

Ks. dr hab. Sylwester Kasprzak,
prof. Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Katedra: Historii Administracji

SIŁA I SŁABOŚCI W DZIAŁANIU PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

1. Wprowadzenie

Administracja wyposażona w odpowiednie instrumenty powinna wytyczać kierunek efektywnego i skutecznego działania w danej zbiorowości ludzkiej. Do jej konstrukcji należą: struktury organizacyjne, działalność statutowa, zadania, kompetencje i ludzie. Dobra administracja opiera się na rzetelnej wiedzy i umiejętności podejmowania właściwych decyzji. Zasadniczo w teorii organizacji i zarządzania (TOZ) kładzie się nacisk na działania zespołowe, a działania indywidualne są możliwe, tylko wtedy, gdy wynika to z ustalenia zespołowego i wyraża to interesy całości. Wydaje się, że i podobnie powinno być w wykonywaniu władzy rządzenia przez organy centralne, rządowe, jak i samorządowe. Prawo jest budowane nie przez jedną osobę, tylko przez cały sztab ludzi tzw. ekspertów, dlatego powinno zwracać się uwagę na rzetelną współpracę i wspólnotę interesu dla dobra państwa i rozwoju obywateli¹.

Administrator musi mieć własną wizję procesu administrowania i według niej tworzyć, działać, podejmować decyzje i wydawać polecenia, dobrze zarządzać i organizować życie społeczności, a przede wszystkim sukcesywnie organizować szkolenia. Pracy wyężonej pracy organów administracji musi towarzyszyć uczciwość i rzetelność. Dla właściwego zarządzania i administrowania ludźmi potrzebna jest przede wszystkim zorganizowana struktura władzy od góry w dół. Władza dzieli się na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, w organizmie państwa². W teorii administracji należy wyróżnić cztery podstawowe grupy zagadnień: a) zagadnienia organizacji aparatu administracyjnego; b) zagadnienia dotyczące personelu wykonującego działania tzw. władzy publicznej; c) zagadnienia ogólnych

¹ Por. S. Wrzosek, Wpływ teorii organizacji i zarządzania na rozwój nauki administracji, w: *Gaudium in litteris*. Księga Jubileuszowa ku czci księdza Arcybiskupa Profesora Stanisława Wielgusa, red. S. Janeczek, W. Bajor, M. Maciołek, Wydawnictwo KUL, Lublin 2009, s. 603–609.

² Por. J. Staroścjak, Zarys nauki administracji, Warszawa 1971, s. 262–273.

metod pracy administracji w szerokim wymiarze ujętych; d) zagadnienia technicznej strony funkcjonowania administracji zarówno państwowej jak i innej organizacji publicznej. Cechą administracji państwa jest jej jedność i zwarta całość. Żaden organ indywidualnie wzięty nie określa samodzielnie swego podstawowego celu istnienia. Można wyróżnić kilka cech administracji.

Należą do nich: 1) cel działania – w tym wypadku administrowanie spraw petentów w zarządzaniu publicznym; 2) środki działania administracji państwowej w sensie centralnym i terytorialnym – przyświeca tu cel polityczny i społeczny w jakimś przekonaniu, że każda społeczność musi posiadać władzę i porządek administracyjny; 3) specyfika administracji państwowej, to jej ukierunkowanie na walor praktykowanej strategii działania i załatwiania spraw obywateli. Cała administracja publiczna państwa charakteryzuje się cechą hierarchiczności, to znaczy, że istnieje kierunek z górnych szczebli w dół, a także zależność dolnych szczebli władzy od górnych, czyli instancji centralnych. Można mówić o decentralizacji władzy i powierzeniu jej podmiotom niższego szczebla. Ma tu zastosowanie zasada pomocniczości, która wskazuje, że co może zrobić niższy szczebel, nie musi tego wykonywać wyższy. Władzę administracyjną w państwie wykonują organy, obsadzone przez osobę lub grupę ludzi w wypadku organu kolegialnego. Organy znajdują się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego i działają w granicach przewidzianych przez prawo kompetencji. Należy dopowiedzieć, że całość struktur administracyjnych składa się z dwóch kategorii podmiotów, a mianowicie z organów i urzędników¹. Rozróżniamy organy administracji państwowej, rządowej, samorządu terytorialnego i zawodowego. Mogą być organy decydujące i doradcze, a także organy pierwszej i drugiej instancji². Do zadań publicznych wykonywanych w państwie można zaliczyć takie, które zapewniają obywatelom bezpieczeństwo, zapewniają bezpieczeństwo i nienaruszalność granic państwowych, udzielanie opieki Polakom zamieszkałym za granicą, opieka nad obywatelami w czasie ich pobytu za granicą, opieka nad weteranami walki o niepodległość, prowadzenie polityki, która zmierza do zatrudnienia, nadzór nad warunkami wykonywania pracy, zapewnienie szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w starszym wieku, zwalczanie epidemii i wiele innych. Wskazuje to na szeroki horyzont oddziaływania administracji publicznej. Nie tyle jest słaba administracja i prawo administracyjne, ale ci,

¹ A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, red. J. Bocia, wyd. 4, Kolonia Limited 2004, s. 156-157.

² Tamże, s. 158-165.

którzy to prawo stanowią, a przede wszystkim stosują w życiu dla rozwiązywania problemów społecznych i indywidualnych¹. Wynika z tego stwierdzenia, że podmiot stanowiący prawo i podmiot stosujący regulacje prawne jest słaby lub silny, a to bezpośrednio bije w jakość prawa. To od mądrych ludzi zależy szczęście innych. Trzeba takich zdolnych i mądrych ludzi dopuszczać do głosu i do robienia projektu prawa, a nie ich odsuwać od takich kluczowych zadań. Adam Habuda twierdzi, że stanowione prawo to przede wszystkim powszechnie obowiązujące ustawy i akty wydane z ich bezpośredniego upoważnienia, ale także przepisy prawa lokalnego, a nawet ukazujące się pod różnymi nazwami przepisy porządkowe czy regulaminy wewnątrzorganizacyjne. Wiele jest komentarzy do prawa, pojawiają się glosy, teoretycy dokonują wykładni prawnej przepisów, powołując się na wyroki NSA i SN, wszystkie te działania mają wpływ na kształtowanie się współczesnego prawa w różnych jego gałęziach. Zadaniem interpretatorów prawa jest wyinterpretowanie normy prawnej dla zastosowania jej w danym przypadku. Do pakietu przepisów prawa dochodzi administracja publiczna z jej praktyką i stylem działania. Wszystkie te wspomniane czynniki tworzą prawo takim, jakim ono się mieni być. Prawo jest siłą rzeczy narzucane organom państwowym na różnych szczeblach, gdyż jest także instrumentem sprawowania władzy, władczego istnienia i funkcjonowania administracji i jej prawa. Regulacje prawne ograniczają także podmioty je stosujące w praktyce, samo prawo także jest ograniczone, gdyż wszystkiego nie przewiduje, zwłaszcza nieprzewidzianych i możliwych przypadków². Słabością nie jest fachowość czy zawodowość jednostek, bo mogą zaistnieć chwilowe potknięcia, ale chodzi o właściwości organizacji, jej struktura, na ile przestrzega prawa, czy w ogóle bierze się pod uwagę sposób kierowania. To wydaje się najistotniejsze. Negatywne cechy prawa to: przerosty formalizacji, przelegalizowanie, przeinstruowanie, a przede wszystkim multiplikacja przepisów, które powstają i powstają³.

Jeżeli chodzi o pojęcie administracji, to nazwa ta pochodzi od słowa łacińskiego «*administratio*» – czyli zarządzanie i kierowanie, wytyczanie drogi działania. Administrację możemy rozpatrywać w sensie podmiotowym i przedmiotowym. Administracja publiczna jest to przejęte przez państwo i z odpowiedzialnością realizowane przez jego zawisłe

¹ Tamże, s. 141-142.

² A. Habuda, Prawo jako instrument ograniczenia patologii w demokratycznym państwie prawnym, w: Patologie w administracji publicznej, red. P.J. Suwaj, Dariusz J. Kijowski, Warszawa 2009, s. 59.

³ Tamże, s. 61.

organy, jak również przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli wynikających ze współżycia ludzi w społeczeństwie¹.

Można pytać o przesłanki – warunki i przesłanki – cele, jakie towarzyszą w kreowaniu wizerunku stanu organizacyjnego państwa. Do wspomnianych przesłanek trzeba zaliczyć:

- a) możliwości materialne państwa (zasobność skarbu państwa)
- b) stan organizacyjny państwa (administracja państwowa)
- c) treść polityki społeczno-gospodarczej (strategia polityczna).

Ad a) Materialne możliwości państwa – są to przesłanki ingerencji administracji, a więc w ujęciu dynamicznym, nie są określone bezpośrednio przez stan zamożności narodowej. Zależne to jest od rozwiązań systemu ekonomicznego. Ingerencja administracji jako działalność prawotwórcza i wykonawcza rodzi potrzebę ustalenia znaczenia tych wspomnianych wyżej przesłanek. Moc oddziaływania możliwości materialnych państwa i samorządów na zasięg i treść ingerencji, powinny być rozpatrywane stosownie do sprawiedliwego podziału działalności administracyjnej, na tę, która polega w efekcie na kształtowaniu i przesuwaniu świadczeń oraz dóbr materialnych, oraz tę, w której nie mamy podobnych odniesień;

Ad b) Stanem organizacyjnym państwa jest zbiorcza grupa przesłanek odzwierciedlających elementy istotne związane ze strukturą organizacyjną administracji, widzianą szczególnie w kontekście jej efektywności i sprawności².

Ad c) Kwestia wyjściowa dotyczy przedmiotu polityki. Polityka to w jakimś sensie aprobowany przez organy państwowe i samorządowe układ systemowy pozaprawnych i postulatycznych wypowiedzi o tym, gdzie, kiedy i jak korzystać z możliwości państwa i z potencjału samorządów terytorialnych. Tu możemy rozróżnić jakby dwa podejścia: po pierwsze polityka wobec administracji – może mieć ona wpływ na przedmiotowy zasięg jej ingerencji wszędzie tam, gdzie w wyniku jej respektowania organy administracyjne tworzą prawo; po drugie – polityka w administracji – jest to bądź polityka wobec administracji przetwarzana poziomo lub pionowo w zgodności z systemem podporządkowania organizacyjnego, bądź wytwarzana w samej administracji, czyli nie będąca bezpośrednim rozwinięciem treści polityki określonej z zewnątrz³. Wydaje się, że

¹ J. Boć (red.), Prawo administracyjne, wyd. 6, Kolonia Limited 2000, s. 16.

² Tamże, s. 19.

³ Tamże, s. 20.

powyższa treść wskazuje na to, iż jakość prawa i jego obowiązywanie zależy przede wszystkim od wydolności organizmu państwa, w którym dane prawo obowiązuje i jest lub nie jest respektowane.

Celem polityki administracyjnej jest oczywiście: «słuszny interes obywateli», «dobro społeczne», «dobro wspólne», «interes ogólnonarodowy», «interes państwowy», «interes społeczny», «użyteczność społeczna»¹.

2. Charakterystyka prawa administracyjnego w administracji publicznej

Prawo administracyjne, jest to zespół norm regulujących działalność administracyjną (chodzi tu o administrację w znaczeniu przedmiotowym), lub prawo administracyjne jest to, które normuje administrację publiczną. Inne ujęcie prawa administracyjnego uwzględnia jego specyficzną cechę, a mianowicie cechę «władztwa» obrazującą możliwość jednostronnego rozstrzygnięcia sytuacji indywidualnych rozstrzygnięcia trwałego i obowiązującego wszystkie podmioty prawne w organizmie państwa oraz zabezpieczonego przymusem państwowym, w razie gdy treścią rozstrzygnięcia jest konieczność nałożenia obowiązku. Prawem administracyjnym jest ten rodzaj prawa, który zawiera element «władztwa», realizowany przez kompetentne organy władzy centralnej i samorządowej. Według *F. Longchamps*: prawo administracyjne dotyczy administracji publicznej, pojętej jako pewna dziedzina kultury społecznej i jest dla niej swoiste, tj. obejmuje to, co jest wytworzone właśnie dla organizacji i działania administracji publicznej, a nie zarazem dla innych dziedzin kultury społecznej². Należy podkreślić, że w państwie prawa administracja publiczna pojmowana jest jako ustrojowa funkcja państwa i samorządu terytorialnego, która polega na wykonywaniu zadań publicznych określonych za pomocą prawa³. Administracja publiczna osadzona w państwie musi się opierać na podstawowych zasadach:

1. *Zasada związania prawem powszechnie* obowiązującym całokształtu działalności organów państwowych. To właśnie normy prawne i moralne przyczyniają się do tego, że ograniczają zbytnią swobodę organów administracyjnych.

¹ Tamże, s. 21; zob. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, pod red. J. Bocią, wydanie 4, Kolonia Limited 2004, s. 32–39.

² J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. 6, Kolonia Limited 2000, s. 35–36.

³ Por. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, pod red. J. Bocią, wydanie 4, Kolonia Limited 2004, s. 32.

2. *Zasada zakładająca wykonawczy charakter* całościowej działalności organów administracji publicznej. Wyrasta ona z konstytucyjnego trójpodziału władz publicznych na (ustawodawczą, wykonawczą, sądowniczą)¹.

3. *Zasada poddania całej działalności* administracji publicznej kontroli niezawisłego Sądu. Współcześnie można zaobserwować, że administracja publiczna angażuje wszystkie możliwe środki ustrojowo-prawne, polityczne, ekonomiczne, aby rozprzestrzeniać uprawnienia i rozszerzać swoje miejsce w potrójnej funkcji władzy.

4. *Zasada odpowiedzialności prawnej*, ona właśnie jest wymagana do normalnego i rzetelnego funkcjonowania organów państwa. Chodzi tu o zmysł odpowiedzialności przy podejmowaniu decyzji przez organy administracji publicznej². A oto kolejne zasady: Zadania, które są wykonywane przez administrację publiczną są wskazane w normach prawnych. Struktury organizacyjne mają o tyle racje bytu, jeśli to będzie wpływać na efektywne i skuteczne wykonywanie obowiązków władzy i przypisanych zadań publicznych. To nie administracja publiczna tworzy prawo powszechnie obowiązujące, ona jedynie może dokonywać redakcji tekstów prawnych w aktach normatywnych. Administracja nie stanowi żadnej struktury wewnętrznej, która nie podlegałaby kontroli publicznej w tym także kontroli sądowej. Wykonywanie zadań publicznych ma za cel chronić interesy obywateli, zwłaszcza na polu bezpieczeństwa wewnętrznego i socjalnego. Zadania wykonywane przez organy administracji publicznej traktowane są zawsze jako obowiązki organów, z których nie mogą się dyspensować od ich wykonywania. Organy administracji publicznej wykonują zadania publiczne, które są związane są przepisami prawnymi, i wyraźnie regulują postępowanie procesu wykonywania zadań i obowiązków³.

Rodzą się opinie i głosy krytyczne względem prawa administracyjnego, że ten system prawa przeżywa swoistego rodzaju kryzys. To tak jak z wszystkimi ogłaszanymi kryzysami. Może istnieć kryzys rodziny, małżeństwa, kryzys ekonomiczny czy gospodarczy. Czy w końcu kryzys polityczny w danym państwie. Jeśli chcemy rozważyć o kryzysie, czy raczej o przejawach kryzysu, albo o słabościach i niewydolnościach prawa administracyjnego, to należy stwierdzić że fundamenty tego prawa są osłabione przez brak kodeksu prawa administracyjnego

¹ Tamże, s. 33.

² Tamże, s. 34-37.

³ Tamże, s. 38-39.

materialnego¹ czy ustrojowego². A przede wszystkim niewydolny jest człowiek, jako podmiot stanowiący przepisy prawa i jego konstrukcję.

Z drugiej jednak strony pisze się wiele dobrych podręczników, książek z tej gałęzi nauki administracji czy prawa administracyjnego wskazując jednocześnie na jego władczy charakter funkcjonowania w publicznej administracji. Owszem można mówić o pewnych słabościach tego porządku prawnego, który mimo wszystko lepiej czy gorzej funkcjonuje. Oczekiwania są może zbyt wygórowane. Wskazać należy na podmioty stanowiące prawo administracyjne i podmioty stosujące ten mechanizm prawny, właściwie na wszystkich szczeblach wykonywanej publicznie władzy w urzędach. Snując dociekania na temat słabości prawa administracyjnego, trzeba podjąć kwestię konfliktu interesów we wzajemnej relacji porządku prawa cywilnego szeroko rozumianego z jego wewnętrzną dynamizującą się agresją i jakąś nieuzasadnioną zarozumiałością wraz z przepisami Kodeksu prawa cywilnego³ i kodeksu postępowania cywilnego⁴. Wielu cywilistów, którzy reprezentują różne stanowiska i poglądy, jako praktyczni specjaliści od instytucji prawa prywatnego – odnoszą się z jakąś niechęcią do istnienia i rządzącego się w jakimś sensie swoimi prawami, w jakimś określonym wymiarze prawa administracyjnego i jego publicznego charakteru⁵. Wynika z tego rozumowania prawda o prawie administracyjnym, że jest to porządek stanowiony przez ustawodawcę do zabezpieczenia interesów publicznych na zasadzie działań administracyjnych decyzji władczych w relacji i kierunku od władzy odgórnej do niższych szczebli zarządzania i w końcu w stosunku do poszczególnych osób, obywateli danego państwa. W przejawach stosowania prawa administracyjnego mogą powstawać błędy proceduralne lub decyzyjne, a w szczególności sposób zatracania się w administracji sprawiedliwość prawna. Podjęta decyzja jest i niech się obywatel martwi, a powstaje pytanie, gdzie się podziała

¹ Por. Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, 9 wydanie, Warszawa 2009, s. 1-246.

² M. Wierzbowski (red.), J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Wyd. 9, Warszawa 2009, s. 17-331.

³ Kodeks prawa cywilnego z dnia 23 kwietnia 1964 roku z późn. zmianami.

⁴ Kodeks postępowania cywilnego z dnia 17 listopada 1964 roku (Dz.U. Nr 43, poz. 296, z późn. zmianami).

⁵ Por. W. Łączkowski, *Kierunki rozwoju źródeł prawa w czasach współczesnych*, w: *Starożytne kodyfikacje prawa*, red. A. Dębiński, Lublin 2000, s. 117-129; zob. W. Łączkowski, *Czy państwo i prawo mogą być aksjologicznie neutralne?* „Prawo – Administracja – Kościół” nr 1(2000), s. 57-66; Twierdzą to w oparciu o działania zajmujących się profesorów prawem cywilnym, a opiniują np. doktorantów czy habilitantów w czasie obron z prawa administracyjnego. Widać wtedy te niechęci czy zbyt ostre krytyki.

sprawiedliwość¹. Władza, która wykonuje prawo w demokratycznym państwie prawa, jest zawsze ograniczona, nawet w takich sytuacjach, gdy jest legitymowana przez wolę obywateli, zwłaszcza w czasie wyborów lub w popieraniu ludzi władzy. Naród, jest suwerenny jeśli istnieje demokracja polityczna², bo zawsze można pytać, kto rządzi w państwie tak naprawdę?

Prawo administracyjne jest prawem jednostronnym, ma charakter władczy i funkcjonuje, najprościej mówiąc poprzez wydawanie różnego rodzaju aktów administracyjnych, jak: decyzje, zezwolenia, pozwolenia, koncesje, licencje itp. Niższy szczebel administracji lub zwykły obywatel jest jakby ograniczony podejmowanymi decyzjami odgórnymi, ale może być tak, że jest niesprawiedliwie potraktowany przez organ decyzyjny wyposażony w określone kompetencje i zlecone zadania statutowe³

3. Konflikt odwieczny między prawem cywilnym prywatnym a administracyjnym publicznym

Ewidentnie można dostrzec dystynkcję pomiędzy koncepcją prawa cywilnego a kierunkiem działania systemu prawa administracyjnego. Prawo cywilne, zwłaszcza jego interpretatorzy, podkreślają w każdym niemalże działaniu podmiotu popadającego pod regulacje prawa swoistego rodzaju skutek działania tego prawa na linii podmiot prywatny – podmiot publiczny. Wyrazem tego mogą być przepisy o spółkach handlowych⁴. Jest to jasne, że każdy obywatel w państwie podlega pod obowiązywalność prawa cywilnego, nawet, jeśli nie ma znajomości przepisów prawa. Do źródeł prawa należą Dyrektywa Prawa Unii Europejskiej, Konwencje Prawa Międzynarodowego, Konstytucja RP z 1997 roku, Kodeks prawa cywilnego, Kodeks postępowania cywilnego, Kodeks postępowania administracyjnego, Kodeks pracy, orze-

¹ Zob. J. Oniszczyk, *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2008, s. 359-375.

² Por. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, wyd. 1, Warszawa 1998, s. 19-20.

³ Zob. W. Łączkowski, *Wartości chrześcijańskie a budowa systemu prawnego*, «Chrześcijanin w świecie» Rok XXIII Nr 3(194) 1993, s. 44-51.

⁴ Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w myśl art. 151 i n. Kodeksu Handlowego, jest utworzoną w jakimkolwiek prawnie dopuszczalnym celu kapitałową spółką handlową, wykazującą również pewne właściwości spółki osobowej, w której uczestniczą indywidualnie oznaczeni wspólnicy, a uczestnictwo to związane jest ze zbywalnymi udziałami odzwierciedlającymi ułamkową część pierwotnego majątku spółki. Udziały nie mogą być inkorporowane w dokumentach stanowiących przedmiot obrotu; Kodeks handlowy z dnia 27 czerwca 1934 roku (Dz.U z 1934, Nr 57, poz. 502 i Ustawa z dnia 15 września 2000 Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2000 roku, Nr 94, poz. 1037 ze zmian; zob. A. Koch, J. Napierała (red.), *Prawo handlowe spółki handlowe, umowy gospodarcze*, Zakamycze 2002, s. 279-280.

czynnictwo, doktryna, polskie ustawodawstwo w ustawach i rozporządzeniach, prawo miejscowe, które trzeba brać pod uwagę w systemowej wykładni prawa. Konieczna w tym miejscu jest refleksja o stosunku cywilistów do administratywistów zajmujących się administracją publiczną i prawem administracyjnym, którzy nie zawsze odnoszą się ze zrozumieniem, a pamiętać należy, iż prawo administracyjne ma swój rozwój historyczny, swoje koleje losu i wkład w funkcjonowanie aparatu państwowego, jego instytucji, zarządzaniu administracji centralnej państwa, samorządu terytorialnego: województwa, starostwa, gminy, osiedli i dzielnic. Administracja to w jakimś uproszczonym sensie *decyzyjność*, to podejście jednostronne ze strony władzy do obywatela – petenta w wykonywaniu władzy publicznej na szczeblach struktury administracyjnej. Przecież na dobrą sprawę, administratywista musi także być dobrze obeznany zarówno z Kodeksem prawa cywilnego, jak i z Kodeksem postępowania cywilnego, by wiedzieć, w jakim polu się obraca i w jaki sposób podpada pod normy prawa stanowionego we wszystkich jego gałęziach. Idzie o to, by było więcej więcej dżentelmeńskiego poszanowania między tymi rodzajami konstrukcji prawnych, które nie powinny się zwalczać, ale uzupełniać i dojść do porozumienia oraz do koegzystencji ich obowiązywalności i stosowania w praktyce z uszanowaniem swoich kompetencji i odrębności. Każda gałąź prawa ma swoją specyfikę, swój cel, przedmiot, metody, normy obowiązujące, źródła, doktrynę i przede wszystkim kapitał ludzki czyli fachowców. Tego ustalenia trzeba się trzymać, zwłaszcza swojej kompetencji, jak również podmiot wykładni, musi dostrzegać normy także Kodeksu cywilnego w polu, w którym się znajduje i działa podpadając pod prawne przepisy.

Można w tym miejscu przywołać słowa J. Łętowskiego: «W sferze stosunków indywidualnych można stwierdzić, iż zastąpienie stosunku administracyjnego stosunkiem prawa prywatnego powoduje nieskuteczność kontroli administracyjnej (łącznie z sądową) i zastąpienie jej kontrolą sądową o charakterze prywatnoprawnym, oparta na innych zasadach i realizującą zupełnie inne cele. Administracja bowiem cokolwiek czyni, musi to czynić w interesie publicznym, natomiast prywatny przedsiębiorca działa z uwagi na własny zysk i on jest głównym motorem jego poczynania»¹.

4. Silne cechy i funkcje prawa

Wskazemy na silne cechy prawa i na jego funkcje, które nabierają w istocie dość ogromne znaczenie, ale pod warunkiem, że wyjdą one na światło dzienne, i każdy sobie uświadomi, czym prawo jest w administracji publicznej państwa demokratycznego. Ciągłe upominamy się o rządy

¹ J. Łętowski, Prawo administracyjne dla każdego, Warszawa 1995, s. 16 i n.

państwa suwerennego i demokratycznego, w którym organy władzy kurczowo przestrzegają prawa, wykonują to zgodnie z etyką społeczną oraz wszystkim żyje się dostatnio. A tymczasem można stawiać pytanie, czy gdzieś na świecie jest państwo, które spełnia te oczekiwane kryteria?

4.1. Ocena wspólnie obowiązującego prawa administracyjnego

Jest kodeks postępowania administracyjnego, ale nie mamy ani Kodeksu materialnego prawa administracyjnego, ani Kodeksu ustrojowego prawa administracyjnego, jest to poważna trudność i przyczyna słabości tego systemu prawnego. Na pewno prawo administracyjne jest potrzebne na szczeblach administracji publicznej zarówno w wykonywaniu władzy przez organy władzy centralnej, rządowej i samorządu terytorialnego¹. W obecnej refleksji podkreślić należy ważność systemu prawa administracyjnego, w charakterystyce tegoż prawa ukazując jego słabości i siłę, konieczne jest wskazanie na ogrom literatury z zakresu prawa administracyjnego materialnego i ustrojowego, która ciągle powstaje i jest publikowana po uaktualnieniach naukowych i prawnych. Obojętnie co będziemy przywoływać dla osłabiania systemu prawa administracyjnego, koniecznym zabiegiem jest zwrócenie uwagi na szeroki pakiet przepisów administracyjnych w ustawach i rozporządzeniach, które oddawały i będą nadal oddawać wielką przysługę w wykonywaniu władzy przez organy administracji rządowej i samorządowej. Chcę podkreślić, że pomimo ukazanych słabości, jak brak jednolitości przepisów w prawie administracyjnym, gdyż są pewne segmenty w tym systemie (materialne, ustrojowe, procesowe, egzekucyjne i administracyjno-sądowe), dalej różnorodność i jakby wielowątkowość tego prawa nie sprzyja jego rozwojowi, a przede wszystkim znajomości przez szerokie rzesze adresatów.

4. 2. Cechy prawa

Wszystko we wszechświecie podlega prawom. Nie można dziś sobie wyobrazić społeczności i ludzi tam zamieszkujących, którzy nie podlegaliby normom prawnym. Od najmniejszych cząstek materii na ziemi, aż po największe ciała niebieskie, galaktyki i ich układy w kosmosie, wszystko podlega prawu natury. Człowiek w społeczności podlega prawu stanowionemu, prawu pozytywnemu. Prawa nie tylko obowiązują w świecie przyrody – prawa fizyczne, biologiczne, chemiczne itp., ale również między

¹ Zob. W. Wytrząsek, Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce, Wyd. KUL Lublin 2009, s. 149–167.

osobami, w społeczności ludzkiej. Trudno byłoby sobie wyobrazić społeczność polityczną jako państwo, bez norm moralnych i prawnych, które strzegą publicznego porządku i ładu. Normy prawa stanowionego w jakimś sensie chroni podmioty ludzkie. Łatwo jest zaakceptować i przyjąć chaos, który mógłby zapanować w takim miejscu, gdzie ludzie przestaliby przestrzegać obowiązujących norm moralnych i przepisów prawa, i gdzie nie byłoby czynników strzegących publicznego porządku i ładu¹. Prawo administracyjne jest dość mocno osadzone i ukonstytuowane w historii myśli administracyjnej od dawien dawna aż do czasów współczesnych².

Gdyby chcieć odpowiedzieć na pytanie: co jest istotą prawa? Odpowiedzieć należy, że istotą prawa jest jego regulatywność. Prawo stanowione przez ustawodawcę, reguluje różne obszary życia członków społeczeństwa, wprowadzając w tę społeczność wspólnotę, określony porządek, z godny z prawem. Inną cechą prawa stanowionego, jest jego obowiązywalność. Prawo, jeśli ma spełniać swoje, regulatywne funkcje, musi obowiązywać, a obowiązywanie to może być nawet wymuszone przez aparat władzy. Chodzi o to, by władza państwowa miała możliwość wyegzekwowania przestępstwa i jego ukarania, a przez to zabezpieczyć «dobro wspólne». R. Sarkowicz, J. Stelmach, utrzymują, że: «Porządek prawny, można rozumieć jako wyznaczony przez obowiązujące normy prawne, układ organów i instytucji, oraz procedur rozstrzygnięcia określonych spraw, a także wyznaczone przez owe normy, zachowania podmiotów prawa, rozważane w powiązaniu z zachowaniem innych osób i instytucji»³. Chronione przez porządek prawny wartości uniwersalne, są traktowane często instrumentalnie, przez władzę i ugrupowania polityczne, które często mają decydujący wpływ na proces legislacyjny i ustawodawstwo⁴.

Dość znaczącą cechą prawa jest jego interosobowość. Normy prawne, obowiązujące w danym państwie jeśli mają spełniać swoje funkcje, powinny uwzględniać relacje międzypodmiotowe i interpersonalne. W każdym miejscu, gdzie żyją ludzie w zbiorowości społecznej, stają się jednocześnie podmiotami czynności prawnych, lub adresatami decyzji

¹ Por. Z. Łyko, Socjopatologie w aspektach chrześcijańskiej etyki, Warszawa 1987, s. 65.

² Zob. T. Maciejewski, Historia polskiej myśli administracyjnej do 1918 roku, Warszawa 2008, s. 1-107.

³ R. Sarkowicz, J. Stelmach, Teoria prawa, Kraków 2001, s. 109.

⁴ A. Kojder, Socjologia prawa, w: Socjologia w Polsce, red. Z. Krawczyk, K. Z. Sowa, Rzeszów 1998, s. 411.

administracyjnych lub egzekucyjnych, dlatego też należy podkreślać, że prawo powinno być znane społecznie i stosowane dla celu porządkowania zakłóconego ładu publicznego.

Ostatnią cechą prawa, która chcemy wskazać, to jego *śluszność*. Wszelka regulacja prawna i moralna ma na celu nie tylko określony porządek i ład, ale przede wszystkim realizację pięknej zasady słuszności, czyli sprawiedliwości, która wyraża się zgodnie ze starorzymską formułą – zasadą oddawania każdemu tego, co mu się należy. Trzeba podkreślić, że choć nie wszędzie na świecie, urzeczywistnione są te szlachetne idee, to jednak należą one do istoty systemu prawnego w sensie absolutnym, nieusuwalnym, i egzystencjalnym¹.

4.3. Funkcje prawa

Właściwy kształt życia publicznego w społeczności państwa, zakłada odpowiednie relacje pomiędzy konkretnym obywatelem a państwem. Takie relacje regulują normy prawne w organizmie i wyznaczonym granicą terytorium państwa. Ustawy prawne zawsze były tworzone ze względu na człowieka, jego wolność i rozwój, stanowiono je zawsze jako prawo obowiązujące, dla uregulowania ludzkich relacji społecznych. Wyraża to maksyma: *«hominum causa omne ius constitutum est»*².

Można wyszczególnić kilka funkcji prawa w dociekaniach filozofii prawa, a mianowicie:

a) f. *represyjna*, która polega na karaniu przestępców za dokonane czyny karalne;

b) f. *promocyjna*, która polega na dowartościowaniu różnych ważnych spraw z punktu widzenia człowieka jako podmiotu relacyjnego względem wymogów prawa, jako obywatela w relacji do państwa i władzy administracyjnej³;

c) f. *edukacyjna*, która polega na wychowywaniu obywateli, wskazując na to, że jeśli coś jest chronione normami prawnymi to znaczy, że należy to uszanować i chronić. Obywatel i władza jednakowo powinni uszanować regulacje prawne i żyć w zgodzie z ustanowionym i wprowadzonym w życie

¹ Z. Łyko, Socjopatologie w aspektach chrześcijańskiej etyki, Warszawa 1987, s. 65-66.

² Zob. R. Sobański, Człowiek i środowisko w polityce dla rozwoju, „Prawo Kanoniczne” 38(1995) nr 3-4, s. 12.

³ S. Kasprzak, Normatywny wymiar ekologicznych i zoologicznych idei w systemie prawa państwowego i kościelnego, Lublin 2003, s. 591.

prawem. Każdy to umie zrozumieć, że jak coś jest nakazane to trzeba się do tego nakazu dostosować, a jeśli coś zakazane, to tego robić nie można¹.

Można wskazać także na inne funkcje prawa, a mianowicie:

– f. *integrująca* – prawo jest instrumentem władczego oddziaływania ze strony ustawodawcy na obywateli dla zachowania porządku społecznego;

– f. *stabilizująca* – prawo przede wszystkim daje podstawy prawne do stabilizacji się sytuacji politycznej i społecznej danego państwa;

– f. *innowacyjna* – oznacza, że prawo może być wykorzystywane, jako fundamentalny instrument presji środowiskowej, w procesie wprowadzania zmian społecznych w państwie. Nowe ustawy zasadniczo powinny ułatwiać życie obywateli i dawać poczucie bezpieczeństwa społecznego. Mają też na celu spowodowanie oczekiwanych zmian w sytuacjach ważnych i nagłych. Z kolei wprowadzanie nowych instytucji ma zapewnić ulepszenie funkcjonowania organizacji rozwojowego i bezpiecznego społeczeństwa obywatelskiego².

– f. *ochronna* – polega ona na tym, aby prawo stało na straży elementarnych wartości etyczno-moralnych i zarazem określa zakres obowiązków, uprawnień i przywilejów³.

– f. *organizacyjna* – prawo ustala pewne reguły zwierzchnictwa, władztwa, i podwładności w różnych typach struktur formalnych i zależności pomiędzy poszczególnymi szczeblami władzy i adresatami porządku prawnego.

– f. *wychowawcza* – te funkcje trzeba uwypuklić, gdyż to ta właśnie funkcja ustala sankcje, kary, za pomocą których ustawodawca państwowy chce w jakiś sposób oddziaływać na postawy konformizmu, wobec reguł i przepisów normatywnych. Sankcje mogą przestrzegać, karcić, wychowywać, ale przede wszystkim ich celem, jest ukaranie przestępców, którzy łamią porządek społeczny. Prawo karze i powinno karać za wykroczenia i różnego rodzaju przestępstwa⁴

– f. *kompensacyjna* – prawo siłą rzeczy ma naprawiać szkodę, czyli wynagradza zaistniałe szkody społeczne i indywidualne, spowodowane przez przestępców, stawiając ich pod wymiar sprawiedliwości. Poszkodowany podmiot ma prawo domagać się by jego naruszone prawo zostało przywrócone, a spowodowane szkody zostały naprawione⁵.

¹ Tamże, s. 591.

² Tamże, s. 583.

³ A. Kojder, Socjologia prawa, w: Socjologia w Polsce, red. Z. Krawczyk, K. Z. Sowa, Rzeszów 1998, s. 409.

⁴ Tamże, s. 398-409.

⁵ S. Kasprzak, Normatywny wymiar ekologicznych i zoologicznych idei w systemie prawa państwowego i kościelnego, Lublin 2003, s. 583-584.

5. Słabości i wady prawa administracyjnego

Przy dokonywaniu charakterystyki prawa administracyjnego trzeba zwrócić uwagę na podstawowe wady prawa polskiego. Zupełnie otwarcie można powiedzieć, że jest ono prawem inflacyjnym, gdyż staje się podobne do taśmy produkcyjnej, która została zaprogramowana niejako na «ilość» a nie na «jakość». Ta uwaga odnosi się nie tylko do prawa administracyjnego, ale w ogóle do całego systemu prawa polskiego. Można także kusić się o ocenę prawa *Unii Europejskiej*, ale nikt nie ma odwagi skrytykować chociaż taką czy inną dyrektywę, która ma pierwszeństwo w obowiązowności przed własnym prawem w danym państwie. W literaturze można spotkać wiele uwag pod adresem współczesnego prawa stanowionego. Słabości prawa to: multiplikacja przepisów; przerosty formalizacji; przelegalizowanie, przeinstruowanie; blankietowe przepisy, które potrafią jedynie regulować cokolwiek, byle były; nieracjonalnie skonstruowane instytucje prawne obecne w przepisach, które działają nieskutecznie; powstaje prawo niezgodne z Konstytucją RP; prawo, które ma być instrumentem do zamykania ust i ograniczania wolności mediów; Ostania cecha negatywna prawa to partykularyzm w stosowaniu i wykładni prawnej¹.

Stanowienie prawa jest z natury długofalowym procesem i powstawać powinno powoli, nie można w krótkim czasie, tworzyć norm prawnych jedynie dlatego, że dana dziedzina nie jest dostatecznie uregulowana. W naszym polskim parlamencie *proces legislacyjny* tworzenia prawa jest tak błyskawiczny, a to powoduje, że prawo jest niedoskonałe. Jeśli tak jest, że ten czas tworzenia regulacji prawnych jest zbyt krótki, powstaje zbyt wiele do końca nieprzemyślanych przepisów, i szczerze mówiąc zwykły szary obywatel nie ma pojęcia o stanowieniu prawa, nie można rzetelnie sporządzić nawet ogólnego skorowidzu przepisów prawnych, które są ogłaszane i wprowadzane w życie przez konkretne rozporządzenia. Grozi nam sytuacja, że ustawodawca państwowy jak i obywatele państwa polskiego, a także przybysze (migranci) do naszego kraju przestaną je traktować poważnie. Co prawda zjawisko inflacji odnosi się do pieniędzy, ale możemy też to zjawisko ekonomiczne przełożyć niejako na forum prawotwórcze, gdzie duża ilość aktów prawnych i dość długich, rozpisanych, mało zwięzłych i sankcyjnych, a jedynie opisowych nie przekłada się na ich *jakość legislacyjną*. Prawo nie ma opisywać życia społecznego i politycznego kraju, ale ma je normować i sankcjonować. Zbyt wiele w aktach tzw. wulgaryzmu, nieczytelności, brak jasności, brak sankcji,

¹ A. Habuda, Prawo jako instrument ograniczenia patologii w demokratycznym państwie prawnym, w: *Patologie w administracji publicznej*, red. P.J. Suwaj, Dariusz J. Kijowski, Warszawa 2009, s. 58-71.

nie ma zwiezłości jak w ustawach prawa rzymskiego. Prawnik rzymski sporządził ustawę i się pod nią podpisywał, a dziś grupa ludzi to robi i nikt się nie podpisuje, tylko mogą zaistnieć przepychanki, co do potwierdzenia ustawy czy jej odrzucenia lub ewentualnego poprawienia¹.

Poważną wadą prawa polskiego w różnych gałęziach, jest jego zawilóść, niejasność, niezrozumiałość dla zwykłego obywatela, np. prawo podatkowe. Często ustawy są sprzeczne, a przede wszystkim trudne do przyswojenia przez adresatów. Po ukazaniu się nowych przepisów, powstają sprzeczne interpretacje. Kto odważniej mówi, ma rację. Kolejną dość szkodliwą społecznie wadą jest to, że prawo obowiązujące nie zawsze jest zgodne z prawami człowieka i uniwersalnymi wartościami ludzkimi, np., gdy pozbawia rodziny mieszkania przez tzw. eksmisję². Jakaś nietypową wadą prawa polskiego jest określenie jako «zartobliwe», co można rozumieć, iż przepisy norm prawnych, które istnieją nie są stosowane przez organy władzy publicznej; nie są nawet brane pod uwagę przez samego ustawodawcę państwowego, w dalszych pracach legislacyjnych, i nie mają zastosowania w życiu społecznym państwa³. Przykładem może być przepis ustawy zasadniczej art. 2, który stanowi, że Polska «jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej»⁴. Prawo, a w szczególności Konstytucja RP, nie powinna być jedynie deklaracją, ale stabilną i realną ustawą, do której podchodzi się z szacunkiem, i poważnie interpretuje⁵. Nie powinno być miejsca na patologie, jak np. korupcję, czyli urzędnik przy wykonywaniu obowiązków publicznych, oczekuje na własne korzyści majątkowe⁶.

¹ Por. B. Kunicka-Michalska, Podstawowe wady naszego prawa, w: Jakość prawa, red. A. Wasilkowski, Lublin 1996, s. 161.

² Tamże, s. 162-163.

³ S. Kasprzak, Normatywny wymiar ekologicznych i sozologicznych idei w systemie prawa państwowego i kościelnego, Lublin 2003, s. 592.

⁴ Konstytucja RP, art. 2, (Dz.U., z roku 1997, Nr 78, poz. 483).

⁵ Zob. B. Kunicka-Michalska, Podstawowe wady naszego prawa, w: Jakość prawa, red. A. Wasilkowski, Lublin 1996, s. 163.

⁶ Zob. T. Barankiewicz, Służba publiczna – patologie, w: Encyklopedia Prawa Administracyjnego, pod redakcją M. Domagały, A. Haładyj, S. Wrzoska, Warszawa 2010, s. 284-285; tenże, Etyka urzędnicza – źródła, w: Encyklopedia Prawa Administracyjnego, pod redakcją M. Domagały, A. Haładyj, S. Wrzoska, Warszawa 2010, s. 286-287; zob. tenże, Urzędnika etyczne obowiązki, w: Encyklopedia Prawa Administracyjnego, pod redakcją M. Domagały, A. Haładyj, S. Wrzoska, Warszawa 2010, s. 288-289.

Prawo często wykazuje, że w sposób zakamuflowany nie jest etyczne, jest także «naśladowcze» – importowane z zagranicy, a szczególnie ze Stanów Zjednoczonych¹ i Unii Europejskiej. Płynie stąd nauka, że należy przywiązywać wielką uwagę do stanowionego prawa, do jego tworzenia przepisów, mają to robić *ekspertsi rządowi*, ale nie na zamówienie, ale rzetelnie i na konkretny temat.

5.1. Publiczne prawo podmiotowe

Pojęcie publicznych praw podmiotowych jawi się dzisiaj jako jedno z najbardziej dyskusyjnych kwestii w nauce prawa administracyjnego, przy czym należy wskazać, że przedmiotem dyskusji staje się jego istota, jak również przydatność jako narzędzia badawczego. Pojęcie publicznego prawa podmiotowego zostało stworzone do opisywania relacji między poszczególnym obywatelem a organami administracji publicznej działającymi władczo, a zasada się na założeniu, że nie tylko jednostka w państwie, ale samo państwo jest również związane prawem, co więcej jednostka może przeciwstawić pewne prawa tzw. władczej administracji prze co uzyskuje sferę wolności od ingerencji administracji².

Zdaniem Marcina Janika: «Autonomia administracji jako proces przeciwstawny biurokratycznej patologii prowadzi do tego, że struktury i metody działania zbliżają część administracji publicznej do rozwiązań stosowanych od dawna w sektorze prywatnym. (...). Instytucje sektora publicznego posiadają mniejszą autonomię i elastyczność niż instytucje prywatne»³.

Zdaniem Barbary Jaworskiej-Dębskiej «organy administracji zarówno szczebla centralnego, jak i lokalnego stanowią bowiem akty wykonawcze, zaś na szczeblu lokalnym stanowione są ponadto przepisy porządkowe i przepisy ustrojowo-organizacyjne. (...). Specyfika działalności prawotwórczej administracji wyraża się w tym, że ustanowione przez siebie akty administracja następnie

¹ B. Kunicka-Michalska, *Podstawowe wady naszego prawa...*, s. 164-165.

² M. Wierzbowski (red.), J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Wyd. 9, Warszawa 2009, s. 182-183.

³ M. Janik, *Patologie w administracji publicznej (wybrane zagadnienia)*, w: *Patologie w administracji publicznej*, red. P. J. Suwaj, Dariusz R. Kijowski, Warszawa 2009, s. 72-79.

wykonuje»¹. Uwaga się sama rodzi, mogą być tworzone na zamówienie i może być interes takiego czy innego przepisu prawnego. Organy władzy wykonawczej są wyposażone w uprawnienia do stanowienia aktów niższego rzędu, aktów podustawowych, które są wydawane przede wszystkim na podstawie ustawowych uprawnień². Można powiedzieć za Józefem Strzeleckim, że problem konkretnych zachowań patologicznych w administracji, ukierunkowanych na korzyści materialne, jest zjawiskiem, które wynika zarówno z cech osobistych i charakterologicznych danych urzędników, którzy pełnią swoje funkcje, jak również z niedoskonałości uregulowań prawnych³.

5.2. Specyfika prawa administracyjnego

Cechą specyficzną prawa, które służy funkcjonowaniu administracji jest władztwo. Żaden administratywista nie ma z tym problemu, za to z kolei inni prawnicy, którzy są reprezentantami innych gałęzi prawa mają jakieś nieuzasadnione wątpliwości co do konstrukcji prawa administracyjnego.

Charakteryzując choć ogólnie materialne prawo administracyjne, trzeba stwierdzić, że jego szczególną i swoistą cechą – jednocześnie różniącą się od prawa sądowego – jest *fakt*, iż nie posiada ono ściśle wyznaczonego zakresu rzeczowego (przedmiotowego) z przyczyn braku kodyfikacji tego systemu prawa, ale jednak przepisy w wystarczającym zakresie istnieją w wielu dziedzinach życia. Jakimś fundamentalnym zagadnieniem jest tu zapewnienie spójności rozległego zakresu regulacji prawnej⁴.

Powodem tego chaosu lub nieprecyzyjności w tworzeniu prawa, jest na pewno istnienie wielu ośrodków projektowania prawa materialnego, np. ośrodki resortowe czy lokalne, a także stwarzanie prawa materialnego w różnych okresach⁵. Wydaje się, że w tej charakterystyce siły czy słabości prawa administracyjnego (ustrojowego i materialnego) ma to swoje podłoże także i

¹ B. Jaworska-Dębska, Kilka uwag o patologii w działalności prawotwórczej administracji publicznej, w: *Patologie w administracji publicznej*, red. P. J. Suwaj, Dariusz R. Kijowski, Warszawa 2009, s. 80–97.

² Tamże, s. 81.

³ J. Strzelecki, Niedoskonałość rozwiązań prawnych a sytuacje patologiczne w administracji publicznej, w: *Patologie w administracji publicznej*, red. P. J. Suwaj, Dariusz R. Kijowski, Warszawa 2009, s. 170–178.

⁴ Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, 9 wydanie, Warszawa 2009, s. 8.

⁵ Tamże, s. 8–9.

przede wszystkim w tzw. transformacji politycznej państwa, przechodzenie ze socjalizmu do kapitalizmu. Ten proces jeszcze nie zakończył się. To zjawisko w znacznym stopniu przyczynia się do ciągłych zmian prawa materialnego administracyjnego, to z kolei wprowadza dezorientację ogólną, gdyż nowe przepisy trzeba poznać i poddać wykładni oraz odpowiedniej interpretacji. Trzeba też stwierdzić, że największą słabością jest wadliwa *technika legislacyjna* tworzenia i stanowienia prawa, a później jego stosowania.

W systemie prawa materialnego na pierwsze miejsce wysuwa się problematyka materialnego stosunku administracyjnoprawnego. Chodzi w tym wypadku o wyodrębnienie takich przepisów, które stanowią o tym, z jakimi stanami faktycznymi lub kazusami prawnymi łączą się określone obowiązki, zadania czy uprawnienia administracyjnoprawne. Z tym zakresem tematycznym ściśle powiązane są formy ochrony dóbr społecznych, zbiorowych czy indywidualnych, ochrona wolności i własności. Należy brać pod uwagę także dobra takie jak: zdrowie, ochrona środowiska, bezpieczeństwo obywateli, zewnętrzne i wewnętrzne. Godnym wzięcia pod uwagę jest także problematyka Kodeksu postępowania administracyjnego, Ordynacji podatkowej, prawa procesowego, które zabezpieczają realizowanie prawa materialnego zwłaszcza poprzez podejmowanie decyzji administracyjnych i wykonywanie egzekucji administracyjnych¹.

5.2.1. W czym siła

Jeśli istnieje w treści ustawy konkretny przepis, to obowiązuje obywatela, i niezależnie od tego czy komuś się podoba czy nie powinien być stosowany przez organy władzy i respektowany przez obywateli. Jeśli jest konkretna ustawa, to ją należy bezsprzecznie stosować w życiu publicznym administracji państwowej, zgodnie ze wskazaniami właściwego rozporządzenia. Prawo możemy krytykować, ale musimy mimo wszystko je respektować. Przestrzeganie prawa a jego krytyka to dwie różne kwestie.

Obowiązek respektowania przepisów prawa, obojętnie jakie by ono nie było, cywilne, karne, administracyjne, Dyrektywy Prawa Unii Europejskiej, Konwencji Prawa Międzynarodowego, prawo miejscowe, oznacza konieczność jego przestrzegania i stosowania w codziennej służbie społeczeństwu przez podmioty wykonujące władze centralną czy lokalną na różnych szczeblach i urzędach, bez względu na jego merytoryczną zawartość². Przestrzegać napisanego prawa: to też jest wyjście z kryzysowej sytuacji.

¹ Tamże, s. 8-9.

² Zob. J. Wegner, Cienie legalizmu, w: Patologie w administracji publicznej, redakcja Patrycja J. Suwaj, Dariusz R. Kijowski, Warszawa 2009, s. 179-193.

5.2.2. W czym słabość

Słabość prawa administracyjnego i administracji przejawia się w różnych przejawach patologii w wykonywaniu zadań administracyjnych przez kompetentne organy władzy publicznej.

Musimy być świadomi, że prawo administracyjne to przepisy prawa w ustawach i rozporządzeniach, ale to też cała struktura administracji i przede wszystkim ludzie wykonujący swoje zadania i obowiązki publiczne, posługując się przepisami prawnymi aplikując je do konkretnych wypadków życia. Problem jest w tym, że nie wszyscy ludzie dobrze wykonują swoje obowiązki, są opieszali, nie są na bieżąco z prawem, i źle wykonują swoje obowiązki zawodowe, po prostu lekceważąc je. Ten element kapitału ludzkiego jest w znacznej mierze decydujący, o przejawach skuteczności systemu prawa administracyjnego w służbie dla funkcjonowania administracji centralnej i samorządowej. Wynika z tego, że element ludzki jest zasadniczo fundamentem dla skuteczności wydawanych decyzji administracyjnych. Należy dostrzec cały system obowiązującego prawa administracyjnego, który nie ma swojego kodeksu, to w znacznym stopniu powoduje jakąś dowolność podchodzenia do sprawy skuteczności prawa administracyjnego w szerokim sensie. Słabością prawa jest także nieprawidłowy tekst prawny w ustawie, ale to już błędy procesu legislacyjnego, który ma swój bieg, jednak wszystko zależy od ułomnej istoty jaką jest człowiek. To trzeba poprawiać. Właśnie ten człowiek, jako podmiot stanowiący prawo wszystkiego nie dostrzega, gdy pisze ustawy, inni widzą coś innego, jeszcze inni mając szersze doświadczenie widza jeszcze inaczej konkretną regulację. Powstaje w takiej sytuacji konflikt, lub też niezrozumienie, bo każdy ma jakieś swoje interesy, które chce za wszelką cenę zawrzeć w przepisie prawa. Bardzo istotnym, jak się wydaje słabością wykonywania prawa administracyjnego i w ogóle stosowania norm prawnych jest fakt upartyjnienia ustroju państwa. W realiach współczesnego życia w państwie niemożliwe jest odpartyjnienie polityki, dlatego myślę, że reforma prawa administracyjnego może być jedynie na gruncie fachowości i przyjęcia inteligentnej administracji.

6. Sposoby polepszania jakości prawa administracyjnego (wady prawa)

Można wskazać w tym miejscu za Joanną Wegner¹ na pewnego rodzaju znamiona dysfunkcji w wykonywaniu administracji publicznej w państwie:

¹ J. Wegner, Cienie legalizmu, w: Patologie w administracji publicznej, red. P. J. Suwaj, D. R. Kijowski, Warszawa 2009, s. 179-193.

- 1) rzeczywiste naruszenie zasady praworządności, zwłaszcza w projektach prawa i w jego stosowaniu przez organy administracji publicznej;
- 2) świadome wprowadzanie do obrotu naruszających zasadę praworządności przepisów prawnych;
- 3) instrumentalne traktowanie przepisów prawnych, dla realizacji doraźnych celów i za wszelką cenę; daje się zauważyć w działaniach tej czy innej partii;
- 4) ujemny wpływ opisanego procesu na działalność i aktywność samych organów publicznych, które ponoszą konsekwencje we własnej nieudolności w oparciu o stosowanie wadliwie skonstruowanego prawa przez projektodawców;
- 5) prawo jest stosowane z przeświadczeniem deptania i naruszania wartości uniwersalnych, jak prawda, dobro i piękno, czy moralność;
- 6) wprowadzanie do systemu przepisów prawnych o charakterze indywidualno-konkretnym, które pozostają w konflikcie i ze sprzecznością z zasadą praworządności¹.

Trzeba przyznać, iż prawo niewątpliwie jest instrumentem kształtowania polityki, ale prawo nie może być na usługach polityki, gdyż mamy wtedy do czynienia ze zjawiskiem niekorzystnym dla samego porządku prawnego. Ma się wrażenie, że niektóre akty prawne są promulgowane na siłę bez zwracania uwagi na to, czy dane regulacje prawne jest zgodne z zasadą praworządności czy nie. Stanowienie prawa wymaga od ustawodawcy dobrego pomysłu, a także wielu dyskusji i dobrego doradztwa. W procesie legislacyjnym musi być przewidywanie i jakaś zdrowa kalkulacja, czy dany akt prawny jest konieczny czy nie. Oto istotne elementy dobrego prawa: dobry pomysł, fachowa i niezbędna wiedza, eksperci rządowi, doradcy, doświadczenie życiowe, przemyślenia i dyskusje społeczne. Wszyscy wiedzą, że do usuwania wad prawa służy rzetelna praca Trybunału Konstytucyjnego², czy w istocie tak jest?

Jeśli organ wydaje decyzję administracyjną w oparciu o przepisy prawa, które powstały na podstawie naruszenia zasady praworządności, organ narusza tę zasadę już w momencie podpisywania tego aktu prawnego³. Błędy legislacyjne ustawodawcy są do naprawienia, ale musi być dobra wola i porozumienie. Ważnym elementem byłoby monitorowanie w procesie legislacyjnym tworzenia ustaw prawa administracyjnego, jako

¹ Tamże, s. 188-189.

² Tamże, s. 188-189.

³ Tamże.

specyficznej wewnętrznej sygnalizacji dla wykrycia wad i jak je poprawiać dzięki pomocy komisji ekspertów. Przydatnym byłoby też ocenianie skutków regulacji prawnej danej dziedziny z życia wziętej¹ Należy zauważyć, że bieg wydarzeń życiowych nie tworzy norma prawna, ale jest odwrotnie, to życie zmusza do tworzenia nowych ustaw. Należy wykorzystywać dość znacząco podpowiedzi legislatorów i ekspertów, którzy mają swoje uwagi, trzeba ich wysłuchiwać i ulepszać przepisy prawa w ustawach. Należy podkreślić, że podstawą fundamentalną budowania systemu prawnego, powinny być rzetelne odniesienia do wartości uniwersalnych i etycznych².

8. Podsumowanie

Prawo będąc instrumentem zapewniania porządku publicznego w demokratycznym państwie prawnym, utrwała także stosunki społeczne pomiędzy obywatelami, jest promulgowane, by państwo mogło stawiać się coraz bardziej państwem kultury i państwem przyjaznym obywatelom. Rola prawa, nie może się sprowadzać jedynie do ochrony wolności obywateli i regulacji bezkolizyjnych relacji społecznych. Ustawodawstwo w sferze socjalnej i ekonomicznej, ma wspierać aktywność obywatelską w sferze działalności gospodarczej i ma stymulować rozwój gospodarczy państwa. Pisarz polityczny *Jan Ostroróg* utrzymywał, że obyczajowość i jej poziom, ma bardzo istotny wpływ, na treść stanowienia i obowiązywalności norm prawnych. Przez obyczajowość należy tutaj rozumieć, całość kształtu stosunków społecznych, politycznych, ekonomicznych, gospodarczych, rozwojowych, moralnych, religijnych i kulturowych, danej społeczności narodowej lub państwowej³. Należy podkreślić za autorami: «Negatywne, patologiczne zjawiska związane z funkcjonowaniem administracji publicznej w pewnym stopniu są nieodłącznym elementem funkcjonowania każdej organizacji, jak również każdego rodzaju zorganizowanej działalności ludzkiej»⁴.

¹ Tamże, s. 191.

² Tamże, s. 192; zob. T. Barankiewicz, Urzędnika etyczne obowiązki, w: Encyklopedia Prawa Administracyjnego, pod red. M. Domagały, A. Haładyj, S. Wrzosa, Warszawa 2010, s. 286-287.

³ A. Kojder, Socjologia prawa, w: Socjologia w Polsce, red. Z. Krawczyk, K. Z. Sowa, Rzeszów 1998, s. 398.

⁴ J. Izdebski, S. Wrzosek, Rola nauki administracji w identyfikowaniu patologii w organizacji i funkcjonowaniu administracji publicznej, w: Patologie w administracji publicznej, red. P. J. Suwaj, Dariusz R. Kijowski, Warszawa 2009, s. 813 i s. 806-814.

Wynika z tych powyższych uwag, że państwo, powinno chronić bezpieczeństwa obywateli. Jednakże, wewnątrz swoich granic, powinno jak najmniej ingerować w życie prywatne swych obywateli, pozostawiając im jak najwięcej miejsca na swobodne wykorzystywanie ich wolności, w budowaniu dobra wspólnego i dobrobytu, ale według norm etycznych¹. System prawa ulega procesowi erozji, zwłaszcza poprzez ignorowanie wartości niesionych przez zasadę demokratycznego państwa prawnego, jest to jakiś poważny uszczerbek dla prawa i jego jakości w ogóle. Trzeba wiedzieć, że podmioty administrujące stosują regulacje prawne ze świadomością niszczenia lub lekceważenia wartości za każdym razem, gdy podejmują rozstrzygnięcie oparte na wadliwych przepisach prawnych. Poszanowanie do prawa ulega rozluźnieniu. Nie jest to właściwy kierunek w uzdrawianiu jakości prawa i skuteczności jego działania. Silnie działa na jakość prawa i jego przestrzeganie orientacja polityczna, członkowie partii takiej czy innej widzą i chcą stosować przepisy prawne wybiórczo z korzyścią dla siebie. Przewidziana ustawowo kontrola legalności nie jest w stanie wyeliminować odkrytych uchybień we własnym zakresie². Należy podkreślić, że «o jakości działania administracji nie decyduje możliwość przeprowadzenia kontroli czy przestrzeganie prawa. Nade wszystko zależy to od samych urzędników, ich świadomości i odpowiedzialności za realizację zadań publicznych»³. Urzędnik zanim przystąpi do pracy, powinien znać katalog zasad etycznych⁴ wykonywania zadań i obowiązków organu lub urzędnika.

Стаття надійшла 26 грудня 2012 р.

¹ A. Kojder, Socjologia prawa..., s. 408-409.

² J. Wegner, Cienie legalizmu, w: Patologie w administracji publicznej, redakcja Patrycja J. Suwaj, Dariusz R. Kijowski, Warszawa 2009, s. 191.

³ A. Ziółkowska, Patologie w administracji publicznej – przyczyny i próby przeciwdziałania..., s. 194-203.

⁴ Prawość, rzetelność, sprawność, legalność, praworządność, wierność, odpowiedzialność, zasada pomocniczości, uczciwość, służebność dla interesanta i inne.