

*Mariusz Szyrski**

PRAWO ADMINISTRACYJNE JAKO REGULATOR DÓBR CHRONIONYCH – GŁOS W DYSKUSJI W SPRAWIE PROBLEMU RACJONALNOŚCI W STANOWIENIU PRAWA

Inspiracją do napisania tego artykułu były w dużej mierze ustalenia poczynione podczas Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego w Białymstoku w 2012 r. Podczas tego Zjazdu zwrócono uwagę na niezwykle istotny problem – zdiagnozowany przez organizatorów konferencji jako „kryzys prawa administracyjnego”. Wyniki obrad konferencji nie były jednolite, spierano się między innymi o to, czym jest kryzys prawa, jakie są jego przyczyny oraz jaki ewentualny wpływ miałby ten kryzys na funkcjonowanie administracji publicznej.

Jednym z istotnych ustaleń podczas konferencji było to, że jakość prawa wiąże się z problemem racjonalności. Nie chodzi tu jedynie o prawo stanowione przez parlament, ale także przez organy administracji publicznej, w tym także organy jednostek samorządu terytorialnego. Zasadnicza wydaje się odpowiedź na pytanie w jakim stopniu prawodawca „szanuje” ustanowione przez siebie prawo, co wiąże się między innymi z kwestią procedury nowelizacji oraz uchylania tego prawa.

Konferencję dotyczącą dóbr chronionych w prawie administracyjnym można uznać za swoistą kontynuację dyskusji rozpoczętej w ubiegłym roku podczas Zjazdu Katedr. Skoro przyjmujemy, że prawo administracyjne ma chronić pewne dobra, to trzeba zgodzić się z tym, że ewentualny kryzys tego prawa (jakkolwiek pojmowany) wiązałby się także z kryzysem w sferze ochrony szeroko pojętych dóbr.

Inicjatywa w zakresie stanowienia prawa – czy to na poziomie władzy ustawodawczej, czy wykonawczej – powinna rozpoczynać się od analizy wartości, a następnie stworzenia katalogu dóbr, które mają podlegać ochronie. Normy prawne powinny natomiast mieć swoje uzasadnienie aksjologiczne i być osadzone w wartościach¹. W ramach procesu stanowienia prawa można więc mówić o dwóch istotnych pojęciach – a mianowicie o wartościach i o dobrach. R. Sowiński,

* Dr, Katedra Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

¹ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 74.

analizując wybrane przepisy aktów prawnych dochodzi do wniosku, że „na gruncie polskiego prawa mogą istnieć dobra prawne, dobra publiczne i dobra osób (fizycznych i prawnych)”². Autor w toku wywodu zadaje pytanie o to, co uznawane jest za wartość, co jest, a co nie jest dobrem obiektywnym i dobrem subiektywnym, co zaliczane jest do kategorii dóbr i wartości³. Jak można wnioskować z przeprowadzonej analizy przez tego autora – na powyższe pytania trudno znaleźć odpowiedź, poszukując jej jedynie w sferze normatywnej. Zdarza się bowiem, że prawodawca posługuje się zbliżonymi pojęciami, nie zawsze wyjaśniając je w treści przepisów.

Wartość jest kategorią szczególnego rodzaju. Jest to pewien element przekonań, którymi kieruje się dana osoba lub grupa osób. Wartości są „zakotwiczone” w świadomości poszczególnych osób i świadczą chociażby o ich poglądach. Tak rozumiana wartość może być związana na przykład z honorem czy poczuciem patriotycznego obowiązku. Pojęcie wartości w prawie nie powinno być natomiast utożsamiane z jakimś stanem rzeczy lub zdarzeniem, jest to raczej kategoria, która służy ich ocenie. Można więc zgodzić się z poglądem Z. Cieślaka, że

[...] wartość w systemie prawnym to stosunek ocen prawodawcy: skonkretyzowanej czasowo oceny stanu, przedmiotu, faktu lub zdarzenia odniesionej do systemu relatywnie stałych ocen. W związku z tym wartość tego rodzaju stanowi atrybut (właściwość) jakiegoś stanu, przedmiotu, faktu lub zdarzenia przypisany przez abstrakcyjnego prawodawcę w wyniku pozytywnej oceny dokonanej na podstawie określonego standardu ocennego zapisanego zasadniczo w Konstytucji RP⁴.

Z drugiej strony pojawia się pojęcie dobra, które może przyjąć charakter dobra chronionego. W prawie administracyjnym dobrami chronionymi są pewne materialne i niematerialne byty, których sens ochrony prawnej wynika właśnie

² R. Sowiński, *Interes publiczny – dobro wspólne. Wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcie administracji*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji*. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa–Dębe 23–25 września 2002, Warszawa 2003, s. 568 i n.

³ *Ibidem*, s. 573. W artykułach podejmujących tematykę teorii prawa można spotkać się z dyskusją na temat tego, czy ustanowione prawo tworzy pewne wartości, czy przeciwnie – wartości uznane w społeczeństwie tworzą prawo. Jest to filozoficzna dyskusja sięgająca wiele lat wstecz (odwołująca się także do pojęcia moralności w prawie), łącząca się z kształtem i istotną prawą naturalnego i pozytywnego. Jest to także dyskusja podobna do prowadzonej w XX-leciu międzywojennym, związanej z charakterem gminy (teoria państwowa i teoria naturalistyczna). Argumentacja w powyższych dyskusjach jest podobna – zdaniem niektórych istnieją pewne wartości, które niezależnie od tego, czy prawo je obejmuje, czy nie, istnieją i są głęboko zakorzenione w świadomości społeczeństwa. Inni natomiast powiedzą, że wartości są dopiero tworzone przez prawo. Niewątpliwie, chodzi tu o rozumienie prawa jako pewnego narzędzia, które kreuje albo też potwierdza pewne stany, powodując – jak to ma często miejsce w przypadku prawa administracyjnego – zabezpieczenie tych stanów elementami władztwa.

⁴ Z. Cieślak (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2012, s. 13.

z określonego i zaakceptowanego katalogu wartości. Mówiąc o dobrach chronionych w prawie najczęściej przywołuje się jako ich podstawę *Konstytucję RP*. Czy jednak oznacza to, że katalog dóbr chronionych jest określony w polskim systemie prawnym tylko i wyłącznie w ustawie zasadniczej? Wydaje się, że nie. Okazuje się bowiem, że istnieje szereg takich dóbr, które nie są zapisane bezpośrednio w *Konstytucji RP*. Chodzi o dobra powiązane z tymi sferami życia, które w ostatnich latach znacząco się rozwinęły. Taką swoistą sferą jest chociażby aktywność w sieci, co związane jest z uznaniem za dobro Internetu⁵. Można powiedzieć, że na naszych oczach rozwijają się nowe sfery życia, których poszczególne elementy odnajdują specyficzną ochronę w prawie. Biorąc pod uwagę Internet jako dobro – ustawodawca zdecydował się na objęcie ochroną prawną procesu związanego z rozbudową sieci w kraju (w celu poszerzenia dostępności), z drugiej zaś strony planowe działania administracji prowadzą do jej tzw. „informatyzacji”, która też została określona przez ustawodawcę⁶.

Zestawiając ze sobą i selekcjonując pewne określone wartości, które – jako społeczeństwo uznajemy za ważne – można stworzyć katalog dóbr, podlegających ochronie prawnej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że w systemie prawa obowiązuje norma – zasada nakazująca prawodawcy (ale i także innym władzom publicznym) podejmować działania służące ochronie określonego zespołu wartości i osiągnięciu odpowiednio cennych stanów rzeczy i zaniechaniu działań, które by te wartości naruszały⁷. Dlatego można przyjąć, że kategoria dobra chronionego wyrasta z określonego katalogu uznanych wartości. Słusznie wskazuje Z. Duniewska, że „ranga przypisywana człowiekowi i tworzonej przez niego wspólnot, bez których prawo administracyjne traciłoby jakikolwiek sens, sprawiają, że wszystkie funkcje muszą być zdeterminowane pierwszoplanowym celem (wartością) – dobrem człowieka”⁸. Konflikty w tej przestrzeni w demokratycznym państwie prawnym pojawiają się wtedy, gdy działania władzy nie odzwierciedlają wartości uznanych przez ogół społeczeństwa. W przypadku więc braku wcześniejszej kalkulacji i wyważenia wartości, a w konsekwencji określenia dóbr chronionych, przepisy prawa tworzone byłyby w zupełnym oderwaniu od rzeczywistości, a w przyszłości z pewnością zagrożone ignorancją ze strony społeczeństwa.

⁵ W literaturze postawiono nawet tezę, że Internet może być postrzegany jako dobro wspólne, zob.: J. Hofmokr, *Internet jako nowe dobro wspólne*, Warszawa 2009.

⁶ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz. U. z 2013, poz. 235 ze zm.

⁷ S. Wronowska, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 686.

⁸ Z. Duniewska, *Prawo administracyjne wprowadzenie*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel Warszawa 2010, s. 106.

Zagadnienie ochrony określonych dóbr w prawie administracyjnym wiąże się bezpośrednio z kwestią celu ustanawiania oraz istnienia tej gałęzi prawa. Niemal we wszystkich podręcznikach akademickich prezentuje się dziś definicje prawa administracyjnego, a także jego cechy i związki z innymi gałęziami prawa. Nie zwraca się natomiast wystarczającej uwagi na sam cel istnienia tego prawa, który przecież powinien być podstawowym elementem w procesie jego stanowienia – bez wyjątku, na wszystkich szczeblach. Szczególne znaczenie ma dziś odpowiedź na pytanie, w jaki sposób pewność i bezpieczeństwo prawne jednostki wyrażone są we współczesnym prawie administracyjnym materialnym, ustrojowym i procesowym, i czy prawo to (w procesie jego stosowania) uruchamia mechanizmy służące osiągnięciu stanu pewności i bezpieczeństwa prawnego jednostki i czy toruje drogę koniecznej w stosunkach społecznych stabilizacji⁹. Biorąc pod uwagę stanowiska wyrażone w części pierwszej publikacji ze Zjazdu Katedr w 2012 pt. *Jakość prawa administracyjnego*¹⁰ można chyba stwierdzić, że treść regulacji jest raczej przemyślana i ma na celu chronić określone dobra, natomiast sposób wprowadzania tych regulacji bywa chybiony. Zdaniem J. Zimmermanna

[...] widoczne są nieład kompetencyjny, nadmierna liczba sposobów delegowania kompetencji i brak jasnych podstaw tego delegowania, kalkowanie ustaw, zalew norm odsyłających, niejasność definicji ustawowych, niezwykła liczba nowelizacji, niedbałość w formułowaniu klauzul derogacyjnych, zahamowania w wydawaniu przepisów wykonawczych i wiele innych zjawisk, których opanowanie staje się potrzebą chwili¹¹.

Jednakże stanowiska wyrażone w doktrynie obrazują aktualny stan prawa.

Prawo administracyjne (jako prawo publiczne) jest pojmowane powszechnie w literaturze jako pewne narzędzie, za pomocą którego realizowane są określone cele. Biorąc pod uwagę znaczący wpływ prawa unijnego, można powiedzieć, że prawo to jest dziś „megaregulatorem”, które wkroczyło właściwie we wszystkie sfery życia. Słusznie stwierdza Z. Duniewska, że

[...] prawo administracyjne może być uznane za jeden z regulatorów i stymulatorów porządkujących życie społeczne w obszarach objętych jego działaniem i dlatego temu prawu można przypisać szereg funkcji nastawionych na realizację wielorakich skutków, ujmowanych w różnych konfiguracjach, z przyznaniem im odmiennych – przy innych uwarunkowaniach – preferencji i priorytetów¹².

⁹ A. Błaś, *Prawo administracyjne wobec przemian we współczesnym państwie demokratycznym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 38.

¹⁰ D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego? t. I, Jakość prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012.

¹¹ J. Zimmermann, *Opinia prawna na temat projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2010, nr 2, s. 22.

¹² Z. Duniewska, *op. cit.*, s. 105.

Na prawo administracyjne można zatem spojrzeć jak na swoistą ideę porządku¹³, w przestrzeni Unii Europejskiej można też mówić o prawie administracyjnym jako „prawie globalnym”¹⁴. Na pierwszy plan wysuwa się także zaprezentowana kiedyś przez J. Supernata koncepcja „sieci organów” w administracji publicznej¹⁵.

Funkcja regulacyjna prawa administracyjnego doprowadziła nas niestety w stronę inflacji tego prawa¹⁶. Prawodawca – pod wpływem działań organów unijnych oraz własnej inicjatywy reguluje niemal wszystkie aspekty naszej rzeczywistości. Prowadzi to przede wszystkim do ignorowania prawa powszechnie obowiązującego, a nawet w skrajnych przypadkach do buntów społecznych. Zanika szacunek do prawa, ponieważ staje się ono zbyt uciążliwe i zbyt skomplikowane. Nikt już właściwie – jedynie poza ekspertami danej dziedziny – nie jest już w stanie całkowicie zrozumieć i, co najważniejsze, poznać tego prawa. W rezultacie wzrasta niechęć i brak zaufania obywateli do organów administracji publicznej. Nastął czas, w którym szczególnie dużo pracy ma Rzecznik Praw Obywatelskich, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych i inne organy ochronne. Dlatego też w środowisku administratywistów mówi się o tzw. „kryzysie prawa administracyjnego”, pojawiają się nawet różne definicje tego kryzysu¹⁷.

W wyważaniu wartości i określaniu dóbr, które mają podlegać ochronie w prawie administracyjnym naczelne miejsce powinna zajmować zasada racjonalności. Racjonalność ta może mieć dwie odsłony. Możemy mówić o racjonalności samego prawodawcy oraz racjonalności w stanowieniu prawa. Racjonalny prawodawca to taki, który tworzy przepisy w sposób sensowny i celowy znając cały system prawny i nadając poszczególnym słowom i zwrotom zawsze takie samo znaczenie, nie zamieszczając jednocześnie zbędnych sformułowań¹⁸.

¹³ Patrz: E. Schmidt-Assman, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawno administracyjnego*, Warszawa 2011.

¹⁴ P. Suwaj, *O globalnym prawie administracyjnym w kontekście rozrostu prawa administracyjnego*, [w:] D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red.), *op. cit.*, t. II, *Inflacja prawa administracyjnego*, red. P.J. Suwaj, Warszawa 2012, s. 23.

¹⁵ J. Supernat, *Koncepcja sieci organów administracji publicznej*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r., Warszawa–Kraków, Warszawa 2007, s. 207; patrz także tenże, *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013.

¹⁶ Patrz: D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red.), *op. cit.*, t. II.

¹⁷ Jedną z ciekawszych jest definicja zaprezentowana przez J. Jagielskiego oraz P. Gołaszewskiego, zgodnie z którą kryzys prawa bywa rozumiany „po pierwsze jako zagrożenie ładu i porządku, będące wynikiem nieznanomości i nieprzestrzegania prawa, bądź po drugie jako kryzys którego źródłem jest samo prawo i jego patologizacja, wynikający z nadmiernej jurydykacji życia i instrumentalnego traktowania prawa oraz braku legitymizacji i niedostatku moralności prawa. J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Kryzys prawa administracyjnego a zmiana jego paradygmatu*, [w:] D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red.), *op. cit.*, t. I, s. 28.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt: II GSK 1587/11, www.orzecznia.nsa.gov.pl.

O racjonalności w stanowieniu prawa można natomiast mówić, że ma ona miejsce, gdy działalność legislacyjna jest zaplanowana, oraz istnieje rzeczywista potrzeba regulacji aktem prawnym danej sfery (lub istnieje rzeczywista potrzeba zmiany danej uregulowanej wcześniej materii).

Racjonalność w stanowieniu prawa powszechnie obowiązującego związana jest zasadniczo z trzema szczeblami – dotyczy działalności legislacyjnej parlamentu (ustawy), organów administracji rządowej (akty wykonawcze do ustaw) oraz organów administracji samorządowej (akty prawa miejscowego). Działalność ustawodawcza wiąże się z aktualną rolą parlamentu oraz wpływem prawa unijnego na prawo krajowe. Słuszne są argumenty za tym, że po wejściu Polski do Unii Europejskiej rola polskiego parlamentu uległa i nadal ulegać będzie znacznej przemianie¹⁹. Część naszego prawodawstwa nie jest już związana z inicjatywą ustawodawczą polskich parlamentarzystów, lecz koniecznością dostosowania prawa polskiego do wymogów prawa unijnego²⁰. W tej sytuacji analiza wartości i określenie dóbr chronionych zachodzi więc na poziomie organów unijnych, w innych niż krajowe procedurach. W przypadku rozporządzeń racjonalność związana jest z rezultatem realizacji upoważnienia ustawowego do wydania takiego aktu wykonawczego. Zgodnie z art. 92 *Konstytucji RP* chodzi tutaj o treść szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie, które powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Nieco inaczej przedstawia się natomiast kwestia racjonalności w zakresie stanowienia prawa w jednostkach samorządu terytorialnego. Tutaj mamy do czynienia z pewnym zakresem samodzielności w stanowieniu prawa, stąd także – jak w legislacji parlamentarnej – można mówić o kreowaniu dóbr chronionych.

Jak już wskazano, jednym z podstawowych elementów racjonalności w stanowieniu prawa jest planowanie działalności legislacyjnej. Na prawo administracyjne (jako swoiste narzędzie w ręku administracji publicznej) należy patrzeć właśnie przez pryzmat takiej planowanej działalności. Działalność ta oznacza stanowienie prawa powszechnie obowiązującego na podstawie przygotowanego wcześniej kalendarza legislacyjnego. Tylko taki proces – z uwzględnieniem założonego harmonogramu działań – może być przemyślany i wolny od pochopnych decyzji. Nie można zgodzić się na to, aby regułą pozostało na przykład wydawanie „w nagłych przypadkach” przez parlament tzw. „specustaw”, które w swojej istocie zmieniają podstawowe reguły demokratycznego państwa prawnego, manipulując na przykład prawem własności. Istnieją jednak przypadki, w których ko-

¹⁹ Szeroko na ten temat: C. Mik, *Rola parlamentu narodowego po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Informacja nr 878/(IP 98 M), http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/archiwum_dokumentow/ust.pdf; E. Popławska, *Rola parlamentów narodowych w świetle Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5, s. 157.

²⁰ W okresie 03.2013–08.2013 Sejm przyjął 51 ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/archiwum_dokumentow/ust.pdf.

nieczne jest szybkie i spontaniczne wydanie aktu prawnego, szczególnie w drodze aktów podstawowych. Na przykład w samorządzie terytorialnym na poziomie gminy oraz powiatu akty takie wydawane są „w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących” (przez organ uchwałodawczy) oraz „w przypadku niecierpiącym zwłoki” (przez organ wykonawczy). Są to tzw. „zarządzenia porządkowe”, które wymykają się spoza ustalonego wcześniej ewentualnego harmonogramu legislacyjnego organów samorządu terytorialnego. Chociaż są to akty wydawane w szczególnych przypadkach, w orzecznictwie administracji (rozstrzygnięcia nadzorcze) oraz orzecznictwie sądowym znajdujemy przykłady, w których nadużywano – niezgodnie z prawem – tego rodzaju przepisów²¹.

Z zagadnieniem planowania procesu legislacyjnego wiąże się ponadto skomplikowana sprawa zmian treści przepisów już ustanowionych. W ostatnich latach problem ten urósł do rangi swoistej patologii. Jednym z takich skrajnych przypadków jest sprawa kodeksu wyborczego, który jeszcze w okresie *vacatio legis* był zmieniany aż sześciokrotnie. W jaki sposób można by zabezpieczyć się przed tego typu sytuacjami? Na to pytanie bardzo trudno udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Pojawiają się na przykład skrajne argumenty za tym, aby nowe przepisy mogły być zmieniane po pewnym, określonym z góry okresie, np. dopiero po trzech latach. Takie sztywne rozwiązanie, szczególnie w zakresie prawa administracyjnego nie wydaje się jednak właściwe. Podobna reguła mogłaby mieć rację bytu co najwyżej w przypadku ściśle określonego zakresu przepisów prawa administracyjnego ustrojowego. Prawo administracyjne materialne mogłoby „nie wytrzymać” tak trudnej próby.

Kolejnym elementem związanym z racjonalnością w stanowieniu prawa jest problem zapotrzebowania na regulację danej materii w drodze aktu normatywnego. Warto w tym miejscu odnieść się do rozpoczętej jeszcze w latach 80. debaty nad istotą tzw. „przepisów ogólnych prawa administracyjnego”²². Idea stworzenia takiego aktu prawnego powraca co jakiś czas w dyskusjach. Projekt przepisów ogólnych prawa administracyjnego z 2010 roku stanowić miałyby w zamyśle ich twórców jedną skonsolidowaną ustawę²³. Treść projektu nakazuje stosować jego

²¹ Patrz: Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 28 maja 2012 r., P-II.4131.2.52.12, LEX Nr 1166432; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 15 lutego 2012 r., NK N3.4131.1.2012.DC, LEX Nr 1127093; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 6 lipca 2011 r., NK-N.4131.149.2011.AZ5, LEX Nr 963623, Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 maja 2011 r., IV SA/Po 1033/10, LEX Nr 1102524; Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 lutego 2011 r., II SA/Go 26/11, LEX Nr 795082.

²² Patrz: *Prawo do dobrej administracji. Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego. Realizacja obywatelskiego prawa do dobrej administracji przez organy samorządu terytorialnego – sprawozdanie z badań*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich” 2008, nr 60.

²³ [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6/\\$file/3942.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6/$file/3942.pdf).

przepisy w sprawach z zakresu administracji publicznej – w kwestiach, które nie są unormowane w odrębnych ustawach. Biorąc pod uwagę aktualny stan przepisów prawa administracyjnego, wprowadzenie w takim trybie zasad ogólnych prawa administracyjnego spowoduje, że w prawie pojawią się na przykład niezależne od siebie definicje, które będą stosowane w zależności od zaistnienia różnych okoliczności. W przypadku sytuacji już określonych w prawie będziemy mieli do czynienia z dotychczasową definicją, w przypadku zaś braku takiej regulacji – z definicją pochodzącą z „przepisów ogólnych”. Takie działanie ustawodawcy może doprowadzić do dezintegracji systemu prawa administracyjnego.

Kolejną sprawą budzącą poważne wątpliwości na gruncie omawianego projektu jest próba ustawowego tworzenia pojęć zaczerpniętych z nauki administracji w formie definicji legalnych. Do takich można zaliczyć na przykład nadzór, kierownictwo, czy kontrolę. Dziś wydaje się zupełnie wystarczające określenie form działania dla tych poszczególnych powiązań prawnych. Treść ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli²⁴ czy ustawy o kontroli w administracji rządowej²⁵ pokazuje, że właściwe określenie strony przedmiotowej oraz podmiotowej może w zupełności wystarczyć do normatywnego określenia charakteru danego stosunku. Ponadto należy zwrócić uwagę, że chyba nie jest możliwe wyczerpujące określenie tego typu pojęć w formie krótkiej i zwięzłej definicji, gdyż taka próba mogłaby spowodować narażenie definicji na niekompletność.

Ewentualne wprowadzenie ustawy zawierającej elementy przepisów ogólnych prawa administracyjnego mogłoby mieć miejsce dopiero po dokonaniu bardzo szerokiej i wnikliwej rewizji obecnie obowiązującego prawa administracyjnego. Nie można próbować wdrażać przepisów ogólnych w przypadku, gdy mamy obecnie jednocześnie kilka równorzędnych definicji przedsiębiorcy czy działalności gospodarczej. Trzeba zastanowić się także nad tym, czy wprowadzenie definicji o charakterze ogólnym nie jest już formą nadregulacji. Doktryna prawa administracyjnego radzi sobie z definiowaniem teoretycznych pojęć, a tworząc sztuczne definicje odchodzimy znacząco od idei elastyczności w działaniu administracji publicznej, która to zasada jak nigdy dotąd nabiera dziś na znaczeniu.

Zagadnienie racjonalności w stanowieniu prawa należy także powiązać z zasadą przyzwoitej legislacji. Realizacja tej zasady ma fundamentalny wpływ na jakość ustanowionego prawa oraz w rezultacie na sposób określenia dóbr chronionych. Warto w tym miejscu odnieść się do procedury oceny skutków regulacji. Taka ocena powinna mieć swój początek w analizie samego problemu, którego rozwiązanie wymaga wprowadzenia określonej regulacji prawnej. Podstawowe pytanie to czy istnieje w ogóle problem społeczny lub ekonomiczny, któremu należy zaradzić wprowadzając nowe regulacje. Kolejnym etapem jest przepro-

²⁴ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

²⁵ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, Dz. U. z 2011 r., nr 185, poz. 1092.

wadzenie analizy tzw. „scenariusza bazowego” – szacuje się jak rozwinęłyby się sytuacja, gdyby zaniechać działań regulacyjnych. W trzecim kroku zaleca się analizę celu regulacji, a następnie analizę wariantów regulacji. Cały proces powinien zakończyć się analizą kosztów i korzyści co pozwoli na wybór rozwiązań minimalizujących te pierwsze, zaś maksymalizujących drugie²⁶. W szczególności ważne jest uczynienie procesu legislacyjnego uporządkowanym i przewidywalnym dla obywatela. System prawa nie powinien zaskakiwać jednostki ani tworzyć swoistych pułapek prawnych zastawianych na obywateli²⁷.

Jak słusznie stwierdził E. Schmidt-Assman –

[...] jedynie systemowo zorientowane prawo administracyjne jest w stanie uświadamiać sprzeczności wartościowania oraz przeciwdziałać rozwojowi prawa wyspecjalizowanych dziedzin zmierzających we wzajemnie odmiennych kierunkach. W ten sposób przyczynia się ono do tego, aby działania administracyjne kształtować w sposób przejrzysty oraz zapewnić administracji publicznej konieczną akceptację²⁸.

Jeżeli prawo administracyjne ma być postrzegane jako efektywny regulator dób chronionych, zasada racjonalności powinna tutaj odgrywać pierwszoplanową rolę. Niewątpliwie, istotna jest dziś systemowa refleksja nad stanem polskiego prawa administracyjnego. Dyskusja pojawia się w związku z tzw. „kryzysem prawa administracyjnego”, co wiąże się bezpośrednio z jakością tego prawa. Może rzeczywiście prawodawca „przekroczył” już delikatną granicę racjonalności w stanowieniu prawa na poziomie ustawowym, a ciągle zbyt mało jeszcze materii regulowanej jest w formie aktów podustawowych – szczególnie na poziomie prawa miejscowego. Może lepszym rozwiązaniem w niektórych przypadkach byłoby dalsze przenoszenie wybranych spraw do samorządu terytorialnego i tam dopiero regulowanie ich szczegółowo, ale już w drodze aktu prawa miejscowego. Oczywiście za takim rozwiązaniem idzie konieczność finansowania realizacji nowych zadań nałożonych na samorząd terytorialny. Rozwiązaniem może być tutaj jednak całkowita likwidacja instytucji na poziomie ogólnokrajowym, które dotychczas wykonywały dane zadania. Dziś mamy natomiast do czynienia z praktyką polegającą na przenoszeniu zadań do samorządu z jednoczesnym zachowaniem struktur administracji rządowej, obsługujących przekazane wcześniej zadanie. Takie dublowanie struktur z pewnością nie wpływa pozytywnie na funkcjonowanie administracji publicznej, szczególnie w aspekcie finansowym.

²⁶ M. Pańków, *Sztuka regulacji. Państwo może być efektywnym regulatorem, gdy działa w partnerstwie*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2011, nr 4, s. 76.

²⁷ *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2012 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich. Źródła” 2013, nr 1, s. 254.

²⁸ E. Schmidt-Assman, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnego administracyjnego*, Warszawa 2011, s. 2.

W tym miejscu otwiera się na nowo debata nad przyszłością i jakością prawa powszechnie obowiązującego na poziomie samorządu terytorialnego. Akt prawa miejscowego, który dotychczas był raczej traktowany jako końcowy element w hierarchii źródeł prawa określonych w *Konstytucji RP*, nabiera teraz znaczenia. Samorządowi terytorialnemu wciąż jeszcze brakuje pełnej decentralizacji w zakresie stanowienia prawa miejscowego – katalogi związane z aktami prawa miejscowego określone w ustawach samorządowych powinny zostać zrewidowane i w większym stopniu dostosowane do obecnych realiów. Wydaje się, że organy jednostek samorządu terytorialnego potrafią lepiej niż administracja rządowa definiować wiele z dóbr chronionych i osadzać je w sferze wartości wyznawanych przez wspólnotę samorządową. Wiąże się z tym ponadto otwarcie dyskusji dotyczącej reformy administracji rządowej (tzw. „reformy centrum”), która będzie miała kolosalny wpływ na funkcjonowanie samorządu terytorialnego – także w zakresie stanowienia prawa miejscowego.