

Paweł Majczak

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Potrzeba zmiany jednego z paradygmatów prawa administracyjnego

The need to change one of the paradigms of administrative law

Streszczenie

Publikacja Thomasa Kuhna pt. *Struktura rewolucji naukowych* zmieniła postrzeganie charakteru postępu naukowego. Autor zauważył, że analizując naukę pod kątem jej rozwoju historycznego, można odnaleźć pewien elastyczny wzorzec badawczy, mianowicie schemat pojęć, wyników i procedur, który organizuje późniejsze badania naukowe. Prace z zakresu administracji publicznej nie mogą oscylować jedynie wokół osi, jaką są podmioty administrujące. Badaniom należy poddać również zagadnienia miejsca jednostki w prawie administracyjnym, jej ochrony, uprawnień wobec aparatu administracyjnego, co może stanowić nowy paradygmat w naukach administracyjnych. Początkowo administrowani nie mieli prawie żadnych uprawnień wobec organów władzy. Doprowadziło to do znacznego niezadowolenia ludzi ze sprawowanych rządów. Przekształceniom stosunków między obywatelami a państwem towarzyszyły liczne przemiany społeczne, wojny, przeobrażenia światopoglądowe itp. Obecnie odnotowuje się znaczną poprawę sytuacji jednostki w stosunkach z władzą publiczną, na co wpływ ma niewątpliwie coraz wyższy poziom rozwoju państw oraz zwiększanie się poziomu świadomości społecznej obywateli.

Słowa kluczowe

paradygmat, stosowanie kar, stosunek administracyjno-prawny, nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego, świadomość społeczna

Abstract

Thomas Kuhn's publication entitled "The Structure of Scientific Revolutions" changed the perception of the nature of scientific progress. The author noticed that the analysis of science for its historical progress can rediscover a flexible research paradigm, namely the scheme of concepts, outcomes and procedures, which organizes subsequent scientific research. Papers devoted to the issues of public administration cannot oscillate only around the axis of administrative body. The position of an individual within administrative law, his or her legal protection, powers over administrative services should be tested as they could stand for a new paradigm in administrative studies. Initially, people who are administrated did not have any powers towards authority, which resulted in significant dissatisfaction with governance. Transformations of the ratio between citizen and state were associated with social changes, wars, worldview changes, etc. Today, there is a significant improvement of the ratio between citizen and state, which is certainly affected by the increasing level of the development of the state and the increasing level of public awareness among citizens.

Key words

paradigm, application of penalties, administrative-legal relationship, amendment of the code of administrative proceedings, social consciousness

1. Wstęp

Geneza badań administracji publicznej jest sytuowana w nurcie nauk administracyjnych oraz nurcie nauk społecznych. Pierwszy z nich obejmuje opisową naukę administracji, normatywno-analityczną naukę prawa administracyjnego oraz postulatyczną naukę polityki administracyjnej. Drugi nurt jest utożsamiany z nauką o organizacji i zarządzaniu, politologią, socjologią, psychologią społeczną, cybernetyką itd. Prawo administracyjne należy postrzegać jako zbiór reguł postępowania, abstrakt. Definicja A. Okolskiego głosi, że prawem administracyjnym są przepisy, „za pomocą których państwo tworzy warunki wszechstronnego rozwoju społeczeństwa”¹. Prawo administracyjne to zbiór norm prawnych, „których racją obowiązywania jest bezpośrednia realizacja przez podmioty administrujące wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne”². Administracja oraz prawo administracyjne ulegały na przestrzeni dziejów różnym przemianom, zarówno podmiotowym, jak i przedmiotowym. Niemały wpływ na ich funkcjonowanie mają liczne uwarunkowania polityczne, ustrojowe, ekonomiczne i społeczne. Istotną rolę w wykształceniu się paradygmatów w badaniach nad prawem administracyjnym przypada również przyjmowanemu systemowi wartości. Dla klarowności wyników badań nad prawem administracyjnym przyjmuje się jednolite, spójne kryteria metodologiczne. Możliwe jest także posłużenie się alternatywą dla powyższego podejścia, polegającą na konstruowaniu odrębnych założeń badawczych dla każdego zadania według jego natury. Wykorzystuje się przy tym aparaturę dobraną odpowiednio do przedmiotu badań oraz zakłada, że badanie i jego wyniki mieszczą się w obszarze badanej dziedziny³.

Pojęcie paradygmatu związane jest z postacią amerykańskiego naukowca Thomasa Kuhna. Jego publikacja *Struktura rewolucji naukowych*, wydana w 1963 r., zmieniła postrzeganie charakteru postępu naukowego. Do czasu publikacji Kuhna środowiska naukowe uważały, że nauka rozwija się w sposób stały i stopniowy (ewolucyjny). Amerykanin zakwestionował dotychczasowe podejście do charakteru nauki. Stwierdził, że

¹ A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. 1, Biblioteka Umiejętności Prawnych, Warszawa 1880, s. 14.

² Z. Cieślak, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 56.

³ Zob. J. Jeżewski, *Problematyka przedmiotu i wyników badań w nauce administracji*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego prawa*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Rzeszów 2002, s. 25–29.

ani nauka, ani postęp naukowy nie polegają na dokładaniu nowych elementów do faktów, teorii i metod opisanych w opracowaniach naukowych. Zauważył ponadto, że analizując naukę pod kątem jej rozwoju historycznego, można odnaleźć pewien elastyczny wzorzec badawczy, mianowicie schemat pojęć, wyników i procedur, który organizuje późniejsze badania. Mowa tutaj o paradygmacie, który ustalają niektóre dzieła naukowe⁴. W pewnym momencie większość uczonych uznaje jakiś zbiór teoretycznych ujęć i zjawisk za podstawę prowadzenia dalszych badań. Taki okres (nazywany przez Kuhna „okresem nauki normalnej”) trwa dopóty, dopóki nie pojawią się anomalie (trudności), przez które nauka nie będzie w stanie odpowiedzieć na zaistniałe pytania i wątpliwości. Wtedy konieczne staje się podjęcie próby modyfikacji teorii bez zmiany paradygmatu. Jeżeli jednak to nie przyniesie oczekiwanej poprawy, a liczba anomalii będzie wzrastać, to można będzie mówić o kryzysie w nauce. Z kryzysu wyłaniają się nowe paradygmaty, spośród których wybrany zostaje najskuteczniejszy, najlepiej radzący sobie z anomaliami. Nowy paradygmat nie jest jedynie rozwinięciem bądź niewielką modyfikacją poprzedniego. Jest on przebudową danej dziedziny od podstaw. Z chwilą jego uznania, oprócz teorii naukowych zmienia się system, model wyjaśnień, reguły metodologiczne, a nawet język je opisujący. Przejście od jednego paradygmatu do drugiego nie następuje łagodnie. Typowi naukowcy nie są obiektywnymi i niezależnymi myślicielami. Raczej należy ich postrzegać jako konserwatystów, którzy godzą się z tym, czego ich nauczono i stosują to do rozwiązywania problemów zgodnie z kanonem wyuczonej teorii. Pojawiają się jednak naukowcy młodego pokolenia, którzy chcą wyjść poza przyjęte kanony. Następuje ścieranie się środowisk naukowych. Wraz ze wzrostem liczby zwolenników nowego paradygmatu zostaje on rozbudowany i udoskonalony, co jeszcze bardziej zwiększa jego atrakcyjność. Po czasie zostaje utrwalony, co oznacza koniec rewolucji i rozpoczęcie nowego okresu nauki normalnej. Należy zauważyć, że na gruncie nauk humanistycznych (w tym prawnych) pojawienie się nowego paradygmatu nie wiąże się w sposób konieczny z odrzuceniem paradygmatu dotychczasowego. Dlatego można mówić niekiedy o wykształceniu się różnych szkół prawa. Ciągła, wzajemna krytyka reprezentantów przeciwnych obozów naukowych wcale nie musi być dla nauki negatywna, odmienność bowiem poglądów uczonych umożliwia szersze spojrzenie na badane problemy⁵.

⁴ Według J. Supernata paradygmat to: „uznany i akceptowany w organizacji (na ogół w sposób dorozumiany) zestaw przekonań i założeń co do warunków jej skutecznego i korzystnego funkcjonowania” – J. Supernat, *Zarządzanie*, Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 421.

⁵ M. Kaliński, *Paradygmaty nauk prawnych*, <http://www.knhd.law.uj.edu.pl/documents/3035628/61d6-f407-17dd-4a64-b170-ad3f918c5db6> [dostęp: 16.05.2017].

2. Potrzeba zmiany paradygmatu w prawie administracyjnym

Zgodnie z tym, co zostało wspomniane we wstępie, nowe paradygmaty wyłaniają się z kryzysu w nauce, który nie może zostać przewyciężony poprzez modyfikację teorii bez zmiany dotychczasowego paradygmatu. Aby odpowiedzieć na pytanie o potrzebę przemian paradygmatycznych w prawie publicznym, niezbędne jest poddanie pod rozważenie istnienia kryzysu prawa administracyjnego. Przyjmuje się, że jego źródłem mogą być nieznajomość i nieprzestrzeganie prawa będące zagrożeniem ładu i porządku lub samo prawo i jego patologizacja wynikające z nadmiernej jurydyzacji życia, braku legitymacji i niedostatku moralności prawa, a także instrumentalnego traktowania⁶. Prawo bez wątplenia musi spełniać postawione przed nim zadania i cele. Wówczas można mówić o jego poprawnym funkcjonowaniu. Gdy nie będzie ich poprawnie realizowało, to należy uznać, że znajduje się w kryzysie. Należy przypomnieć, że wartością nadrzędną prawa administracyjnego, powstałego dla ochrony jednostki przed administracją, a nie dla administracji – jest dobro człowieka⁷.

J. Jagielski i P. Gołaszewski postawili tezę, zgodnie z którą nauka i praktyka borykają się obecnie z kryzysem prawa administracyjnego. Uzasadniając swój pogląd, zwrócili uwagę m.in. na częste rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych i organów administracji publicznej co do analogicznych stanów faktycznych i prawnych, problemy z interpretacją niejasnych i niejednokrotnie niespójnych przepisów prawnych, które mają świadczyć nie tyle o nieprzygotowaniu stosujących prawo do tego zadania, ile o niskiej jakości legislacji prawoadministracyjnej⁸. Trudno nie zgodzić się z twierdzeniem, że zakres regulacji administracyjnej przybrał obecnie tak duże rozmiary, iż zasadniczo nie występują dziedziny życia społecznego wolne od ingerencji administracji publicznej. Jak zauważył J. Boć: „złudne jest przekonanie, iż można wyznaczyć administracji granice jej ingerencji”⁹. W zależności od przekonań co do najlepszego modelu państwa fakt ten można przyjąć z aprobatą bądź też poddać go krytyce. Zwolennicy istnienia państwa opiekuńczego angażującego się nie tylko w sprawy opieki i pomocy społecznej, ale też w szerokim zakresie w sprawy dotyczące dobrobytu obywateli i mieszkańców będą najprawdopodobniej opowiadali się za szczegółowym uregulowaniem jak największej liczby dziedzin życia społecznego. Zwolennicy liberalnej myśli

⁶ Zob. J. Kochanowski, *Trzy powody czy też symptomy kryzysu prawa*, [w:] H. Izdebski, A. Stępkowski (red.), *Nadużycie prawa*, Liber, Warszawa 2003, s. 77–86.

⁷ A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Kolonia Limited, Wrocław 2014, s. 7.

⁸ J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Kryzys prawa administracyjnego a zmiana jego paradygmatu*, [w:] D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, tom 1, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 28–29.

⁹ J. Boć, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 127.

państwowej będą popierali pełnienie przez państwo tzw. roli nocnego stróża objawiającej się w jak najmniejszej ingerencji władzy w życie społeczne¹⁰. Zastanawiając się nad problemem anomalii zachodzących w prawie administracyjnym, warto pochylić się nad dylematem przeregulowania w obrębie prawa administracyjnego. Można podać w wątpliwość istnienie świadomości u przeciętnego obywatela o wszystkich przysługujących mu uprawnieniach i ciężących na nim obowiązkach. Brak wiedzy na ten temat implikuje często ich nierealizowanie pociągające za sobą konsekwencje naruszenia zakazów i nakazów (sankcje)¹¹. Za przykład może posłużyć obowiązek uzyskania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, wiążący się z koniecznością uiszczenia opłaty. Strony, na które nakładana jest kara za zajęcie pasa drogowego bez wymaganego zezwolenia, częstokroć tłumaczą się, że nie były świadome poddania pasa drogowego reglamentacji administracyjnej. Biorąc pod uwagę przedstawione uwagi, należy przychylić się do tezy, „że samo prawo administracyjne znajduje się w kryzysie postrzeganym jako stan pogarszającej się jakości tej gałęzi polskiego prawa”¹². Nie powinno zaskakiwać, że „Zjawisko kryzysu nie sprzyja postawom etycznym i dbałości o służebną funkcję administracji, która mając nieodzowne znaczenie, nie ma ani nie może mieć analogii”¹³. Co więcej: „doprowadza do powstania zjawiska inflacji prawa wynikłego ze złożoności opinii na temat dróg dążenia do polepszenia sytuacji drogą prawną”¹⁴. W tym miejscu wskazane jest zadanie pytania, jaki paradygmat obowiązuje obecnie w prawie publicznym oraz czy konieczna jest jego zmiana.

3. Relacje między jednostką a władzą publiczną jako paradygmat w prawie publicznym

Dokonując przeglądu literatury zwłaszcza z zakresu materialnego i ustrojowego prawa administracyjnego, można bez trudu odnaleźć obszerne opracowania dotyczące podmiotów administrujących (administracji publicznej). Widać to już w znacznej części podręczników akademickich do prawa administracyjnego. W literaturze można spotkać się z twierdzeniem, że stosunkowo niewiele uwagi poświęca się relacjom zachodzącym

¹⁰ Jednym z przedstawicieli tego nurtu był Herbert Spencer głoszący tezy o konieczności ograniczenia funkcji legislacyjno-porządkowej państwa – zob. W. Kwaśnicki, *Historia myśli liberalnej. Wolność, własność, odpowiedzialność*, <http://kwasnicki.prawo.uni.wroc.pl/todownload/HMLKwasnicki.pdf> [dostęp: 17.06.2017], s. 56 i n.

¹¹ L. Klat-Wertelecka, *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje administracyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 65.

¹² D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, *Wprowadzenie*, [w:] D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, tom 1, [Wolters Kluwer Polska], Warszawa 2012, s. 17.

¹³ J. Boć, E. Bojek, *Nauka prawa a współczesna administracja publiczna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2, s. 225.

¹⁴ *Ibidem*.

pomiędzy administrującymi a administrowanymi¹⁵. Twierdzi się, że badania naukowe nad prawem administracyjnym oscylują wokół osi, jaką jest administracja publiczna. Spostrzega się, że dominującym modelem prezentacji prawa administracyjnego są rozważania ujmowane z perspektywy pojęcia administracji publicznej (jej struktury i działalności). Także w procesie legislacyjnym ustawodawca dąży przede wszystkim do stworzenia instrumentów prawnych, dzięki którym administracja publiczna będzie w stanie zrealizować postawione przed nią zadania¹⁶. Obecny paradygmat prawa administracyjnego postrzega się jako „skoncentrowanie (osadzenie) problematyki dotyczącej tej gałęzi prawa wokół szeroko ujmowanego pojęcia (kategorii) administracji publicznej (tak w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym)”¹⁷. Można zetknąć się z postulatami poddania szerszym badaniom zagadnień miejsca jednostki w prawie administracyjnym, jej ochrony oraz uprawnień wobec aparatu administracyjnego. Należy się z nimi zgodzić. Wskazane jest zwrócenie uwagi, że adresatami norm prawa administracyjnego nie są wyłącznie organy administracji publicznej. Normy te są adresowane w znacznym stopniu do jednostek (administrowanych). Odzwierciedleniem tego jest podział na normy pośrednie, wymagające autorytatywnej konkretyzacji organu administracji publicznej, a także bezpośrednie, które powinny być stosowane przez obywateli bez ingerencji władzy publicznej. Jednym z celów prawa jest ochrona jednostek, danie im poczucia bezpieczeństwa, pewności. Problemy te zostały dostrzeżone w niejednym opracowaniu, którego centralnym punktem zainteresowania jest pozycja prawna jednostki na płaszczyźnie stosunków z podmiotami administrującymi¹⁸. Czy zatem rzeczywiście można mówić o tym, że kwestie dotyczące pozycji i interesu jednostek są uwzględniane w niewielkim stopniu?

Należy przypomnieć, że prawo administracyjne to nie tylko prawo ustrojowe i materialne, ale również prawo procesowe, mające wobec prawa materialnego charakter instrumentalny. Od dłuższego czasu widoczna jest judycjalizacja prawa procesowego. Reguły i zasady rządzące postępowaniem administracyjnym wyznaczają zakres prawa materialnego. Rozwój szczegółowych badań nad postępowaniem administracyjnym

¹⁵ J. Jagielski, P. Gołaszewski, *op. cit.*, s. 35 i 36.

¹⁶ *Ibidem*, s. 37.

¹⁷ *Ibidem*, s. 31.

¹⁸ Zob. J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 827, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1985; *idem* (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2007, s. 440 i n.; Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 16 i n.; *idem* (red.), *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998; E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, [Mitel], Rzeszów 2001; *eadem* (red.), *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, Wydział Prawa i Administracji Filii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Rzeszów 2002; J. Filipek (red.) *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2003; Z.R. Kmiciek, *Oświadczenia procesowe stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2008.

jako wyodrębnioną z prawa administracyjnego dziedziną rozpoczął się tak naprawę stosunkowo niedawno. Komentarze do przepisów proceduralnych zaczęto wydawać dopiero na początku lat 60. XX wieku¹⁹. Postępowanie administracyjne było pierwotnie lapidarnie opracowane jako jeden lub kilka podrozdziałów podręczników do prawa administracyjnego²⁰. Badania nad prawem ustrojowym, materialnym i procesowym były skonsolidowane. Obecnie wyraźnie widoczne jest zjawisko autonomizacji postępowania administracyjnego, zarówno w sferze legislacyjnej, jak i w obszarze doktryny oraz dydaktyki. W wyodrębnionych uczelnianych jednostkach organizacyjnych zajmujących się w przeważającej mierze procedurą administracyjną i sądownoadministracyjną powstało wiele kompleksowych monografii poświęconych wyłącznie zjawiskom procesowym, bez sięgania do korzeni administracyjnoprawnych. Właśnie wśród tych opracowań można odnaleźć wiele badań nie tyle nad samą administracją, ile nad pozycją jednostki wobec administracji publicznej. Wykształciły się chociażby różne koncepcje legitymacji procesowej strony, współuczestnictwa w postępowaniu administracyjnym, porusza się zagadnienia obrony strony przed niedozwoloną ingerencją administracji publicznej, obszernie opracowuje zasady rządzące postępowaniem administracyjnym nieprzedstawiające obywatela wyłącznie jako biernego podmiotu wobec władzy publicznej, ale pozwalające na egzekwowanie obowiązków, które państwo powinno zrealizować wobec jednostki. Można spotkać obszerne opracowania m.in. zagadnień z zakresu prawa do odwołania²¹ przysługującego stronie niezadowolonej z decyzji bądź systemu nadzwyczajnej weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych²².

Zastanawiając się nad paradygmatem obowiązującym w prawie administracyjnym, prawo to należy postrzegać jako całość. Wówczas dojdzie się do konstatacji, że pozycji jednostki w relacjach z administracją publiczną poświęca się tak naprawę w nauce sporo miejsca. Z pewnością paradygmatu, w którym prowadzi się badania nad administracją publiczną, nie należy porzucać na rzecz paradygmatu stawiającego w centrum wyłącznie administrowanych. Wszakże „nie można określić pojęcia prawa administracyjnego bez uprzedniego wyjaśnienia, czym jest administracja (publiczna), bowiem to właśnie administracja (publiczna) stanowi punkt wyjścia, zaś prawem administracyjnym są przepisy regulujące jej organizację i funkcjonowanie”²³. J. Zimmermann wyraził pogląd, że

¹⁹ Zob. E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego: komentarz, teksty, wzory i formularze*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1961.

²⁰ Zob. np.: „Dział III. Formy działania administracji państwowej i postępowania administracyjne”, [w:] J. Starościak, *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1969, s. 229–332, gdzie postępowanie administracyjne jest opisane jedynie w jednym z czterech rozdziałów.

²¹ Zob. B. Adamiak, *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, „Prawo” 1980, t. 88, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 503; Z. Kmiecik, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.

²² Zob. K. Sobieralski, *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, PRESSCOM, Wrocław 2009.

²³ J. Starościak, [w:] J. Starościak (red.), *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1965, s. 11.

wykształcenie się odrębnej dziedziny prawa, którą można nazwać postępowaniem administracyjnym i sądownoadministracyjnym, nie jest dla prawa administracyjnego korzystne, ponieważ „myśląc i pisząc o postępowaniu administracyjnym – traci się z pola widzenia pryncypia i zasadnicze cechy prawa administracyjnego jako całości”²⁴. Bez wątplenia uzasadnienie twierdzenia jest trafne – nie powinno się tracić się z pola widzenia pryncypiów i zasadniczych cech prawa administracyjnego jako całości – jednakże wyodrębnienia się doktryny, dydaktyki i legislacji prawa procesowego w dobie postępującej specjalizacji nie powinno się odrzucać. Wydaje się, że oprócz badań ogólnych nad całym prawem administracyjnym warto prowadzić także badania szczególne w ramach prawa procesowego, materialnego, ustrojowego, a nawet części tego ostatniego – prawa samorządu terytorialnego. Dzięki takiemu ukierunkowaniu można mieć szerszy ogląd całokształtu prawa administracyjnego. Ponadto nie należy zapominać, że normy prawa materialnego muszą współgrać z normami prawa procesowego i ustrojowego, ponieważ cóż z tego, że będzie określone „co” należy robić, jeżeli nie będzie wiadomo „jak” to uczynić i „kto” za to odpowiada. Z pewnością naukowcy specjalizujący się w odrębnych dziedzinach nie powinni się wzajemnie zwalczać i z góry zakładać, że badania innych są mniej przydatne. Jeżeli każdy będzie się współprzyczyniał do rozwoju nauki, nie szkodząc innym, to z małych elementów, będących metaforą specjalizacji poszczególnych dyscyplin naukowych, będzie można wypracować potężny dorobek naukowy.

Pozostając w sferze zmian paradygmatycznych w prawie administracyjnym, należy zauważyć, że na metody badania tej gałęzi prawa nie miały wpływ ma członkostwo Polski w wielu organizacjach międzynarodowych, zwłaszcza w Unii Europejskiej. Wraz z przystąpieniem do tej organizacji międzynarodowej o ponadnarodowym charakterze Polska przekazała na jej rzecz część swoich suwerennych praw. Od 1 maja 2004 r. do systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce został włączony cały *acquis communautaire*, oznaczający unijny dorobek prawny²⁵. Jednym ze skutków uzupełnienia prawa polskiego regulacjami unijnymi jest konieczność dostosowania prawa krajowego do prawa UE. Stąd w nauce prawa administracyjnego pojawił się paradygmat, w którym prawo krajowe stanowi z prawem unijnym jeden system prawny. W razie sprzeczności prawa państw członkowskich z prawem UE nie kwestionuje się pierwszeństwa stosowania tego drugiego. Badania naukowe należało dostosować do nowych pojęć, narzędzi badawczych wykształconych w obrębie prawa unijnego. Pojawiło się większe zainteresowanie komparatystyką, która polega na: „zestawieniu cech względnie jednorodnych przynajmniej dwóch przedmiotów w celu stwierdzenia występujących

²⁴ J. Zimmermann, *Jedność prawa administracyjnego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 819.

²⁵ Zob. E. Łętowska, Głosa do wyroku NSA z dnia 21 października 2004 r., FSK 571/04, OSP 2005, Nr 5, poz. 71, pkt III.1.

między nimi identyczności, podobieństw i różnic”²⁶. Komparatystyka prawnicza jest natomiast dyscypliną naukową określającą zasady tworzenia nowych praw i nowych poglądów na prawo za pomocą porównywania już istniejących praw i poglądów na prawo²⁷. Wpływy wynikające z akcesji Polski do UE widać w każdej ze szczegółowych dziedzin prawa administracyjnego. Wprawdzie w prawie procesowym istnieje autonomia proceduralna, która jawi się jako swoboda państw członkowskich „w wyborze i regulacji środków proceduralnych, według których wykonywane mają być w prawie krajowym roszczenia wynikające z prawa unijnego”²⁸, jednak nauka, zwłaszcza w ostatnim czasie, coraz szerzej zajmuje się badaniami nad potrzebą stworzenia jednolitej procedury administracyjnej dla administracji Unii Europejskiej, mogącej służyć też jako model kodeksu postępowania administracyjnego dla państw członkowskich²⁹. Zauważyć można, że prawo Unii Europejskiej nie jest oparte na ścisłym podziale na tradycyjne dziedziny, a jego regulacje koncentrują się na poszczególnych zagadnieniach wyodrębnionych z materialnego punktu widzenia³⁰.

4. Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego jako przykład petryfikacji tendencji coraz silniejszego uwzględniania sytuacji prawnej administrowanego

Wracając do zarzutu nieuwzględniania w należyтым stopniu kwestii dotyczących pozycji i interesu jednostek względem administracji publicznej jako całości, należy uznać, że regulacje prawa publicznego kładą coraz większy (choć być może jeszcze niewystarczający) nacisk na ochronę praw jednostki. Tendencję tę można wyraźnie zauważyć w stopniowych zmianach ustawy proceduralnej, jaką jest kodeks postępowania administracyjnego³¹. Szeroki wachlarz środków ochrony strony w postępowaniu administracyjnym, który uległ dodatkowo powiększeniu w wyniku wprowadzenia nowelizacji³², zapewniają zasady ogólne postępowania administracyjnego, będące integralną czę-

²⁶ R. Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 31.

²⁷ Na wielu uczelniach tworzy się odrębne jednostki organizacyjne, specjalizujące się w prawie administracyjnym porównawczym. Tytułem przykładu: na Uniwersytecie Wrocławskim utworzono Zakład Porównawczej Administracji Publicznej, na Uniwersytecie Łódzkim istnieje Zakład Postępowania Administracyjnego Porównawczego.

²⁸ N. Półtorak, *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 62.

²⁹ Zob. J. Supernat, B. Kowalczyk (red.), *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2017.

³⁰ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 815.

³¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.) – dalej: k.p.a.

³² Zob. ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935).

ścią procedury administracyjnej i posiadające moc wiążącą na równi z pozostałymi przepisami k.p.a. Ważkie znaczenie dla zagwarantowania stronie postępowania administracyjnego ochrony jej interesu ma zasada czynnego jej udziału w postępowaniu, wyrażona w art. 10 § 1 k.p.a. Zgodnie z nią: „Organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań”. Od zasady tej można odstąpić „tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną”, jednakże wówczas organ zobowiązany jest do utrwalenia w aktach sprawy, w drodze adnotacji, przyczyny odstąpienia od niej. Rozwinięcie tej zasady można odnaleźć w przepisach dotyczących postępowania dowodowego, zwłaszcza w art. 81 k.p.a., zgodnie z którym „Okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, chyba że zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 10 § 2”. Niebranie przez stronę bez własnej winy udziału w postępowaniu stanowi podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.). Innym przykładem zapewnienia stronie gwarancji ochrony jej interesu w postępowaniu jest prawo strony do żądania zawieszenia (art. 98 § 1 k.p.a.) lub umorzenia (art. 105 § 2 k.p.a.) postępowania wszczętego na jej wniosek, pod warunkiem, że nie sprzeciwiają się temu inne strony (o ile są) oraz nie zagraża to interesowi społecznemu (w przypadku wznowienia postępowania) oraz nie jest sprzeczne z interesem społecznym (w przypadku umorzenia postępowania). Ochronie jednostki służą także regulacje prawne realizujące zasadę ochrony praw słuszenie nabytych oraz zasadę trwałości decyzji ostatecznych. Prawa nabyte dają pewność, czyli niezachwiane i uzasadnione przekonanie o istnieniu czegoś lub o tym, że daną rzecz się posiada w określony sposób. Pewność ta jest gwarancją możliwości polegania na czymś lub wiary w coś³³. Zasada trwałości decyzji administracyjnej została wyrażona w art. 16 § 1 k.p.a. Zgodnie z nim „Decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych”. Trwały to istniejący przez dłuższy czas lub nieulegający szybkim zmianom, zdalny do użytku przez dłuższy czas, pewny, stały³⁴. Bez wątpienia cechy te powinno posiadać ostateczne rozstrzygnięcie w postępowaniu administracyjnym. W znowelizowanym kodeksie postępowania administracyjnego wzmocniono zasadę trwałości decyzji administracyjnej,

³³ K. Sobieralski, *op. cit.*, s. 32.

³⁴ *Słownik języka polskiego PWN*, <http://sjp.pwn.pl/sjp/trwaly;2530906.html> [dostęp: 17.05.2017].

wprowadzając m.in. możliwość zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania. Z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania decyzja stanie się nie tylko ostateczna, ale również prawomocna (art. 127a § 2 k.p.a.). Decyzja prawomocna to taka decyzja ostateczna, której nie można zaskarżyć do sądu (art. 16 § 3 k.p.a.).

Strona niezadowolona z rozstrzygnięcia dysponuje szerokim wachlarzem środków zaskarżenia, do których należy zaliczyć w pierwszej kolejności odwołanie od decyzji (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy od decyzji wydanej w I instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze) albo zażalenie na postanowienie. Po wyczerpaniu środków zaskarżenia w administracyjnym toku instancji istnieje możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 52 p.p.s.a.³⁵). Od większości orzeczeń wojewódzkiego sądu administracyjnego przysługuje natomiast skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Nie można zapominać również o możliwości weryfikacji decyzji lub postanowień w trybach nadzwyczajnych postępowania administracyjnego. Ponadto w określonych w art. 241 i art. 227 k.p.a. sprawach nawet podmioty nie posiadające statusu strony mogą składać wnioski lub skargi. Osoby zainteresowane (podmioty mające interes faktyczny w zaskarżeniu danego aktu, ale nieposiadające interesu prawnego) mogą ponadto zwrócić się do organizacji społecznej, aby ta jako podmiot na prawach strony wystąpiła z żądaniem wszczęcia postępowania lub dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu (art. 31 k.p.a.).

W ostatnim czasie należy odnotować tendencje rozwoju postępowania administracyjnego zmierzające do jego uelastycznienia, zmniejszenia poziomu formalizmu procesowego, zintensyfikowania współpracy między organem a stroną postępowania, a także niewładczego załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym. Mają do tego służyć instytucje takie jak zasada przekonywania, uregulowana w art. 11 k.p.a., zasada ugodowego załatwiania spraw administracyjnych (art. 13 k.p.a.), możliwość zawierania umów cywilnoprawnych zamiast władczej konkretyzacji przybierającej formę decyzji administracyjnej³⁶. Wskazane jest wspomnieć słowa J. Łętowskiego, który już w 1985 r. przewidywał, że „prawdopodobnie trzeba będzie niebawem odrzucić przekonanie, że coś (pewien stosunek) zawsze musi być prywatno – lub publiczno-prawne, nie może zaś

³⁵ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.).

³⁶ Tytułem egzemplifikacji, do legalnego zajęcia pasa drogowego niezbędne jest uzyskanie odpowiedniego aktu administracyjnego, poprzedzone obowiązkiem spełnienia niezbędnych wymagań. Na drodze administracyjnej jest nim zezwolenie na zajęcie pasa drogowego. Nie jest ono wymagane w przypadku zawarcia stosownej umowy cywilnoprawnej – zob. art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1440 ze zm.).

być publiczno – i prywatno-prawne łącznie”³⁷. E. Schmidt-Aßmann, analizując konieczność rozdzielenia prawa publicznego i prawa prywatnego, doszedł do wniosku, że być może nie jest ono konieczne, bo zróżnicowane formy prawne umożliwiają lepsze ujęcie różnorodności zjawisk życiowych niż jeden model. Wskazał również, że formy prywatno-prawne działań administracji publicznej są równorzędne z formami tradycyjnymi. Administracji publicznej przysługuje natomiast ograniczone upoważnienie wyboru formy³⁸. J. Boć, opisując administrację inteligentną, poczynił cenne uwagi dotyczące relacji zachodzących między obywatelem a administracją, które można odnieść również do prawa administracyjnego. Wyraził pogląd, zgodnie z którym „Administracja inteligentna nie odchodzi z pól dotąd zajmowanych wyłącznie dlatego, by odejść, bo na przykład nowa doktryna ustrojowa widzi w tym miejscu usługi oparte na stosunkach cywilnoprawnych. Jeśli natomiast stosunki cywilnoprawne lepiej zapewniają realizację publicznych interesów obywateli inteligencja administracji objawi się w gruntowaniu takiego przejścia”³⁹.

Wspomniana nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego pozostaje paradygmatem, według którego w sferze stanowienia i stosowania prawa w centrum zainteresowania stawia się jednostkę. Do postępowań wszczętych od dnia 1 czerwca 2017 r.⁴⁰ należy stosować art. 7a k.p.a., stanowiący zasadę „przyjaznej interpretacji przepisów” przejawiającą się w rozstrzyganiu wątpliwości na korzyść strony. Przepis art. 8 k.p.a., wyrażający zasadę pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej, został rozszerzony o zasadę bezstronności, równego traktowania i proporcjonalności. Wprowadzono nowy rozdział dotyczący administracyjnego postępowania mediacyjnego. Mediacja mająca charakter dobrowolny może być przeprowadzona w każdym przypadku, pod warunkiem, że będzie na to pozwalał charakter sprawy. Celem tego rozwiązania jest zwiększenie możliwości polubownego rozwiązywania kwestii spornych, co ma stanowić wyraz dążenia do ograniczenia postrzeganej formalistycznie władczości administracji. Instytucja mediacji ma prowadzić do pokojowego postępowania z udziałem osoby trzeciej, polegającego na zbliżaniu stanowisk stron, łagodzeniu napięć i stworzeniu wa-

³⁷ J. Łętowski, *Administracja, prawo, orzecznictwo sądowe*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1985, s. 129.

³⁸ E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 365 i 366.

³⁹ J. Boć, *Administracja inteligentna*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski (red.), *Nauka administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2013, s. 375.

⁴⁰ Należy zastrzec, że do postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 czerwca 2017 r. ostateczną decyzją lub postanowieniem stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego w brzmieniu dotychczasowym, z tym że do tych postępowań stosuje się przepisy dotyczące mediacji (zob. art. 16 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw).

runków do osiągnięcia porozumienia⁴¹. Mediacje wymagają aktywizacji stron postępowania administracyjnego oraz wzięcia pod uwagę ich interesów, dążeń, a także stanowisk przy wypracowaniu rozstrzygnięcia problemu. Dzięki kształtowaniu stosunków prawnych z zastosowaniem mediacji działanie organów ma być odpowiednie do sytuacji społecznej i korespondować z aktualnymi w danym czasie potrzebami i dążeniami obywateli, a podmioty administrowane mają mieć możliwość wpływania na swoje sprawy i sprawy istotne dla społeczności, w której funkcjonują⁴². W przypadku beczynności i przewlekłości postępowania planuje się wprowadzenie (właściwie zmodyfikowanie) możliwości ponaglenia organu pozostającego w zwłoce. Nowością ma być możliwość ponaglenia w przypadku przewlekłości postępowania obejmującego przypadki, w których formalnie nie dochodzi do przekroczenia terminu załatwienia sprawy, ale organ załatwia sprawę dłużej niż powinien w świetle zasady szybkości postępowania. Oprócz przedstawionych rozwiązań prawodawca sięgnął po konstrukcję milczącego załatwienia sprawy, której podstawą prawną jest art. 122a § 1 k.p.a. Rozwiązanie takie ma dla organu administracji publicznej charakter dyscyplinujący, co pozostaje w zgodzie z paradygmatem, w którym administracja sprawnie rozstrzyga o prawach i obowiązkach obywatela. Sprawa ma być uznana za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony, jeżeli w terminie miesiąca od dnia doręczenia żądania strony właściwemu organowi administracji publicznej albo w innym terminie określonym w przepisie szczególnym organ ten nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji. Kolejną propozycją, która jednak upadła w toku prac legislacyjnych, była konstrukcja tzw. umowy administracyjnej. Miała ona stanowić formę załatwienia sprawy administracyjnej w drodze osiągnięcia konsensu jako alternatywy wobec aktu administracyjnego. Do porozumienia mogłoby dojść między stroną (stronami) a organem administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w sprawie. Procedurą, która pozwala na poprawienie szybkości i sprawności działania organów administracji publicznej, jest postępowanie uproszczone, z którym związana jest m.in. możliwość milczącego załatwiania spraw. W postępowaniu uproszczonym mają być z założenia rozpoznawane sprawy proste, nieskomplikowane ani pod względem faktycznym, ani prawnym, a postępowanie dowodowe ma być ograniczone do dowodów przedstawionych przez stronę oraz faktów i dowodów powszechnie znanych i znanych z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, lub możliwych do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. Postępowanie uproszczone wiąże się z możliwością sporządzania podań

⁴¹ Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 27 i n.

⁴² M. Tabernacka, *Opinia dr hab. Magdaleny Tabernackiej, UWr, dotycząca propozycji w przedmiocie mediacji, przedstawionych w toku prac Zespołu*, [w:] Z. Kmiecik (red.), *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2017, s. 452 i 453.

(żądań, wyjaśnień, odwołań, zażaleń) na urzędowych formularzach, co ma ułatwić obywatelowi kontakt z administracją publiczną⁴³. Nie sposób nie wspomnieć o wprowadzeniu rozwiązania, gdzie organ administracji publicznej jest obowiązany do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony (art. 79a § 1 k.p.a.). Ponadto nowelizacja k.p.a. ustanowiła przepisy o charakterze ogólnym, dotyczące zasad wymiaru sankcji administracyjnych o charakterze pieniężnym, możliwości odstępowania od ich wymierzania w szczególnie uzasadnionych przypadkach, dotyczące unormowań o charakterze intertemporalnym, dotyczące regulacji odnoszących się do zbiegu sankcji, a także przedawnienia ich ustalania i egzekwowania. Rozwiązanie, zgodnie z którym organ administracji publicznej wymierzający administracyjną karę pieniężną bierze pod uwagę m.in. wagę i okoliczności naruszenia prawa, stopień przyczynienia się strony do powstania naruszenia prawa czy warunki osobiste strony, wobec której administracyjna kara pieniężna jest nakładana, jest posunięciem rewolucyjnym w stosunku do regulacji sprzed nowelizacji. Należy wyjaśnić, że wcześniej odpowiedzialność administracyjna miała zasadniczo charakter obiektywny i nie była zależna ani od świadomości naruszającego, ani od stopnia jego winy⁴⁴. Organ na ogół nie miał możliwości odstąpienia od wymierzenia kary⁴⁵. Ustawodawca, dostrzegając problemy wynikające z braku przepisów ogólnych z zakresu kar administracyjnych, uznał, że taki stan regulacji administracyjnoprawnej budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej i innych zasad obowiązujących w demokratycznym państwie prawnym. Warto zastanowić się, czy ulgowe traktowanie niezgodnych z prawem zachowań niweczy sankcję administracyjną. Podmiot skłonny do naruszeń będzie dokonywał kalkulacji. Może dojść do wniosku, że bardziej opłaci mu się popełnić delikt administracyjny zagrożony sankcją, niż działać zgodnie z prawem. Gdyby nie było ulg w spłacie kary administracyjnej, to rachunek korzyści, jakie mogłaby ewentualnie odnieść strona z nielegalnego działania, byłby zdecydowanie niższy niż w przypadku szansy, że organ zastosuje ulgę w wykonaniu kary administracyjnej. Co więcej – decyzję w sprawie udzielenia ulgi pozostawiono uznaniu organów. Stosującym prawo przyznano tak naprawdę duży zakres władzy dyskrecjonalnej przy wymierzaniu i dochodzeniu należności z tytułu kar administracyjnych. Trzeba wziąć jednak pod uwagę, że nieodzowna jest tudzież współmier-

⁴³ H. Knysiak-Sudyka, L. Klat-Wertelecka, *Postępowanie uproszczone (art. 35 § 3a, art. 163g-163l)*, [w:] Z. Kmiecik (red.), *Raport...*, s. 206 i 208.

⁴⁴ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 14 maja 2015 r., II SA/GI 117/15, LEX nr 1733621.

⁴⁵ W niektórych przypadkach możliwe było odpowiednie zastosowanie przepisów Działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 201 ze zm.) zawierającego przede wszystkim regulacje dotyczące przedawnienia, umarzania, rozkładania na raty i odraczania płatności.

ność kary w stosunku do charakteru naruszenia prawa⁴⁶. W tym momencie warto wcielić się w rolę jednostki, która nieświadomie pierwszy raz dopuściła się drobnego deliktu administracyjnego. Być może zastosowanie ulgi byłoby dla niej wystarczającym bodźcem do przestrzegania prawa w przyszłości. Należy zwrócić uwagę, że przedstawione zmiany w kodeksie postępowania administracyjnego, choć bezpośrednio dotyczą sposobu postępowania organów administracji publicznej, mają na celu poprawienie sytuacji procesowej stron postępowania administracyjnego. Na obecnym etapie, tj. niedługo po wejściu omówionych przepisów w życie, najważniejsze jest, aby organy administracji publicznej stosowały nowe regulacje w praktyce z należytą starannością oraz żeby ustawodawca, konstruując przepisy prawa materialnego, stworzył możliwości skorzystania z dobrodziejstwa nowych instytucji proceduralnych. Należy wyjaśnić, że stosowanie postępowania uproszczonego (art. 163b § 1 k.p.a.) oraz milczącego załatwienia sprawy (122a § 1 k.p.a.) możliwe jest wówczas, gdy przepis szczególny tak stanowi. Odnosząc się do regulacji dotyczącej sankcji administracyjnych, warto dostrzec, że wprowadzanie materialnych i formalnych rozwiązań normatywnych wyłącznie w zakresie wymierzania administracyjnych kar pieniężnych jest niewystarczające. Obok sankcji o charakterze pieniężnym występują bowiem sankcje o charakterze niepieniężnym, związane np. z tzw. negatywną reglamentacją, takie jak cofnięcie zezwolenia, koncesji, licencji. Nie powinno się zapominać o unormowaniu również zasad stosowania tego rodzaju sankcji administracyjnych, które nie są mniej dotkliwe niż administracyjne kary pieniężne.

Na przykładzie zmiany regulacji dotyczących sankcji administracyjnych wyraźnie widać zarysowującą się zmianę paradygmatu stosunków między podmiotami administrującymi a administrowanymi⁴⁷. Staje się widoczne, że w coraz większym stopniu to administracja publiczna jest dla obywatela, a nie obywatel dla administracji publicznej. Państwo ma rzeczywiście pomagać w szybkiej i sprawnej realizacji zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach, a nie tylko być kojarzone z uciskiem społeczeństwa, władztwem i nakładaniem ciężarów publicznych. Należy jednak wziąć pod uwagę, że działalność administracji publicznej

⁴⁶ Zasada współmierności nazywana jest w doktrynie i orzecznictwie również zasadą proporcjonalności, miarkowania, adekwatności, jak również zakazem nadmiernej ingerencji. Wywodzi się z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 konstytucji – zob. Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s. 122 i 123; D. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 4, s. 59 i n.; M. Wyrzykowski, *Legislacja – demokratyczne państwo prawa – radykalne reformy polityczne i gospodarcze*, [w:] H. Suchocka (red.), *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, Wydawnictwo Sejmowe: Kancelaria Sejmu, Warszawa 1992, s. 51; L. Staniszevska, *Materialne i proceduralne zasady stosowane przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] M. Błachucki (red.) *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2015, s. 35.

⁴⁷ Należy zauważyć, że przepisy dotyczące kar administracyjnych są przepisami materialnoprawnymi, choć zawartymi w ustawie procesowej. Świadczy to o tym, że nie tylko w prawie procesowym nastąpiła zmiana paradygmatu na mocno uwzględniający sytuację prawną administrowanego.

nie opiera się wyłącznie na świadczeniu usług publicznych. Państwo pełni również funkcję reglamentacyjną i policyjną, gdzie nie sposób pozbyć się władztwa administracyjnego. Na wypadek gdyby jednostka nie chciała podporządkować się dobrowolnie ciążącym na niej obowiązkom, organy władzy publicznej muszą dysponować środkami władczymi, przy pomocy których w razie potrzeby będą miały możliwość autorytatywnego doprowadzenia do stanu postulowanego. Nie oznacza to, że będą one mogły uczynić to za wszelką cenę. Świadczą o tym choćby wyrażone w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴⁸ zasady celowości postępowania egzekucyjnego, stosowania środka egzekucyjnego najmniej uciążliwego dla zobowiązanego, niezbędności postępowania egzekucyjnego, poszanowania minimum egzystencji czy zachowania pewnych względów wobec zobowiązanego. Również w zakresie szczegółowych rozwiązań proceduralnych można zauważyć modyfikacje dające jednostce większy wpływ na postępowanie. Jako przykład można podać zmianę mocy prawnej wniesienia zarzutu. Przed nowelizacją, która weszła w życie w dniu 21 listopada 2013 r., wniesienie przez zobowiązanego zarzutu w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego nie wstrzymywało jego biegu. Obecnie zgłoszenie przez zobowiązanego zarzutu w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej zawiesza postępowanie egzekucyjne do czasu wydania ostatecznego postanowienia w przedmiocie zgłoszonego zarzutu, o ile wierzyciel po otrzymaniu zarzutu nie wystąpi z uzasadnionym wnioskiem o podjęcie zawieszono postępowania egzekucyjnego⁴⁹. R. Hauser i W. Piątek zajęli stanowisko, zgodnie z którym rozwiązanie takie może niejednokrotnie doprowadzić do nieosiągnięcia celu egzekucji w postaci wykonania dochodzonego obowiązku⁵⁰, co z pewnością zadowoliłoby zobowiązanego.

5. Podsumowanie

Twierdzeniem wypracowanym w sferze prawa publicznego, którego jeszcze do niedawna nie kwestionowano, jest postrzeganie administracji publicznej jako oddziaływującej władczo na jednostkę. Należy odnotować tendencję do ograniczania swobody i jednostronności w oddziaływaniu administracji na obywatela. Początkowo administrowani nie mieli prawie żadnych uprawnień wobec organów władzy. Przekształceniom stosunków między obywatelami a państwem towarzyszyły liczne przemiany społeczne, wojny, przeobrażenia światopoglądowe itp. Niebagatelny wpływ na zmiany paradygmatów w prawie publicznym miały również ideologie społeczne i doktryny polityczne, takie jak komu-

⁴⁸ T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1201 ze zm.

⁴⁹ Art. 35 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

⁵⁰ R. Hauser, W. Piątek, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 238.

nizm, socjalizm, faszyzm, nazizm. Administracji publicznej nie sposób zupełnie oddzielić od wpływów politycznych. Stąd np. w okresie socjalizmu działania administracji publicznej były dostosowane do ideologii, w której źródłem norm było społeczeństwo, kluczową rolę odgrywało państwo, wolność mogła być poświęcona dla sprawiedliwości, dominowała wspólna własność i kolektywizm. Kompetencje administracji skupiały się na działalności policyjnej i reglamentacyjnej, takiej jak represjonowanie działaczy opozycji, działalność propagandowa, silna kontrola społeczeństwa czy realizacja założeń gospodarki nakazowo-rozdzielczej. Obecnie w krajach demokratycznych odnotowuje się znaczną poprawę sytuacji jednostki w stosunkach z władzą publiczną. Odchodzi się od form oddziaływania władczego na rzecz form niewładczych. Obywatela stawia się w roli klienta. W niektórych dziedzinach ogranicza się działalność reglamentacyjną państwa. Wypada jednak zauważyć, że nie we wszystkich sferach działalności administracji publicznej można zrezygnować z jej dotychczasowego – władczego i jednostronnego – charakteru wyznaczanego przez normy bezwzględnie obowiązujące. Trudno wyobrazić sobie realizację zasady ugodowego załatwiania spraw w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, dopuszczenie możliwości negocjacji przy nakładaniu obowiązków publicznoprawnych itp. Prowadząc badania nad prawem administracyjnym i administracją publiczną, należy pamiętać, że prawo administracyjne powstało nie dla administracji, ale dla ochrony człowieka przed administracją, że wartością nadrzędną dla prawa administracyjnego jest dobro człowieka, a jeśli jeszcze funkcjonuje czasami paradygmat prawa administracyjnego jako struktury normatywnej tworzonej na potrzeby aparatu administracyjnego, to trzeba go zmienić⁵¹. Badanie prawa administracyjnego nie jest zarezerwowane wyłącznie dla prawników i administratywistów. W dobie społeczeństwa informacyjnego pojawia się szereg zagadnień związanych z cyfryzacją i informatyzacją administracji publicznej. Stąd niezbędne jest, aby swój głos zabrali również przedstawiciele nauk ścisłych, zwłaszcza specjaliści z branży IT. Informatyzacja pociąga za sobą wyzwania natury zarówno technicznej, jak i finansowej, ale także często powoduje nieprzystosowanie i brak otwartości na zmiany w sposobach pracy wśród kadry urzędniczej. W badaniach nad prawem administracyjnym przydadzą się zatem badania z zakresu socjologii, zarządzania i organizacji, które pomogą zrozumieć problemy, które często napotyka się przy okazji wprowadzania zmian w prawie. Jak zauważyli J. Boć i E. Bojek: „Perspektywa właściwego badania powinna przynajmniej w sposób refleksywny uchwycić pewien wymiar empiryczny, drogą metod badawczych empiryzmu prawniczego, aby poszukiwać miar praktycznych oraz ustaleń zasadnych i sprawdzalnych. Samo poznanie prawa, oparte tylko na jego źródłach (*fontes iuris cognoscendi*) już w takim badaniu nie wystarczy”⁵².

⁵¹ A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan...*, s. 7.

⁵² J. Boć, E. Bojek, *op. cit.*, s. 217.

Z pewnością nie należy zapominać, że prawo służy wartościom, które powstają poza jego systemem. Instytucja prawa stanowi wartość wtórną. Istnieje, aby zagwarantować realizację podstawowych ogólnoludzkich wartości i dóbr relewantnych także z prawnego punktu widzenia. Wartości chronione przez prawo powinny być zbieżne z wartościami powszechnie akceptowanych czynników pozapaństwowych⁵³. Odnosząc się do pytania o konieczność zmiany paradygmatu prawa administracyjnego, należy udzielić odpowiedzi, że jeżeli przyjąć by za paradygmat skoncentrowanie problematyki dotyczącej prawa administracyjnego wyłącznie wokół szeroko ujmowanego pojęcia administracji publicznej, to z pewnością jego zmiana byłaby konieczna. W pełni należy się zgodzić z J. Bociem i A. Błasiem, że „wśród kierunków badawczych we współczesnej nauce prawa administracyjnego najbardziej atrakcyjny poznawczo wydaje się kierunek badań nad prawem administracyjnym postrzeganym z punktu widzenia wartości uniwersalnych takich jak dobro człowieka, dobro wspólne, sprawiedliwość społeczna, moralność publiczna, i – co oczywiste, godność człowieka, która jest źródłem jego wolności i praw”⁵⁴. Obserwując jednak kierunki obecnych badań naukowych, należy stwierdzić, że zmiana paradygmatu nie jest potrzebna, ponieważ uległ on już przeobrażeniom. Dziś można już mówić o paradygmacie prawa administracyjnego, w którym jednostka i jej sytuacja prawna na płaszczyźnie stosunków z podmiotami administrującymi jest głównym, a zarazem centralnym punktem całej administratywistyki. Nie oznacza to, że w teorii i praktyce prawa administracyjnego nie ma już nic do odkrycia. Należy pamiętać, że „Wyzwaniem doktryny prawa publicznego, a nade wszystko nauki prawa administracyjnego, jest w szerokiej i intensywnej skali ciągle poszukiwanie dostatecznie wyraźnych paradygmatów sprawiedliwie społecznych rozstrzygnięć i wszelka oparta na prawie ochrona jednostki, obywatela, człowieka”⁵⁵.

Bibliografia

Wykaz aktów prawnych

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 599 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1440 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 201 ze zm.).

⁵³ I. Niżnik-Dobosz, *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje administracyjne. Błaski i cienie*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 123–125.

⁵⁴ A. Błaś, J. Boć, *Wprowadzenie*, [w:] A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan...*, s. 7.

⁵⁵ J. Boć, E. Bojek, *op. cit.*, s. 228.

Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935).

Literatura

- Adamiak B., *Odwolanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, „Prawo” 1980, t. 88, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 503.
- Błaś A., *Zetknięcie władzy administracyjnej ze sferą osobistą człowieka – nowe problemy*, [w:] Błaś A., Boć J. (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Kolonia Limited, Wrocław 2004.
- Błaś A., Boć J. (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Kolonia Limited, Wrocław 2014.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Nauka administracji*, [Kolonia Limited], Wrocław 2013.
- Boć J., *Administracja inteligentna*, [w:] Błaś A., Boć J., Jeżewski J. (red.), *Nauka administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2013.
- Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 827, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1985.
- Boć J., [w:] Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2003.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2007.
- Boć J., Bojek E., *Nauka prawa a współczesna administracja publiczna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2.
- Cieślak Z., [w:] Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lexis-Nexis, Warszawa 2002.
- Filipek J. (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2003.
- Hauser R., Piątek W., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego: komentarz, teksty, wzory i formularze*, Wydaw. Prawnicze, Warszawa 1961.
- Jagielski J., Gołaszewski P., *Kryzys prawa administracyjnego a zmiana jego paradygmatu*, [w:] Kijowski D.R., Suwaj P.J. (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, tom 1, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- Jeżewski J., *Problematyka przedmiotu i wyników badań w nauce administracji*, [w:] Łukasiewicz J. (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego prawa*, [Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa], Rzeszów 2002.
- Kaliński M., *Paradygmaty nauk prawnych*, <http://www.knhd.law.uj.edu.pl/documents/3035628/61d6-f407-17dd-4a64-b170-ad3f918c5db6>, [dostęp: 16.05.2017].
- Kamiński M., *O istocie sprawy sądowoadministracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 10.
- Kijowski D.R., Miruć A., Suławko-Karetko A., *Jakość prawa administracyjnego*, [w:] Kijowski D.R., Suwaj P.J. (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, tom 1, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- Klat-Wertelecka L., *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna*, [w:] Stahl M., Lewicka R., Lewicki M., *Sankcje administracyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
- Kmieciak Z., *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym*, Zakamycze, Kraków 2004.

- Kmieciak Z., *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.
- Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000.
- Kmieciak Z.R., *Oświadczenia procesowe stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2008.
- Knysiak-Sudyka H., Klat-Wertelecka L., *Postępowanie uproszczone (art. 35 § 3a, art. 163g-163l)*, [w:] Kmiecik Z. (red.), *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2017.
- Kochanowski J., *Trzy powody czy też symptomy kryzysu prawa*, [w:] Izdebski H., Stępkowski A. (red.), *Nadużycie prawa*, Liber, Warszawa 2003.
- Kotowski A., *Dyskrecjonalność władzy administracyjnej – próba nowego ujęcia*, „Krytyka Prawa” 2014, t. 6.
- Kudrycka B., Guy Peters B., Suwaj P.J., *Nauka administracji*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
- Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1992.
- Kwaśnicki W., *Historia myśli liberalnej. Wolność, własność, odpowiedzialność*, <http://kwasnicki.prawo.uni.wroc.pl/todownload/HMLKwasnicki.pdf> [dostęp: 17.06.2017].
- Leoński Z. (red.), *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998.
- Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Longchamps F., *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis, „Prawo” XII Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1964.
- Łętowska E., Glosa do wyroku NSA z dnia 21 października 2004 r., FSK 571/04, OSP 2005, Nr 5, poz. 71, pkt III.1.
- Łętowski J., *Administracja, prawo, orzecznictwo sądowe*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1985.
- Łukasiewicz J., *Tradycje badawcze i zmiany paradygmatów w nauce administracji*, [w:] Supernat J. (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.
- Majchrzak B., *Dobro wspólne i interes publiczny jako elementy aksjologicznej definicji prawa administracyjnego (komunikat)*, [w:] Cieślak Z., Zalaszińska K. (red.), *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji*, Presscom, Warszawa 2012.
- Niżnik-Dobosz I., *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*, [w:] Stahl M., Lewicka R., Lewicki M., *Sanckje administracyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
- Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. 1, Biblioteka Umiejętności Prawnych, Warszawa 1880.
- Półtorak N., *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawoadministracyjnego*, C.H. Beck, Warszawa 2011.

- Sobieralski K., *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, Presscom, Wrocław 2009.
- Starościek J., *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1969.
- Starościek J. (red.), *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1965.
- Stasikowski R., *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Katowice 2009.
- Stasikowski R., *O istocie funkcji reglamentacyjnej administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 9.
- Supernat J., *Polityka administracyjna w świetle teorii wyboru racjonalnego*, 2008, http://www.supernat.pl/wyklady/plk/i_64_2_Polityka_administracyjna_w_swietle_teorii_wyboru_racjonalnego.pdf [dostęp: 08.01.2017].
- Supernat J., *Zarządzanie*, Kolonia Limited, Wrocław 2005.
- Supernat J., Kowalczyk B. (red.), *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2017.
- Tabernacka M., *Opinia dr hab. Magdaleny Tabernackiej, UWr, dotycząca propozycji w przedmiocie mediacji, przedstawionych w toku prac Zespołu*, [w:] Kmieciak Z. (red.), *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2017.
- Tokarczyk R., *Komparatystyka prawnicza*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.
- Ura E. (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Mitel, Rzeszów 2001.
- Ura E. (red.), *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, Wydział Prawa i Administracji Filii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Rzeszów 2002.
- Zimmermann J., *Jedność prawa administracyjnego*, [w:] Supernat J. (red.) *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.
- Zimmermann M., *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, PTPN, Prace Komisji Nauk Społecznych, t. VII, z. 3, PWN, Poznań 1959.

