



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-597873-I/08/MK

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 09/09/2008r.

Pan
Donald Tusk
Prezes Rady Ministrów

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

Wielce Szanowny Panie Premierze

Prawo do dobrej legislacji i prawo do dobrej administracji zaliczane jest do podstawowych praw obywatela. Niestety, jak pokazuje praktyka, istnieje duża rozbieżność pomiędzy sferą powinności - państwa, zobowiązanego do zapewnienia warunków realizacji tych praw i właściwego sposobu działania organów administracyjnych - a rzeczywistością. Nadmiar, niespójność, niekompletność regulacji prawnych, nadmierna biurokratyzacja przynosi szereg negatywnych skutków, nie tylko wymiarze jednostkowym.

Rzecznik Praw Obywatelskich, który stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela, jest zobowiązany do podejmowania odpowiednich działań w przypadku oceny, że określone prawa nie są właściwie chronione lub w przypadku stwierdzenia możliwości zapewnienia im wyższych standardów ochrony, oraz rekomendowania rozwiązań mających na celu usprawnienie trybu załatwiania spraw obywateli.

Mając powyższe na uwadze powołałem przy moim urzędzie zespół ekspertów, którego zadaniem było opracowanie projektu ustawy - *Przepisy ogólne prawa administracyjnego*. Z satysfakcją pragnę przedłożyć znakomity efekt kilkunastomiesięcznej pracy, z nadzieją na życzliwe przyjęcie. Załączona publikacja pt. *Prawo do dobrej administracji* zawiera w pierwszej części przedmiotowy projekt ustawy wraz ze szczegółowym uzasadnieniem oraz opracowanie wskazujące historię inicjatywy opracowania zasad ogólnych prawa administracyjnego. Należy bowiem podkreślić, że obecny projekt nawiązuje do wcześniejszych działań Rady Legislacyjnej, która wykorzystując dorobek orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego oraz doktryny prawa, opracowała dwa projekty podobnej ustawy,

odpowiednio w roku 1988 i 1996, które jednak nie zostały przyjęte. Projekt obecny stanowi ich znacznie uzupełnioną i uaktualnioną wersję, uwzględniającą potrzeby praktyki, jak również dotychczasowy dorobek piśmiennictwa oraz rekomendacje Unii Europejskiej i Rady Europy. Podstawowe dokumenty międzynarodowe zamieszczone są w trzeciej części publikacji. W drugiej natomiast prezentowane jest sprawozdanie z przeprowadzonych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich badań w zakresie realizacji obywatelskiego prawa do dobrej administracji przez organy samorządu terytorialnego. Stanowią one znakomitą ilustrację i potwierdzenie potrzeby wyrażenia podstawowych reguł ogólnego prawa administracyjnego - tego, co uznają za wiążące administrację publiczną sądy i trybunały kontrolujące jej działalność - w prawie pozytywnym.

Prawo administracyjne, choć jest najobszerniejszą gałęzią prawa, nie ma swojej części ogólnej, określającej zasady jego stosowania i ułatwiającej jednolite jego rozumienie. Brak ten jest mocno odczuwany, zwłaszcza wobec żywiołowego rozwoju prawa administracyjnego i coraz wyraźniejszej potrzeby określenia jasnych kryteriów kontroli działania organów administrujących, szczególnie w sferze tzw. luzów decyzyjnych. Do przesłanek uzasadniających podjęcie niniejszej inicjatywy należy także dodać obserwowaną dekodyfikację ogólnego postępowania administracyjnego, ograniczonego przy tym *de facto* do tzw. postępowania jurysdykcyjnego, rozchwianie terminologii, w tym znane trudności na tle stosowania właściwych form działania administracji, czy brak unormowania nowych form tego działania. Trudno zatem przecenić znaczenie tego zamierzenia legislacyjnego dla potrzeb praktyki, tj. usprawnienia pracy organów administrujących i ochrony wolności i praw jednostki, a także dla nauki i dydaktyki. Istotny jest również przewidywany, pozytywny wpływ proponowanej regulacji na redagowanie przepisów w sposób ujednolicony, klarowny i komunikatywny. Akt porządkujący proces stosowania prawa, ujmujący w jednoznacznie wyznaczone ramy podstawowe pojęcia i instytucje prawa administracyjnego, będzie bowiem stanowił swoistą barierę dla legislacyjnej samowoli. Wydaje się, że wobec naglącej potrzeby reformy procesu stanowienia prawa, ten ostatni argument należy mocno podkreślić.

Do podstawowych celów regulacji należy zatem zaliczyć: porządkowanie zamierzeń prawodawcy, wzmocnienie jednolitości orzecznictwa administracyjnego, ujednoczenie kryteriów kontroli administracji publicznej, wyraźne określenie dyrektyw wypełniania luk prawnych oraz stosowania prawa w przypadku kolizji norm.

Ustawa miałaby charakter subsydiarny. Przepisy ogólne miałyby zatem zastosowanie wówczas, gdy przepisy szczególne nie będą zawierały własnego, kompleksowego i pozbawionego luk uregulowania. W ustawie formułuje się m. in. następujące zasady szczególne:

1. zasada poszanowania praw nabytych (art. 8);
2. zasada ochrony wiary i zaufania, że urzędnicy administracji działają w granicach upoważnienia (art. 9 ust. 4 i 5);

3. zasada dopuszczalności ingerowania w prawa i obowiązki jednostki jedynie na podstawie przepisu prawa powszechnie obowiązującego (art. 13);
4. generalne upoważnienie do rozstrzygania w drodze decyzji wątpliwości co do wygaśnięcia lub przejścia na inną osobę uprawnień i obowiązków administracyjnych (art. 14-15);
5. zasada przedawniania obowiązków administracyjnych (art. 16);
6. zasada orzekania o bezskuteczności prawnej niezgodnych z prawem czynności władczych (art. 17);
7. obowiązek organu administracyjnego w toku załatwiania spraw: przestrzegania zasad równości, poszanowania utrwalonych praktyk oraz oczekiwań jednostki, poszanowania zaufania do państwa i prawa oraz dbałości o społeczną akceptację, wazenia interesów w sprawach uznaniowych, współmierności/adekwatności (art. 18 ust. 1-3); kierowania się bezstronnością i zasadami etyki (art. 21); odmawiania pozytywnego załatwiania sprawy w drodze decyzji (art. 31);
8. zgodne z zasadami państwa prawnego stosowanie sankcji administracyjnych (art. 32-37).

W projekcie przewidziano również prawo do ustalenia sposobu załatwienia sprawy w umowie z organem administracji. Jest to rozwiązanie całkowicie nowe w polskim prawie administracyjnym, z pewnością jednak warte rozważenia wobec zmieniających się form administrowania. Decydując się na jego zaproponowanie, odwołano się do sprawdzonych w praktyce rozwiązań funkcjonujących w prawie niemieckim.

Na zakończenie tej krótkiej prezentacji projektu ustawy - *Przepisy ogólne prawa administracyjnego* chciałbym podkreślić jego wielką zaletę, tzn. wybór ewolucyjnej drogi prowadzącej do osiągnięcia wyznaczonych, opisanych wyżej celów. Pomimo swojego nowatorstwa w sensie idei legislacyjnej, wprowadzenie tej ustawy nie spowoduje drastycznej zmiany stanu prawnego. Moc obowiązującą powinny bowiem zachować wszystkie przepisy odrębne, choć uzupełnią je instytucje prawne poprawiające standard ochrony praw jednostki w jej kontaktach z administracją publiczną. Proponowane rozwiązania, zmierzające w szczególności do uproszczenia i ułatwienia stosowania prawa administracyjnego, pobudzające do szerszego wykorzystania koncyliacyjnych i negocjacyjnych metod administrowania, mogą przyczynić się ponadto do zmniejszenia ilości sporów administracyjnych i spraw sądowo-administracyjnych, a tym samym - do relatywnego zmniejszenia wydatków na administrację publiczną i sądownictwo administracyjne, co choć jest raczej celem drugorzędnym, zapewne nie jest bez znaczenia.

Wobec powyższego, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się z uprzejmą prośbą o wystąpienie przez Radę Ministrów z inicjatywą ustawodawczą, której przedmiotem będzie przedłożony projekt ustawy - *Przepisy ogólne prawa administracyjnego*. Licząc na życzliwą akceptację, przekazuję w załączeniu stosowne materiały oraz wyrażam gotowość udziału, wraz z ekspertami, w ewentualnym spotkaniu poświęconemu prezentacji zawartych w projekcie rozwiązań i ich przewidywanego znaczenia dla praktyki tworzenia i stosowania prawa. Projekt wydaje się być propozycją dojrzałą legislacyjnie, co oczywiście nie wyklucza dyskusji, w której chętnie wezmę udział.

Będę wdzięczny za poinformowanie o sposobie rozpatrzenia przez Radę Ministrów niniejszego wniosku. Jednocześnie uprzejmie powiadamiam, że podobne wystąpienie skierowałem także do Prezydenta RP oraz Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu. Ufam bowiem, że obywatelskie prawo do dobrej administracji może być skuteczniej chronione dzięki zgodnemu współdziałaniu najważniejszych organów władzy państwowej.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski