – Wrocław 1975 r.
92. „Prawo administracyjne”, pod red. M. Wierzbowskiego – Warszawa 1997 r.

93. „Public and Private in Thought and Practice. Perspectives on a Grand Dichotomy”, pod red. J. Weintrauba i K. Kumara – wydanie The University of Chicago Press, Chicago 1997 r.
94. Questiaux N. – „Kontrola administracji” – Wrocław 1984 r.
95. Radbruch G. – „Wstęp do prawoznawstwa” – Warszawa 1924 r.
96. „Report of the Meeting of the Committee of Experts on Public Administration, Economic and Social Council, United Nations. Resumed Substantive Session of 2002”. New York, Agenda item 13 (g): public administration
97. Rodo L. – „L'administration espagnole devant les transformations économiques et sociales contemporaines” – „Annuaire Européen d'Administration Publique” – t. 1, 1978 r.
98. Rozmaryn S. – „O projekcie kodeksu postępowania administracyjnego” – „Państwo i Prawo” 1959 r., z. 4
99. Rozmaryn S. – „O zasadach ogólnych k.p.a.” – „Państwo i Prawo” 1961 r., Nr 12
100. Schmidt-Assman E. – „Der Rechtsstaat, Handbuch des Staatsrechts” – Heidelberg 1987 r.
101. Schnap E. – „Die Verhältnismässigkeit des Grundrechtseingriffen” – Juristische Schulung, 1983 r.
102. Schwarze J. – „European Administrative Law” – Luxembourg 1992 r.
103. Shestack J. – druk (w:) „Human Rights: Concept and Standards” – UNESCO Publishing 2000 r.
104. Skrzydło W. – „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – Komentarz”, Wydanie III uzupełnione – Kraków 1999 r.
105. „Słownik języka polskiego”, pod red. W. Doroszewskiego, Warszawa 1966 r.
106. „Służba cywilna a etyka w życiu publicznym. Materiały z konferencji zorganizowanej z okazji 6-lecia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w dniach 14-15 marca 1996 r.” – Warszawa 1996 r.
107. Służewski J. – „Postępowanie administracyjne” – Warszawa 1982 r.
108. Smend R. – „Bürger und Bourgeois im Deutschen Staatsrecht” – druk (w:) „Staatsrechtliche Abhandlungen” – Berlin 2, 1968 r.
109. Smoktunowicz E., Kijowski D., Mieszkowski J. – „Postępowanie administracyjne, podatkowe i administracyjnosądowe. Teksty aktów normatywnych. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego”, Wydanie II – Warszawa 2001 r.
110. Starczewski H. – glosa do wyroku NSA z dnia 26 maja 1981 r., sygn. akt SA 811/81 – OSPiKA 1981 r., Nr 4, z. 12
111. Starościk J. – „Prawo administracyjne” – Warszawa 1977 r.
112. Striner M. – „L'Unique et sa propriété” – Ed Jean Jaques Pauvert, 1960 r.
113. Summers R.S. – „Evaluating and Improving Legal Processes. A Plea for ProcessValues” – „Cornell Law Review”, vol. 60, Nr 1
114. Sztompka P. – „Trust and Emerging Democracy” – International Sociology 1996 r.
115. Świątkiewicz J. – „Europejski Kodeks Dobrej Administracji”, tekst i komentarz – Warszawa 2002 r.

116. Świątkiewicz J. – „Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym” – Warszawa 2001 r.
117. Świątkiewicz J. – „Zakres kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego w świetle orzecznictwa sądowego” – „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1984 r., z. 1
118. „The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the work of the Convention. A collection of documents with a introduction by Jurgen Meyer and Markus Engels. German Bundestag, Committee on the Affairs the European Union” – Texte und Materialien (zbiór dokumentów dotyczących okoliczności przygotowania i uchwalenia Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, przyjętej w Nicei w grudniu 2000 r.) – B. 29, Berlin, October 2002 r.
119. „Transition Countries Supporting European Practices for Good Governance” – płyta CD wydana przez firmę „Sigma” w 2003 r.
120. Udy Jr S.H. – „Bureaucratic Elements in Organizations” – American Sociological Review Nr 23, 1958 r.
121. Weber M. – „Bureaucracy” (w:) Gerth H.H., Wright Mills C. (red.) – „From Max Weber Essays in Sociology, Oxford University Press” – New York 1946 r.
122. Weber M. – „Economy and Society” – Berkeley 1978 r., t. 2
123. Wetz F.J. – „Die Würde des Menschen Ein Phantom?” – Archiv f. Rechts-u. Sozialphilosophie 87 (2001 r.)
124. „Wielka Encyklopedia Prawa”, pod red. E. Smoktunowicza – Warszawa 2000 r.
125. Wiener C. – „Vers une codification de la procedure administrative” – Paris 1975 r.
126. Wilson W. – „The Study of Administration” – „Political Science Quarterly” 1887 r., Nr 2
127. Witkiewicz A. – „Ranking izb i urzędów skarbowych – Fiskus przegrywa co trzecią sprawę” – „Gazeta prawna” z dnia 25 września 2003 r.
128. Woehrling J.M. – „Le principe de confiance legitime dans la jurisprudence des tribunaux” – Raport general au XV congres international de droit compare, 1988 r.
129. Woś T. – „Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne a konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki” – „Państwo i Prawo” Nr 8/2003
130. Woś T. – „Obowiązek uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli w toku postępowania administracyjnego (art. 7 in fine k.p.a.)” – Krakowskie Studia Prawnicze, Rok XX – 1987
131. Wyrzykowski M. – „Legislacja – demokratyczne państwo prawa – radykalne reformy polityczne i gospodarcze” – „Państwo i Prawo” 1991 r., z. 5
132. Wysocki S. – „Jak poprawić jakość działania administracji publicznej” – „Służba cywilna” Nr 2/2001
133. Zdyb M. – „Istota decyzji. Personalistyczno-normatywistyczna analiza zjawiska” – Lublin 1990 r.

134. Zdyb M. – „Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne”. Rozprawa habilitacyjna – Lublin 1991 r.
135. Zdyb M. – „Zarys historii myśli organizatorskiej” – Lublin 1987 r.
136. Zieliński A. – „O rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 KPA” – „Państwo i Prawo” 1986 r., Nr 2
137. Ziemiński Z. – „Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych” – Poznań 1983 r.
138. Ziemiński Z. – „Wstęp do aksjologii dla prawników” – Warszawa 1990 r.
139. Zimmermann J. – „Administracyjny tok instancji” – Kraków 1986 r.
140. Żuławska C. – glosa do orzeczenia TK z dnia 4 grudnia 1990 r., sygn. akt K. 12/90 – „Państwo i Prawo” 1991 r., z. 4

