

Zygmunt Niewiadomski

Instytut Prawa i Polityki Gospodarczej Szkoły Głównej Handlowej
w Warszawie

Nowe zjawiska w administracji publicznej

– perspektywa teorii prawa administracyjnego

Streszczenie: Artykuł przedstawia zmiany, jakie zaszły i zachodzą w obszarze administracji. Przedstawia wpływ uwarunkowań współczesności (globalizacja, informatyzacja, społeczeństwo obywatelskie) na funkcje administracji. Administracja zmienia się nie tylko w wymiarze treści zadań, jakie realizuje, ale również w wymiarze form ich realizacji, przechodząc od form władczych do form niewładczych. Impulsem do zmian mogą być różne czynniki. W artykule największa uwaga została poświęcona koniecznym działaniom ustawodawcy mającym na celu dostosowanie administracji publicznej do aktualnych potrzeb społecznych.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, formy prawne działania, funkcje administracji publicznej

1. Administracja publiczna jest instytucją dynamiczną zmieniającą się w miarę upływu czasu. W warunkach państwa liberalnego obowiązywała zasada minimum ingerencji administracji w życie społeczno-gospodarcze. Rolę ówczesnej administracji i szerzej państwa przyrównywano do roli „stróża nocnego”. Intensywny rozwój gospodarczy XIX wieku spowodował zmiany w zapatrywaniach na rolę administracji publicznej w państwie. Stopniowo dojrzywała myśl o konieczności jej interwencji w życie społeczno-gospodarcze. Tendencje interwencjonistyczne wzmocniły wydarzenia początków XX wieku: pierwsza wojna światowa oraz wielki kryzys ekonomiczny lat 30-tch. Upowszechnia się świadomość, że uczestnictwo państwa (administracji) w sterowaniu procesami gospodarczymi jest warunkiem stabilności systemu i zapewnienie dobrobytu. Administracja publiczna staje się głównym realizatorem idei „państwa dobrobytu”. Od administracji oczekuje się już nie

tylko dbałości o porządek i bezpieczeństwo publiczne, ale także aktywnych działań na rzecz zaspokojenia zbiorowych potrzeb społecznych. Umacnia się odpowiedzialność władz publicznych za dostarczanie podstawowych usług bytowych, a w konsekwencji rodzi się administracja nowego typu – administracja świadcząca. Ta z kolei powoli wycofuje z bezpośredniego świadczenia usług infrastrukturalnych, pozostawiając to aktywności sektora prywatnego (prywatyzacja zadań publicznych). W rezultacie pojawia się pojęcie administracji regulacyjnej, u której podstaw leżą działania na rzecz szeroko rozumianego bezpieczeństwa zbiorowego, z bezpieczeństwem ekonomicznym włącznie.

2. Nie bez wpływu na kształt współczesnej administracji publicznej miało upowszechnienie się instytucji nowoczesnego samorządu terytorialnego. Już nie tylko rząd i jego agendy w terenie, ale także społeczności lokalne zaczęły wykonywać administrację państwową. Następuje uspołecznienie tej administracji. Administracja nabiera proobywatelskiego charakteru. Wykonywanie administracji następuje przy udziale i pod kontrolą społeczeństwa. Kształtuje się społeczeństwo obywatelskie. Świadom swych praw obywatel żąda prawa do dobrej administracji, a w ślad za tym doktryna konstruuje publiczne prawo podmiotowe do dobrej administracji.
3. Upodmiotowienie lokalnych społeczności (samorząd terytorialny), powstanie społeczeństwa obywatelskiego oraz wykonywanie administracji publicznej przy udziale i pod kontrolą społeczną to podstawowe nowe zjawiska we współczesnej administracji. Zjawiskom tym towarzyszy kształtowanie się administracji nowego typu. U jej podstaw leży działalność nie tylko w interesie państwa, ale szerzej rozumianym interesie publicznym, działalność na rzecz dobra wspólnego.
4. Tak ukształtowana administracja publiczna przestaje być administracją tylko władczą. Nie wyłącznie przymus jest charakterystyczny dla działalności współczesnej administracji. To co było kiedyś przedmiotem imperium staje się coraz częściej przedmiotem organizatorskiej działalności. Współczesna administracja staje się w coraz większym stopniu administracją konsultacyjną czy wręcz negocjacyjną. Po środki przymusu sięga się dopiero wówczas gdy zawodzą formy negocjacyjne.
5. Analizując przekształcenia współczesnej administracji nie sposób też nie zauważyć zmian obszarów jej aktywności. Nastawiona do niedawna na funkcje policyjno-reglamentacyjne administracja przejmuje funkcje organizujące, planujące i inicjująco-wspomagające. To wszystko powoduje, że następują przekształcenia prawnych form działania administracji publicznej. Akt administracyjny – podstawowa dotąd forma działania

administracji – jest coraz częściej zastępowany działaniami niewładczymi (negocjacjami). Ta sytuacja zderza się z tradycyjnym modelem sądowej kontroli działalności administracji. Spod tej kontroli zaczyna się wymykać coraz więcej działań administracji niekończących się wydaniem formalnego aktu. W rezultacie pojawia się problem sądowej kontroli całokształtu działań administracji, a nie tylko jej form zamkniętych w tradycyjnym katalogu prawnych form działania.

6. Niezależnie od zmian wyżej przywołanych następują zmiany w zakresie związania administracji prawem. Jeszcze do niedawna nie ulegało wątpliwości, że administracja publiczna może działać tylko i wyłącznie na podstawie konkretnie upoważniającej normy prawnej. To oznaczało ograniczenie tzw. luzu decyzyjnego do niezbędnego minimum. Pojawienie się samorządu terytorialnego spowodowało, że przynajmniej w odniesieniu do tej części administracji publicznej, dysponującej stosunkowo dużą samodzielnością teoria o każdorazowym, konkretnym upoważnieniu administracji do działania uległo erozji. Samorząd terytorialny uzyskał uprawnienia do działania nie tylko na podstawie konkretnej normy upoważniającej, ale także na podstawie normy ogólnie upoważniającej. Wyposażony w szeroki zakres władztwa administracyjnego, w szczególności we władztwo planistyczne, podejmuje działania bez potrzeby powoływania się na konkretną normę upoważniającą, a wystarczającą podstawą do działania, w formie stanowienia aktów prawa miejscowego, staje się ustawowa norma ogólnie upoważniająca.
7. Wyżej przedstawione przekształcenia współczesnej administracji publicznej istotnie rzutują na styl i sposób jej działania. Następują przekształcenia w regulacjach proceduralnych. Powoli acz systematycznie odstępuje się od formalizacji postępowania administracyjnego. Coraz częściej skodyfikowane procedury administracyjne, mimo że stanowią niezaprzeczną wartość, nie wystarczają do „wtłoczenia” w ich ramy szeregu zadań, które przyszło podejmować współczesnej administracji. W rezultacie pojawiają się różnego rodzaju specjalne tryby postępowania wyłączone ze skodyfikowanej procedury. Pojawia się realna groźba dekodyfikacji procedur, w tym polskiego k.p.a. Tendencji tej trzeba się jednak przeciwstawić, z tym że nie poprzez negowanie potrzeby szczególnych regulacji proceduralnych, np. w prawie budowlanym, ale poprzez większe niż dotąd „uniwersalizowanie” skodyfikowanych procedur i dopuszczenie szczególnych regulacji uzupełniających w dziedzinach spraw tego wymagających. W Polsce do rozważenia pozostaje rezygnacja z nadmiernego – jak się wydaje –

rozbudowanego toku instancji (dwie instancje administracyjne i dwie instancje sądownoadministracyjne), odwołujące w czasie załatwienie indywidualnej sprawy obywatela. Tym bardziej że model polskiego systemu w tej mierze jest modelem kasacyjnym. W istocie tylko organ pierwszej instancji orzeka merytorycznie, a pozostałe instancje orzekają kasacyjnie: *de iure* (sądy) i *de facto* (SKO). Nadto w polskim stanie prawnym daje się zaobserwować tendencja do fragmentaryzacji postępowań administracyjnych w ramach jednej sprawy merytorycznej. I tak np. sprawa pozwolenia na budowę jest objęta co najmniej kilkoma odrębnymi postępowaniami administracyjnymi, z których każde kończy się odrębnym rozstrzygnięciem, z możliwością odrębnego skarżenia, co niepomiarne wydłuża finalne załatwienie sprawy. Problemem z tego punktu widzenia jak też duża łatwość w sięganiu po tryby nadzwyczajne, zwłaszcza możliwość nieograniczonego terminem żądania stwierdzenia nieważności decyzji. W rezultacie tryby nadzwyczajne stają się w praktyce zwyczajnymi, powodując kolejne „odłożenie” w czasie finalnego rozstrzygnięcia w sprawie. To wszystko skłania do propozycji przekształceń funkcjonujących dziś skodyfikowanych procedur, w tym polskiego k.p.a., w kierunku dostosowania ich do potrzeb współczesnej administracji publicznej – administracji, jak powiedziano, coraz bardziej obywatelskiej i negocjującej.

8. Obywatelska i negocjująca administracja zderza się z kolei z potrzebami społeczeństwa informacyjnego, co tym bardziej wskazuje na potrzebę zmian trybu jej działania. Administracja wychodząc naprzeciw oczekiwaniom dobrze poinformowanego społeczeństwa musi zrewidować obowiązujące dotąd pryncypia związane choćby z zasadą pisemności rozstrzygania spraw czy szerzej formalnego komunikowania się z obywatelami (odejście od cywilizacji papieru na rzecz cywilizacji komputerowej).
9. Przekształcenia współczesnej administracji wynikają także z jej roli w sferze ekonomicznej. Administracja świadcząca czy administracja infrastruktury przekształca się bowiem w jedno wielkie przedsiębiorstwo świadczące szerokie usługi i aczkolwiek następuje komercjalizacja i prywatyzacja wielu usług publicznych, to w dalszym ciągu administracja ponosi odpowiedzialność za ich realizację. W rezultacie w administracji mamy do czynienia z silnym trendem do ekonomizacji działań. To zaś nie może pozostawać bez wpływu na jej istotę i kształt.
10. Wreszcie istotną rolę w przekształceniach administracji publicznej odgrywają procesy globalizacyjne i związane z tym procesy umiędzynarodowienia administracji publicznej, w rezultacie których następuje

rozpraszanie funkcji administracji publicznej na różne podmioty, w tym podmioty międzynarodowe.

11. W całokształcie przemian współczesnej administracji publicznej coraz wyraźniej kształtuje się trend do jakościowej zmiany służby na rzecz obywatela, którą w literaturze niemieckiej określa się ochroną obywatela „przez administrację”, a nie „przed administracją”, jak to miało miejsce dotąd w idei demokratycznego państwa prawa.

Abstract: The article presents the changes that have taken place and are still taking place in the area of administrative authorities within two centuries. Presents the unbreakable relationship between the contemporaneity (globalization, informatisation, civil society) and administrative functions. Administrative authorities changes not only in area of the tasks, but also in terms of their implementation, starting from forms which use authority to form which use negotiation. The impulse to change can come from a variety of factors. In the article the greatest attention is devoted to the necessarily actions of the legislature taken in order to adapt administrative authority to the present social needs.