

*Eugeniusz Bojanowski**

O niektórych relacjach między administracyjnym prawem materialnym oraz administracyjnym prawem procesowym a prawem ustrojowym administracji publicznej

Posługując się nowoczesną terminologią, można przyjąć, że misją administracji publicznej jest realizacja interesów i celów publicznych. Jak uważa M. Stahl „Mimo że pojęcie interesu publicznego i celu publicznego jest zmienne, z wymogów państwa prawnego wynika potrzeba ujmowania go na płaszczyźnie normatywnej, a następnie ustalania jego treści na podstawie całokształtu regulacji prawnych – Konstytucji, ustaw, prawa europejskiego, w tym międzynarodowych standardów praw człowieka”¹, która to myśl konstatuje związanie administracji publicznej prawem. W literaturze zwraca się uwagę, że do administracji można odnosić również pojęcie organizacji będącej „układem normatywnym zanurzonym w rzeczywistości”².

Jeżeli pominąć oddziaływania na administrację publiczną norm należących do innych gałęzi prawa (karnego, cywilnego, prawa pracy), to zasadniczym prawem, w którym jest ona „zanurzona” jest prawo administracyjne. Nie wchodząc w tym miejscu w doktrynalne spory co do konstrukcji tej gałęzi i jej definicji³, niewątpliwe jest, że w obszarze prawa

45

* Prof. UG dr hab., Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni, emeryt. profesor Uniwersytetu Gdańskiego.

¹ M. Stahl, *Cele i zadania publiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006*, Warszawa 2007, s. 106.

² F. Longchamps – z rękopisu umieszczonego na obwolucie Księgi wydanej dla uczczenia pamięci Profesora F. Longchamps, PPA 1972/2.

³ Zob. E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2009, hasła: K. Żukowski, „Prawo administracyjne”, s. 256–266,

oddziałującego na administrację publiczną znajdują się normy prawa organizującego jej ustrój (prawo ustrojowe), normy prawa wyznaczające relacje z jej otoczeniem zewnętrznym (prawo materialne) oraz normy określające reguły stosowania norm materialnych (prawo procesowe). I choć nie brak poglądów o odrębności tych układów normatywnych⁴, to poza sporem pozostaje i to, że zachodzą między nimi nieuniknione związki.

Po to aby administracja publiczna mogła wypełniać swoje *administrare* wobec społeczeństwa, muszą w tym celu istnieć jej podmioty, z ich obsadą personalną i mechanizmami wymuszającymi koordynację działań, co czyni z administracji organizację, czyli „całość, której części współprzyczyniają się do powodzenia całości”⁵.

Należy wszakże zauważyć, że „organizacyjny kształt” administracji publicznej, zanim stanie się zjawiskiem normatywnym, jest w pierwszej kolejności zagadnieniem politycznym. Politycznym, w sensie wyboru takiej organizacji administracji publicznej, która według panujących poglądów i przyjmowanego systemu wartości będzie sprawnie i w niezakłócony sposób realizować cele publiczne właściwe dla władzy wykonawczej, zgodnie z przyjętą w art. 10 Konstytucji RP koncepcją podziału władz. Aby wybór ten nie był woluntarystyczny, istnieje cały szereg reguł determinujących kształt koncepcji organizacyjnej, a dostarczają ich m.in. nauki pozaprawne, w tym nauka administracji, prakseologia i inne⁶.

Od strony prawnej budowanie ustroju administracji publicznej nie jest całkowicie dowolne, a to z tego powodu, że pewne „parametry” ustroju są już na trwałe przesądzone w samej Konstytucji. W tym zakresie należy odnotować po pierwsze – konstytucyjne określenie zadań administracji publicznej (z całości przepisów Konstytucji da się takie zadania zrekonstruować) i po drugie – podstawowe elementy organizacji administracji

„Prawo administracyjne – materialne”, s. 266–272 i „Prawo administracyjne – ustrojowe”, s. 277–285 oraz M. Bogusz, „Prawo administracyjne – procesowe”, s. 273–277 i powołana tam literatura. Zob. również T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, hasła: T. Bąkowski, „Aksjologia materialnego prawa administracyjnego”, s. 5–7 oraz K. Żukowski, „Systematyka prawa administracyjnego materialnego”, s. 259–264 i powołana tam literatura.

⁴ W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 108 i n.

⁵ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum 1969, s. 74.

⁶ Już dawno temu W. Dawidowicz zwracał uwagę, że czyniąc punktem wyjścia polityczną koncepcję budowy przyszłego organu administracji, należy wystrzegać się „utożsamiania myślenia politycznego z woluntaryzmem”, wskazując, że problem ten (tzn. woluntaryzmu) występuje w obu tych płaszczyznach „tzn. zarówno przy formułowaniu politycznej koncepcji nowego organu, jak i przy przetwarzaniu tej koncepcji w konstrukcję prawną”, *Zagadnienia teorii organizacji i kierowania w administracji państwowej*, Warszawa 1972, s. 67. Bez satysfakcji można powiedzieć, że zaiste prorocze i wciąż aktualne były to słowa.

publicznej są również określone w Konstytucji (są to m.in. istnienie rządu, jego prezesa, ministrów, wojewodów, samorządu terytorialnego oraz Prezydenta RP). Ponieważ Konstytucja nie tworzy pełnego ustroju administracji publicznej, dalsza jego regulacja prawna należy już do ustawodawstwa zwykłego i prawodawstwa administracyjnego, ale równocześnie podlega kontroli sądowej Trybunału Konstytucyjnego (zwłaszcza jak chodzi o konstytucyjność ustaw).

Po wyborze koncepcji ustrojowej z uwzględnieniem czynników opisanych wyżej „reszta” należy do prawa ustrojowego administracji publicznej; to w nim są zapisane wszystkie elementy ustroju, z uwzględnieniem otwartości na związki z materialnym prawem administracyjnym oraz z procesowym prawem administracyjnym.

Jeżeli chodzi o „podatność” na prawo materialne, to w grę wchodzi co najmniej kilka czynników prawnoustrojowych oddziałujących na powodzenie w jego realizacji. Spośród nich dwa wydają się szczególnie istotne⁷.

Pierwszy wiąże się z koniecznością ukształtowania przez prawo ustrojowe takich struktur administracji publicznej, aby można było zlokalizować w nich kompetencje z zakresu prawa administracyjnego materialnego w sposób optymalny i niezbędny dla ich realizacji wobec społecznego otoczenia organu, tj. adresatów jego działań usytuowanych na zewnątrz struktury organu administracji publicznej. W tym mieści się m.in. czynnik terytorialny, który optymalizuje umiejscowienie kompetencji odpowiednio w centralnych organach administracji względnie w terenowych, a w tym ostatnim zakresie, ponadto z uwzględnieniem szczebla podziału terytorialnego, na którym ma to nastąpić (np. województwo, powiat, gmina lub, w zależności od właściwości rzeczowej organu, na innym określonym poziomie podziału specjalnego).

Drugi czynnik, z uwzględnieniem którego prawo ustrojowe powinno „przygotować” strukturę pod kątem widzenia prawa materialnego, to tzw. pojemność kompetencyjna⁸. Chodzi tu o umiejscowienie kom-

⁷ Poza tu przedstawianymi są i inne – zob. E. Bojanowski, *Zagadnienie relacji pomiędzy administracyjnym prawem materialnym a prawem ustrojowym administracji publicznej*, [w:] J. Dobkowski (red.), *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga Jubileuszowa Profesora Bronisława Jastrzębskiego*, Olsztyn 2007, s. 219 i n. oraz *Prawnoustrojowe aspekty realizacji zadań przez administrację publiczną*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, Warszawa 2015, s. 29 i n.

⁸ W moim przekonaniu, aby mogła zaistnieć prawnie kreowana kompetencja, musi ona być zlokalizowana we wcześniej lub równolegle utworzonej strukturze organu administracyjnego lub innego podmiotu, któremu prawo, na mocy szczególnego upoważnienia, powierza realizację określonej kompetencji. W tym sensie można powiedzieć, że kompetencję przypisuje się do struktury, która to struktura może być tworzona ze względu na zapotrzebowanie umiejscowienia w niej realizacji kompetencji. W literaturze nieco inaczej zagadnienie to ujmują J. Zimmermann, wskazując, że to „Kompetencja w swojej warstwie

petencji lub ich wiązki w strukturze, która jest w stanie sprawnie i praworządnie tę kompetencję zrealizować. Brak odpowiedniości pomiędzy pojemnością kompetencyjną organu a jego strukturą może wywoływać negatywne następstwa „w obie strony”. „Przepełnienie” kompetencjami zmniejszy sprawność organu ze szkodą dla należytej realizacji kompetencji (np. przez obniżenie jakości stosowania prawa lub opóźnienia w jego realizacji) zaś „niedoinwestowanie” może prowadzić do podważenia sensu utworzenia danej struktury.

W literaturze dużą uwagę przypisuje się również do relacji między administracyjnym prawem procesowym a prawem ustrojowym administracji publicznej⁹. Głównym, choć nie wyłącznym aspektem tej relacji, jest tutaj wymóg istnienia takich struktur, które zapewnią realizację pełnego, a nie pozornego, toku instancji¹⁰. To prowadzi do konieczności budowy struktur co najmniej dwuszczeblowych oraz takiego lokowania kompetencji prawnomaterialnych, aby zapewnić dewolutywne skutki odwołania. Ten mechanizm jest zresztą koherentny, co do zasady, z potrzebą istnienia w administracji publicznej organów wyższych w celu zapewnienia realizacji w systemie funkcji kierowniczych i/lub nadzorczych (czy to w ramach podporządkowania hierarchicznego, czy nadzorczego).

48 Poza relacją między rozwiązaniami ustrojowymi a zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego co najmniej jeszcze dwie zasady pozostają w podobnym usytuowaniu, a to zasada szybkości postępowania (art. 12 k.p.a.) oraz zasada budzenia zaufania uczestników postępowania do organów władzy (art. 8 k.p.a.).

Jeśli chodzi o zasadę pierwszą, tj. szybkości postępowania, to wynika

ustrojowej wyznacza i sytuje organy administracji publicznej, a także inne podmioty administrujące, działające w ramach administracji publicznej nie ze względu na rodzaj i cel swego działania, ale właśnie ze względu na przyznaną im kompetencję” – *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 161. Pogląd ten co najmniej pomija sytuację, w której kompetencję lokalizuje się w już istniejącym organie, nie tworząc nowej struktury.

⁹ Por. B. Adamiak, *Wpływ koncepcji ustrojowych na instytucje procesowe prawa administracyjnego*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21–23 maja, Rzeszów 2001, s. 11 i również tej Autorki, *Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego w świetle zmian struktury organizacyjnej organów administracji publicznej. Miejsce zasady dwuinstancyjności w systemie gwarancji praw jednostki*, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2016, s. 375 i n.

¹⁰ Pełny, klasyczny i demokratyczny tok instancji to taki, w którym odwołanie wywołuje skutki dewolutywne, co oczywiście nie wyklucza uzasadnionych wyjątków. Odwracanie tej zasady w imię rzekomego usprawnienia działania narusza demokratyczne standardy praw człowieka. I nie ma tu nic do rzeczy istnienie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, gdyż sprawuje ono funkcję kontrolną, podczas gdy zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego odnosi się do orzekania w sprawie, tj. orzekania merytorycznego.

z niej również nakaz takiego rozpatrywania sprawy, aby mogła ona być załatwiona w możliwie najkrótszym terminie z równoczesnym, ustawowym określeniem terminów maksymalnych. Co istotne, zasada ta dotyczy obu instancji, tworząc razem dopuszczalne ramy czasowe dla załatwienia sprawy przez obie instancje łącznie (jeśli zostało wniesione odwołanie). Można w tej zasadzie dopatrywać się więc postulatu załatwienia sprawy, tak aby została ona rozstrzygnięta poprawnie nie więcej niż przez dwa organy instancyjne. Takie skonstruowanie toku instancji ma służyć zarówno realizacji prawdy obiektywnej, jak i wydaniu rozstrzygnięcia zgodnego z prawem, co, tym samym, ograniczy potrzebę uruchamiania kontroli sądowej, a więc w rezultacie przyczyni się do skrócenia rozpatrywania sprawy w sytuacji, gdyby sąd zakwestionował podjęte rozstrzygnięcie. Efekt ten niewątpliwie jest łatwiejszy do osiągnięcia, gdy sprawa zostanie rozstrzygnięta przez dwa merytorycznie właściwe organy, tj. I i II instancji.

Dруга z wymienionych zasad ma treść znacznie bardziej niedookreśloną. Trudno wyznaczyć pozytywnie zakres jej desygnatów. Tym niemniej spełnia ona ważną rolę psychologiczną, a wśród jej aspektów można niewątpliwie dopatrzeć się utraty u uczestników postępowania administracyjnego zaufania wówczas, gdy odwołanie jest rozpatrywane w ramach tej samej struktury organizacyjnej, tj. w organie, który wcześniej wydał w sprawie rozstrzygnięcie po raz pierwszy. Argument, że będzie to robił np. inny pracownik może nie mieć istotnego znaczenia, zważywszy na funkcjonalne i personalne interakcje zachodzące między pracownikami usytuowanymi w tym samym organie¹¹.

Ukazane powyżej problemy, powstające na tle relacji między administracyjnym prawem materialnym oraz administracyjnym prawem procesowym a prawem ustrojowym administracji publicznej wskazują, że wynikające z tych relacji skutki w sposób bezpośredni bądź pośredni odnoszą się również do sytuacji obywatela (jednostki) będącego głównym adresatem aktywności podmiotów administracji publicznej.

W swoim dorobku naukowym Profesor Małgorzata Stahl, poza analizami stanu obowiązującego prawa, poszukuje również wartości, które determinują zarówno istnienie danej regulacji prawnej, jak i wpływają na treść jej norm prawnych. W jednym z licznych opracowań z zakresu tej materii zauważa: „Współczesne przekonanie, mające jednak tysiącletnie korzenie, że rolą państwa i stanowione go przez nie prawa, w tym pra-

¹¹ Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na interesujące opracowanie P. Szreniawskiego, *Życzliwość w administracji*, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *op. cit.*, która to życzliwość ma związek zarówno z przedstawianą tutaj zasadą, jak i z prawem do dobrej administracji, lokując się wśród determinant nie tylko sprawnego, ale i praworządnego działania administracji publicznej.

wa administracyjnego, jest dążenie do dobra wspólnego, którego fundamentem jest godność osoby ludzkiej, zmienia relacje między państwem, prawem, społeczeństwem i jednostką”¹², zaś podstawą tych relacji są odpowiednio sprawiedliwość (w różnych jej aspektach) oraz zaufanie do władz publicznych (z uwzględnieniem działalności tych władz w różnych formach prawnych)¹³. Sądzę, że powyższe przekonanie jest dobrą puentą dla opisu wartości, jakie powinny przyświecać relacjom między przedstawionym obszarami prawa administracyjnego.

¹² M. Stahl, *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym – zagadnienia wprowadzające*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 22.

¹³ *Ibidem*, *passim*.