

Sebastian Krzysztof Bentkowski

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-9348-9663

sebastian.bentkowski@uwm.edu.pl

Determinanty wiarygodności w prawie administracyjnym

Wstęp

Wiarygodność odnosi się do wielu obszarów aktywności ludzkiej. Rozumiana jest zazwyczaj jako cecha kogoś lub czegoś niebudzącego wątpliwości, któremu możemy zaufać. Ze względu na interdyscyplinarny charakter cecha wiarygodności podmiotów, przedmiotów procesów i zjawisk stanowi płaszczyzną badawczą nauk ścisłych i przyrodniczych oraz nauk społecznych, w tym nauki prawa, ekonomii i finansów, nauk o zarządzaniu i jakości, nauk socjologicznych, nauk o bezpieczeństwie.

W naukach prawnoadministracyjnych cecha wiarygodność może być przedmiotem badań w różnych ujęciach i aspektach. Cechę wiarygodności można bowiem rozpatrywać w ujęciu metodologicznym i rzeczywistym, podmiotowym i przedmiotowym, a także w aspekcie ustrojowym, materialnoprawnym lub procesowym. Wiarygodność może być również zastosowana jako kryterium oceny albo jako jedna z cech pożądanых w procesie stanowienia lub stosowania prawa administracyjnego.

Podjęcie w niniejszym artykule zagadnienia wiarygodności w prawie administracyjnym wynika z dążeń teorii i praktyki administrowania do pozyśskania „dobrej” administracji, charakteryzującej się legalnością podejmowanych działań, prawidłową oceną stanu faktycznego przy wydawaniu decyzji, skutecznością, gospodarnością i rzetelnością. Celem artykułu jest przedstawienie zagadnienia wiarygodności w prawie administracyjnym. Przedmiot niniejszych rozważań obejmuje m.in. charakterystykę i systematykę pojęcia wiarygodności w świetle prawa administracyjnego oraz analizę w tym kontekście stanu prawnego i dotychczasowego dorobku naukowego podejmującego zagadnienie podstaw prawnych funkcjonowania administracji oraz tworzenia i stosowania prawa administracyjnego. Efektem tychże refleksji jest wskazanie czynników

prawnych determinujących osiągnięcie wiarygodności, do których można zaliczyć zasady ustrojowe zawarte w Konstytucji RP, wyznaczniki „dobrej” legislacji administracyjnej oraz przepisy zapewniające stosowanie prawa w sposób budzący zaufanie obywateli do organów władzy publicznej.

Pojęcie wiarygodności

Pojęcie wiarygodności odnoszące się do zaufania i braku wątpliwości można rozpatrywać w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym. W ujęciu podmiotowym cechą wiarygodności (lub jej braku) odnosi się do osób fizycznych oraz osób prawnych, przedsiębiorstw, organów władzy państwowej i innych sformalizowanych organizacji. W ujęciu przedmiotowym wiarygodność może charakteryzować konkretne działania, procesy oraz rzeczy materialne lub niematerialne. Wiarygodność jest przy tym jednym z kryteriów oceny oraz spełnia przesłanki „ocen praktycznych”¹. Przykładowo: według kryterium wiarygodności można ocenić wyniki badań i analiz, zeznania i wyjaśnienia, systemy zarządzania lub bezpieczeństwa, sytuację finansową i zdolność kredytową, informacje, dokumenty, księgi rachunkowe i sprawozdania finansowe, a także przygotowanie organizacyjno-prawne i finansowe do prawidłowego prowadzenia niektórych rodzajów działalności gospodarczej. Wiarygodność wiąże się przy tym z autentycznością i prawdziwością². Ma zatem ogromne znaczenie dla wszelkiej działalności, której skuteczność determinowana jest prawidłowym ustaleniem stanu rzeczywistego lub planowaniem.

W świetle powyższych rozważań można przyjąć, że wiarygodność, jako cecha odnosząca się do podmiotów, przedmiotów lub działań, może stanowić płaszczyznę badawczą nauki administracji i prawa administracji. Pojęcie wiarygodności można bowiem odnosić do działań lub właściwości organów administracji podmiotów oraz procesów lub zjawisk zachodzących w administracji publicznej. Po pierwsze, wiarygodność w prawie administracyjnym można rozpatrywać w kontekście konstytucyjnych przesłanek warunkujących funkcjonowanie administracji publicznej w sposób budzący zaufanie do tej sfery władzy publicznej. Po drugie, można mówić o wiarygodności w kontekście wpływu procesu legislacyjnego na jakość prawa administracyjnego. Wiarygodność jest również cechą pożądaną w toku postępowania administracyjnego zakończonego decyzją administracyjną.

¹ Szerzej na temat ocen: M. Lewandowski, *Analiza struktur zadań oceniających*, „Prakseologia” 1975, nr 3–4, s. 55–56; T. Kotarbiński: *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1975, s. 345.

² M. Miszczak, *Weryfikacja wiarygodności informacji zamieszczonej w Internecie – pragmatyka istotna dla zachowania bezpieczeństwa na poziomie jednostki*, „Nowoczesne Systemy Zarządzania” 2021, nr 3, z. 15, s. 54.

Konstytucyjne wyznaczniki wiarygodnej administracji publicznej

Rola i pozycja ustrojowa administracji publicznej sprawia, że jej wiarygodność utożsamiana jest ze zgodnością działania z prawem, praworządnością, terminowością i bezstronnością, prawidłową oceną stanu faktycznego przy wydawaniu decyzji, skutecznością, gospodarnością i rzetelnością oraz wysokim poziomem wykształcenia kadry urzędniczej. Administracja powinna również wykonywać przypisane jej zadania oraz stosować prawo w sposób budzący zaufanie obywateli. Cel tej można natomiast osiągnąć w demokratycznym państwie prawa poprzez stworzenie administracji warunków do legalnego i sprawnego wykonywania przypisanych funkcji, a także zapewnienie poszanowania interesu publicznego oraz indywidualnego w działalności organów władzy publicznej. Tak rozumiane standardy wiarygodnej administracji określone są przede wszystkim w konkretnych przepisach ustawy zasadniczej. Wyrażona w art. 2 Konstytucji RP idea demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, wyraźnie wskazuje na ustrojową funkcję państwa wykonującego zadania na rzecz obywateli zgodnie z interesem publicznym i indywidualnym oraz z poszanowaniem prawa stanowiącego przez wybranych w demokratycznych wyborach przedstawicieli społeczeństwa³. Przepis art. 30 Konstytucji nakłada jednocześnie na władze publiczne obowiązek poszanowania i ochrony praw człowieka i obywatela, zaś ograniczenie korzystania z tych konstytucyjnych praw, w myśl art. 31, może nastąpić jedynie w określonych w ustawie sytuacjach wyjątkowych i w zakresie koniecznym do zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego (bez naruszania istoty wolności i praw)⁴. Sformułowana ponadto w art. 32 Konstytucji zasada równości obywateli wobec prawa oraz obowiązek jednakowego traktowania przez organy państwowe obywateli w porównywalnych sprawach wymaga przy wydawaniu przez te organy rozstrzygnięć powodujących skutki prawne lub faktyczne u odbiorców, prawidłowego stosowania przez organy obowiązujących unormowań prawnych, rzetelnego prowadzenia postępowań wyjaśniających oraz szczegółowego uzasadniania decyzji, zwłaszcza niezgodnych z oczekiwaniami odbiorców⁵. Zestawienie tych przepisów z wyrażającym zasadę praworządności art. 7 Konstytucji będzie zatem stanowić wyznacznik

³ Szerzej na temat zasady demokratycznego państwa prawa: Z. Witkowski, J. Glaster, B. Gronowska, A. Bień-Kacała, W. Szyszkowski, [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2000, s. 71–72.

⁴ Por. B. Banaszek, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne*, Wrocław 1996, s. 113. O ograniczeniu praw jednostki w sytuacjach nadzwyczajnych zob. też: B. Gronowska, *Wolność, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] Z. Witkowski, J. Glaster, B. Gronowska, A. Bień-Kacała, W. Szyszkowski, op. cit., s. 132.

⁵ Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483. Zob. też J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego*, [w:] H. Zięba-Załućka (red.), *Prawo konstytucyjne. Wybrane zagadnienia*, Rzeszów 1999, s. 43.

wiarygodnej administracji. Przepisy te wskazują obowiązek realizacji działań celów państwa na podstawie i w granicach prawa, w sposób budzący zaufanie do organów władzy publicznej, przy zachowaniu swobód obywatelskich i służebnej roli administracji publicznej wobec społeczeństwa⁶.

Podkreślić przy tym należy, że obowiązek działania administracji na podstawie prawa eliminuje dowolność działań organów państwowych, a także standaryzuje wykonanie zadań poprzez dostosowanie tej działalności do wymagań określonych przez ustawodawcę. Rodzaje tych norm wymienia przede wszystkim art. 87 Konstytucji, zaś art. 93 ust. 1 i 2 dokonuje ich podziału na normy obowiązujące w stosunkach zewnętrznych organów publicznych oraz normy wewnętrzne. Pierwsza grupa tych norm warunkuje wiarygodność administracji w relacjach zewnętrznych, druga zaś determinuje wiarygodność poprzez standaryzację formalnoprawną organizacji wewnętrznej administracji publicznej na poziomie systemu i urzędu⁷.

Inne konstytucyjne wyznaczniki wiarygodności administracji wiążą się z szeregiem obowiązków władzy publicznej, jak zapewnienie jawności i przejrzystości działania, zorganizowanie otwartego dostępu do służby publicznej. Do konstytucyjnych uprawnień obywateli wpływających na wiarygodność administracji można z kolei zaliczyć prawo zaskarżania decyzji organów administracji, składania petycji i wniosków oraz prawo do wypłaty odszkodowania za szkody wyrządzone działaniami władz publicznych⁸.

Świadomość społeczna w odniesieniu do rzeczywistych działań administracji publicznej jest istotnym elementem oceny jej wiarygodności. Przyznanie zatem w Konstytucji prawa do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej, a także osób pełniących funkcje publiczne oraz wykonujących zadania publiczne i gospodarujących mieniem państwa (art. 61) pozwala na monitorowanie przez społeczeństwo poziomu sprawności i praworządności realizacji zadań administracji oraz ograniczenie możliwości podejmowania działań korupcyjnych przez podmioty władzy publicznej⁹. Społeczeństwo w ustroju demokratycznym powinno mieć świadomość, w jaki sposób, w jakim celu i kto podejmuje rozstrzygnięcia oddziałujące na interes społeczny i indywidualny. Dostęp obywateli do informacji publicznej, w tym informacji przetworzonej, pozwala ocenić legalność oraz uzyskać wiedzę o działaniach administracji publicznej, które w przyszłości mogą bezpośrednio lub pośrednio oddziaływać na sytuację prawną lub finansową obywateli.

Wiarygodność administracji determinowana z jednej strony jest transparentnością działania, z drugiej zaś ochroną przed jej nieuzasadnionym wykorzystaniem. Konstytucja wyznacza standard w tej materii, stanowiąc

⁶ O zasadzie praworządności por. Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2000, s. 73.

⁷ K. Eckhardt, *Źródła prawa w Konstytucji*, [w:] H. Zięba-Załucka (red.), op. cit., s. 27–34.

⁸ Szerzej na temat ochrony wolności i praw jednostki: B. Gronowska, op. cit., s. 129–131.

⁹ Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483.

w art. 51, że jedynie w niezbędnym zakresie w demokratycznym państwie prawa władze publiczne mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać informacje na temat obywateli. Standard ten wzmacnia zaufanie obywateli w stosunku do władz publicznych, a co za tym idzie – wpływa na wiarygodność administracji, zwłaszcza że przyznaje obywatelom prawo żądania weryfikacji i usunięcia danych nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych niezgodnie z prawem¹⁰.

Na zaufanie obywateli do władz publicznych ma również wpływ możliwość aktywnego udziału obywateli w planowaniu i wykonywaniu zadań publicznych, co w Konstytucji zostało wyrażone poprzez przyznanie obywatelom prawa udziału w referendum, zwłaszcza w referendum lokalnym (art. 170), oraz otwartego dostępu do służby publicznej (art. 60)¹¹. Możliwość bezpośredniego wpływu na decyzje dotyczące danej wspólnoty poprzez udział w referendum lokalnym jest ważnym elementem jakości zewnętrznej administracji – obywatele mogą bowiem wyrażać i urzeczywistniać w tej formie swoje potrzeby i oczekiwania wobec konkretnych działań administracji. Z kolei otwarty dostęp do kadry urzędniczej podkreśla wymóg bezstronności władzy wykonawczej w realizacji zadań państwa oraz determinuje konieczność określenia jasnych i przejrzystych reguł naboru do służby publicznej.

Wiarygodność administracji uzależniona jest ponadto od prawno-ustrojowych środków zabezpieczenia przyznanego prawa obywateli. Bogusław Banaszek i Artur Preisner wyróżnili dwie formy ochrony praw podstawowych: represyjną i prewencyjną¹². Środki tej ochrony można podzielić na środki proceduralne i instytucjonalne. Do pierwszej grupy zaliczyć trzeba określone w art. 63 Konstytucji prawo składania do organów władzy publicznej lub organów wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji publicznej petycji, wniosków i skarg na działania sprzeczne z interesem publicznym lub indywidualnym, oraz ujęte w art. 78 Konstytucji prawo zaskarżenia decyzji wydanych w I instancji, a także w art. 79 prawo wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego organ administracji publicznej dokonał rozstrzygnięcia¹³. Dzięki tym przepisom obywatele mają nie tylko możliwość sygnalizowania działań administracji, które naruszają ich interesy, ale również faktyczną możliwość zmiany rozstrzygnięć będących w sprzeczności z zasadami państwa prawnego i niezgodnych z ich oczekiwaniami.

¹⁰ Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483. Por. też M. Jackowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 28 listopada 2002 r., II SA 3389/01*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 126(10).

¹¹ Szerzej na temat pojęcia referendum: B. Banaszek, A. Preisner, op. cit., s. 154–156. Zob. też M. Kijowski, *Sejm*, [w:] H. Zięba-Załucka (red.), op. cit., s. 88.

¹² B. Banaszek, A. Preisner, op. cit., s. 113.

¹³ Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483. Szerzej na temat skargi konstytucyjnej: B. Wierzbowski, *Skarga konstytucyjna – oczekiwania i problemy*, „Przegląd Sądowy” 1991, nr 4; Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1.

Do tego rodzaju środków powinno się również zaliczyć prawo obywateli do wynagrodzenia za szkody wyrządzone przez sprzeczne z prawem działania organów władzy publicznej. Nie odnosząc się do rzeczywistych możliwości wyegzekwowania od władzy publicznej takiego odszkodowania, oprócz uprawnienia obywateli do dochodzenia naprawienia wyrządzonych im szkód, prawo to determinuje kadreę urzędniczą, z uwagi na skutki finansowe, do rzetelnego rozpatrywania spraw obywateli oraz prawidłowego stosowania obowiązujących norm prawnych¹⁴.

Grupa środków instytucjonalnych kształtujących wiarygodność administracji obejmuje instytucje, których zadaniem jest ochrona praw obywateli i zapewnienie, aby działania władz publicznych nie budziły wątpliwości pod względem zgodności z prawem. Do grupy tej należałoby zaliczyć Trybunał Konstytucyjny, Rzecznika Praw Obywatelskich, sądownictwo administracyjne oraz Najwyższą Izbę Kontroli¹⁵.

Uwarunkowania legislacyjne wiarygodności prawa administracyjnego

Wiarygodność można również rozpatrywać w kontekście wpływu procesu legislacyjnego na jakość prawa administracyjnego. W związku z tym, że proces prawotwórczy definiowany jest w nauce administracji jako proces podejmowania decyzji państwowych (prawodawczych) dotyczących wyboru wzorca postępowania, który ma stać się obowiązującym i którego przestrzeganie zagrożone jest przymusem państwowym, zagadnienie prawodawstwa w ujęciu jakości wiąże się z zasadami tworzenia prawa, w tym planowania i prognozowania działalności prawotwórczej, zakresem tworzonego ustawodawstwa oraz wzajemnej relacji między działalnością legislacyjną administracji a przepisami prawnymi stanowionymi przez władzę ustawodawczą¹⁶.

Legalność i sprawność działania administracji publicznej, a tym samym jej wiarygodność, determinowana są w szczególności jakością przepisów formalizujących jej ustrój i organizację. Dotyczy to głównie projektowania struk-

¹⁴ Por. M. Babiak, *Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej*, „Radca Prawny” 2002, nr 53(3).

¹⁵ Szerzej na temat systemu organów kontroli publicznej: A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2001, s. 7 i nast.; S. Geberhner, *Sejmowy Rzecznik Praw Obywatelskich*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 11; A. Karnicka, *Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie kształtowania się kultury prawnej. Uwarunkowania, przedmiot, metody*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 12; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999, s. 43–44.

¹⁶ H. Groszyk, A. Korybski, *Instytucje prawne społeczeństwa procesów prawotwórczych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1992, Prawo CCVI, nr 1313, s. 58, cyt. za: S. Zawadzki, *Kompleksowość procesu prawotwórczego*, „Studia Prawnicze” 1979, nr 1, s. 6–7.

tur administracji publicznej oraz wykonawczej działalności administracji publicznej. Należyte przygotowanie aktów ustawowych i aktów wykonawczych oraz skoordynowanie działań różnych organów w zakresie przygotowania aktu, a także zapewnienie udziału społeczeństwa w procesie stanowienia prawa, jest niezbędnym elementem pozyskiwania jakości ustrojowych przepisów formalizujących strukturę poszczególnych organów i więzi między nimi oraz przepisów procedury i prawa administracyjnego. Jakość tych przepisów wpływa z kolei na prawidłowość stosowania prawa przez administrację publiczną¹⁷.

Proces prawotwórczy powinien być podporządkowany zasadom tworzenia prawa, będących dyrektywami obowiązującymi uczestników postępowania prawodawczego i prognozującym to postępowanie. Jerzy Bafia zaliczał te zasady do ogólnej grupy zasad prawa¹⁸. W związku z tym, że zasady tworzenia prawa przyjmują formę norm prawnych lub postulatów formułowanych przez naukę i praktykę, obowiązek stosowania się do tych zasad należy ujmować szeroko. Do zasad tworzenia prawa, mających szczególne znaczenie dla formalizacji administracji, zalicza się zasady racjonalnego tworzenia prawa¹⁹.

W ujęciu szerokim zasady racjonalnego tworzenia prawa uwzględniają ustrój społeczno-polityczny oraz dyrektywy techniki prawodawczej. W literaturze przedmiotu dokonuje się klasyfikacji tych zasad. Według Henryka Rota i Jacka Grzegorzcyka można wyróżnić następujące grupy zasad ogólnych tworzenia prawa: zasady ustrojowe, zasady aksjologiczne, zasady stosunku wzajemnego aktów prawotwórczych oraz zasada organizacji prac prawotwórczych²⁰. Wpływ zasad ustrojowych na formalizację organizacji administracji, do których zalicza się zasady planowania, praworządności i demokracji bezpośredniej, wyraża się poprzez zracjonalizowanie procesu prawotwórczego, wyznaczenie zgodnie z przyjętymi systemami wartości, kierunków prawotwórstwa, przeciwdziałanie przeformalizowaniu organizacji administracji oraz udział czynnika społecznego w tworzeniu prawa²¹. Treść tych zasad wskazuje, że mogą być wykorzystywane do osiągnięcia jakości rozwiązań organizacyjnych. Ingerencja czynnika społecznego w kształtowaniu procesów prawotwórczych jest z kolei uwarunkowana stanem ekonomiki, struktur społecznych, rozwiązań organizacyjnych państwa, kultury danego społeczeństwa²². Do zasad aksjologicznych, określanych przez Jerzego Wróblewskiego dyrektywami trwałości aktu normatywnego, zalicza się minimalizację zmian w systemie prawnym.

¹⁷ M. Sitek, *Jakość prawa miejscowego jako warunek dobrze funkcjonującego samorządu*, „Journal of Modern Science” 2017, nr 1(32), s. 154.

¹⁸ J. Bafia, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1980, s. 82.

¹⁹ J. Łukasiewicz, *Prawne uwarunkowania skuteczności administracji publicznej*, Lublin 1990, s. 190–191.

²⁰ H. Rot, J. Grzegorzcyk, *Kształtowanie systemu prawa*, t. I/II, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1984, Prawo CXVIII, nr 699, s. 150–155.

²¹ J. Łukasiewicz, op. cit., s. 192.

²² H. Groszyk, A. Korybski, op. cit., s. 58.

Według tych zasad tworzone przepisy prawne powinny charakteryzować się elastycznością, pozwalającą, poprzez pozostawienie „luzów”, obniżyć sformalizowanie organizacji administracji²³. Z powyższą zasadą koresponduje również zasada stosunku wzajemnego aktów prawotwórczych, w szczególności zasada przymusu ustawy oraz kompetencji prawotwórczej, która determinuje podniesienie elastyczności organizacyjnej administracji oraz racjonalizuje proces tworzenia prawa²⁴. Ostatnia grupa wymienionych zasad sugeruje systemowe podejście do tworzenia prawa. Zasada organizacji prac prawotwórczych odnosi się do prac legislacyjnych jako cyklu zorganizowanego działania uwzględniającego planowanie, udział czynnika społecznego, środowiskowego i fachowego w procesie prawotwórczym.

Do zasad tworzenia prawa w ujęciu węższym zalicza się dyrektywy techniki prawotwórczej. W nauce administracji wyróżnia się czynniki wynikające z zasad racjonalnego tworzenia prawa, które wpływają na skuteczność stosowania prawa przez administrację. Do nich Zbigniew Leoński zaliczył trzy dyrektywy techniki prawodawstwa: dyrektywę jasności tworzonych przepisów, faktycznego oddziaływania przepisów oraz stosowania systemu środków służących realizacji przepisów²⁵. Dopelnieniem tych czynników są uwarunkowania aksjologiczne, których ingerencja w tworzenie prawa sprowadza się do uwzględniania w procesie legislacyjnym społecznie akceptowanych wartości²⁶.

Powyższe rozważania na temat roli prawodawstwa w kształtowaniu administracji publicznej wskazują, że formalizacja administracji w oparciu o racjonalne tworzenie prawa jest czynnikiem warunkującym wiarygodność działań administracji. Ponadto zakres tej regulacji oraz sposób tworzenia prawa determinuje tę wiarygodność poprzez odpowiednią jakość prawa administracyjnego, której miarą będzie wysoki stopień społecznej akceptacji norm prawnych. Osiągnięcie tak rozumianej wiarygodności w prawie administracyjnym będzie natomiast możliwe przy zachowaniu odpowiedniego poziomu partycypacji społecznej w działaniach legislacyjnych²⁷. Przykładem rozwiązań prawnych skutecznie zapewniających udział czynnika społecznego w tworzeniu prawa administracyjnego są m.in. przepisy regulujące możliwość zgłaszania wniosków i uwag do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁸.

²³ Por. J. Wróblewski, *Tworzenie prawa a wykładnia prawa*, „Państwo i Prawo” 1978, nr 6, s. 13 i nast.

²⁴ Por. H. Rot, J. Grzegorzczak, op. cit., s. 159. Zob. też J. Łukasiewicz, op. cit., s. 193.

²⁵ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 1999, s. 42.

²⁶ Por. Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994, s. 114 i nast.

²⁷ Szerzej na temat partycypacji społecznej: I. Niżik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.

²⁸ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 741).

Wiarygodność w procesie wydawania decyzji administracyjnych

Wiarygodność można również rozpatrywać w kontekście wydawania rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej. Wydawanie decyzji administracyjnych zalicza się do podstawowych form działania administracji, stanowiących „produkt” administracji oraz instrument realizacji jej funkcji²⁹. Decyzje administracyjne umożliwiają również realizację programu działań administracji³⁰. Dlatego społeczeństwo ocenia wiarygodność administracji publicznej przez pryzmat samych decyzji administracyjnych, jak i postępowań, po przeprowadzeniu których owe decyzje są wydawane. Prawidłowość rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych i ich legalność zależy zarówno od stopnia przestrzegania przepisów prawa materialnego i postępowania, jak i od zorganizowania administracji, w szczególności wyszkolenia kadr administracji, podziału i obciążenia pracą, przepływu informacji, wyposażenia technicznego. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie m.in. w poglądach Wacława Dawidowicza, według którego normy prawne mają nadrzędny charakter w oddziaływaniu na proces podejmowania decyzji, który może być zgodny lub niesprzeczny z tymi normami. Autor ten nie zgadzał się natomiast z poglądem, że czynniki, takie jak dyrektywy polityczne, normy etyki, założenia „stylu pracy”, determinują proces podejmowania decyzji równorzędnie z normami prawnymi³¹. Inni przedstawiciele doktryny, np. Ernest Knosala, Lidia Zacharko i Andrzej Matan, podkreślają, że Januszem Borkowskim, że głównym czynnikiem warunkującym proces podejmowania decyzji administracyjnych są normy ogólnego postępowania administracyjnego³². Można zatem stwierdzić, że wiarygodność administracji przy wydawaniu decyzji administracyjnych determinowana jest przede wszystkim czynnikami prawnymi, do których można zaliczyć przestrzeganie zasad postępowania administracyjnego, a także pozostałych przepisów regulujące procedurę administracyjną³³.

Zasady postępowania administracyjnego, których wymóg przestrzegania bezpośrednio oddziałuje na wiarygodność administracji w toku wydawania decyzji, to m.in. zasady: praworządności i prawdy obiektywnej (art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego), rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony (art. 7a), współdziałania w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny

²⁹ T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby jej realizacji*, Wrocław 1992, s. 12.

³⁰ J. Łętowski, S. Strachowski, J. Szreniawski, W. Taras, A. Wróbel, *Nauka administracji – wybrane zagadnienia*, Lublin 1993, s. 50.

³¹ W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1984, s. 83.

³² J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, s. 139–141, cyt. za: E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *Nauka administracji*, Kraków 2000, s. 39.

³³ Z. Leoński, op. cit., s. 21–45.

i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania (art. 7b), prowadzenia spraw w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej (art. 8 § 1), nieodstępowania od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw (art. 8 § 2), jawności postępowania (art. 9), czynnego udziału strony (art. 10), prostoty i szybkości (art. 12), dążenia w miarę prawnych możliwości do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych (art. 13), umożliwienia stronom oceny działania urzędów kierowanych przez te organy, w tym pracowników tych urzędów (art. 14 a)³⁴. Istotne znaczenie dla osiągnięcia wiarygodności ma zasada ogólna wyważenia racji interesu publicznego i słusznych interesów jednostki. Zasada ta nabiera szczególnego znaczenia w sprawach, w których organ administracji rozstrzyga o prawach lub obowiązkach strony, korzystając ze swobody wyboru rozstrzygnięcia spraw danej przez uznanie administracyjne³⁵.

Treść tych zasad wyraźnie zatem determinuje wiarygodność administracji. Przykładowo: z zasady praworządności wynika, że organ administracji w postępowaniu administracyjnym nie może podejmować czynności lub też wymagać od stron wykonania obowiązków innych niż przewidują to przepisy prawa. Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji zobowiązuje do prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej³⁶. Zasada prawdy obiektywnej wymaga z kolei, aby organy wnikliwie i całościowo analizowały fakty, na podstawie których wydają rozstrzygnięcia. Prawo strony do aktywnego udziału we wszystkich etapach postępowania jest następnym standardem jakości działań, nakładającym na organy administracji obowiązek umożliwienia stronie skorzystania z tego prawa, np. poprzez uprawnienie do zapoznania i ustosunkowania się do zebranego w danej sprawie materiału dowodowego. Zasada ta ściśle związana jest z zasadą jawności, ponieważ zapewnienie informowania stron o okolicznościach prawnych i faktycznych, mogących wpływać na ich prawa i obowiązki, a także powiadamianie stron o możliwości zaistnienia szkody wskutek nieznamośći prawa, stanowi istotny wyznacznik, którego spełnienie potwierdza dbałość organów administracji o prawidłowe rozpatrywanie spraw obywateli.

Do pozostałych przepisów ogólnego postępowania administracyjnego, wpływających na wiarygodność administracji, należy zaliczyć normy mające zapewnić bezstronność i obiektywizm przy wydawaniu rozstrzygnięć poprzez obligatoryjne lub fakultatywne wyłączenie organu (art. 24–27 k.p.a.), przepisy określające terminy załatwienia sprawy (art. 35–36 k.p.a.), uprawnienia stron w przypadku przewlekłości lub bezczynności administracji (art. 37 k.p.a.)

³⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 735), dalej jako k.p.a.

³⁵ Wyrok NSA z 11 czerwca 1981 r., sygn. akt SA 820/81, ONSA 1981, Nr 1, poz. 57.

³⁶ Temat instytucji i regulacji procesowych służących realizacji zasady budzenia zaufania do organów władzy publicznej przedstawił kompleksowo w monografii J. Chmielewski, *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 160–199; zob. też L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2004, s. 51–66.

oraz odpowiedzialność pracownika organu administracji z tego tytułu (art. 38 k.p.a.). Na wiarygodność działań administracji w toku postępowania administracyjnego wpływają również standardy o charakterze technicznym, np. dołączenia czy też wymóg prowadzenia w aktach sprawy w formie pisemnej lub elektronicznej metryk sprawy (art. 66a § 2 k.p.a.). Zwłaszcza ten ostatni wymóg pozwala stronom postępowania ocenić wiarygodność administracji i zindywidualizować odpowiedzialność za ewentualne nieprawidłowości przy wydawaniu decyzji. Wiarygodność determinowana jest również przepisami dotyczącymi postępowania wyjaśniającego, w tym unormowaniami w zakresie przeprowadzenia postępowania dowodowego (rozdział 5 k.p.a.)³⁷.

Szczególnie znacznie dla oceny wiarygodności organu administracji w procesie wydawania decyzji mają prawne wymagania odnoszące się do formy zewnętrznej decyzji oraz jej treści. Praktycznie każdy z wymienionych w art. 107 k.p.a. obligatoryjnych elementów decyzji, takich jak oznaczenie organu wydającego decyzję, data wydania decyzji, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, poinformowanie o prawie i trybie złożenia odwołania oraz podpis osoby upoważnionej do wydania decyzji (imię i nazwisko, stanowisko służbowe), stanowi standard niezbędny do osiągnięcia wiarygodności poprzez poszanowania interesów podmiotów w relacjach z organami administracyjnymi³⁸.

Elementem umożliwiającym stronom postępowania ocenę wiarygodności działań administracji jest niewątpliwie uzasadnienie decyzji, zwłaszcza wydanej na niekorzyść strony. Uzasadnienie decyzji powinno w założeniu nie budzić wątpliwości strony co do podstaw faktycznych i prawnych podjętego przez organ rozstrzygnięcia. Aby zrealizować postulat wiarygodności, uzasadnienie decyzji powinno przede wszystkim pozwalać stronie postępowania ocenić legalność i rzetelność działań organów administracji podczas załatwienia sprawy. Osiągnięcie wiarygodności w tym obszarze jest szczególnie ważne, albowiem treść uzasadnienia decyzji zazwyczaj wpływa na skorzystanie przez stronę ze środków zaskarżenia decyzji³⁹.

Podsumowanie

Podsumowując rozważania o wiarygodności w prawie administracyjnym, można stwierdzić, że zagadnienie to ma charakter wielopłaszczyznowy i od-

³⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 735).

³⁸ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 735.

³⁹ L. Żukowski, R. Sawuła, op. cit., s. 156–160. Por. też wyroki NSA: z 10 lipca 1985 r., sygn. akt SA/Kr 579/85, ONSA 1985, Nr 2, poz. 14 oraz z 30 czerwca 1983 r., sygn. akt I SA 178/83, ONSA 1983, Nr 1, poz. 51.

nosi się do norm administracyjnego prawa ustrojowego, materialnego i procesowego. Ograniczone ramy niniejszego opracowania pozwoliły jedynie zasygnalizować temat prawnych aspektów wiarygodności administracji publicznej. Niewątpliwie do czynników determinujących wiarygodność prawa administracyjnego można zaliczyć normy ustrojowe zawarte w Konstytucji RP, przestrzeganie zasad „dobrej” legislacji administracyjnej oraz stosowanie przepisów ogólnego postępowania administracyjnego w sposób budzący zaufanie obywateli do organów władzy publicznej. Zagadnienie wiarygodności w prawie administracyjnym wykracza jednak znacznie poza wyżej wymienione zagadnienia. Wiarygodność można bowiem rozpatrywać w kontekście ustrojowych przepisów regulujących organizację administracji na poziomie systemu lub urzędu, norm prawnych i pozaprawnych zapewniających rozliczalność administracji, np. wprowadzających kryteria i mierniki ocen skuteczności administracji, a także wpływu partycypacji społecznej na proces tworzenia prawa administracyjnego⁴⁰. Uzasadniona jest również analiza zakresu samego pojęcia wiarygodności. Przepisy prawa administracyjnego wymagają bowiem w niektórych przypadkach, aby podmiot ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności regulowane posiadał cechę wiarygodności (np. organizacyjnej, finansowej, technicznej).

W ocenie autora uzasadnione są zatem pogłębione badania na temat wiarygodności w prawie administracyjnym.

Wykaz literatury

- Babiak M., *Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej*, „Radca Prawny” 2002, nr 53.
- Bafia J., *Zasady tworzenia prawa*, PWN, Warszawa 1980.
- Banaszek B, Preisner A., *Prawo konstytucyjne*, Wyd. UW, Wrocław 1996.
- Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, PWN, Warszawa 1970.
- Buczowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego*, [w:] H. Zięba-Załucka (red.), *Prawo konstytucyjne. Wybrane zagadnienia*, Wyd. Oświatowe FOSZE, Rzeszów 1999.
- Chmielewski J., *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1.
- Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, PWN, Warszawa 1984.
- Geberhner S., *Sejmowy Rzecznik Praw Obywatelskich*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 11.
- Gronowska B., *Wolność, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] Z. Witkowski, J. Głaster, B. Gronowska, A. Bień-Kacała, W. Szyszkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, TNOiK, Toruń 2000.

⁴⁰ J. Supernat, Z Duniewska, M. Stahl, *O pojęciu rozliczalności (Accountability) w administracji*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl (red.), *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Warszawa 2013, s. 35–41.

- Groszyk H., Korybski A., *Instytucje prawne uspołecznienia procesów prawotwórczych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1992, Prawo CCVI, nr 1313.
- Jackowski N., *Glosa do wyroku NSA z dnia 28 listopada 2002 r., II SA 3389/01*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 126(10).
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1999.
- Karnicka A., *Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie kształtowania się kultury prawnej. Uwarunkowania, przedmiot, metody*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 12.
- Kmieciak Z., *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Wyd. UŁ, Łódź 1994.
- Knosala E., Zacharko L., Matan A., *Nauka administracji*, Zakamycze, Kraków 2000.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1975.
- Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby jej realizacji*, Wyd. UW, Wrocław 1992.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, C.H. Beck, Warszawa 1999.
- Lewandowski M., *Analiza struktur zadań oceniających*, „Prakseologia” 1975, nr 3–4.
- Łętowski J., Strachowski S., Szreniawski J., Taras W., Wróbel A., *Nauka administracji – wybrane zagadnienia*, Iunctim, Lublin 1993.
- Łukasiewicz J., *Prawne uwarunkowania skuteczności administracji publicznej*, Wyd. UMCS, Lublin 1990.
- Miszczak M., *Weryfikacja wiarygodności informacji zamieszczonej w Internecie – pragmatyka istotna dla zachowania bezpieczeństwa na poziomie jednostki*, „Nowoczesne Systemy Zarządzania” 2020, nr 3, z. 15.
- Nizik-Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Rot H., Grzegorzczak J., *Kształtowanie systemu prawa*, t. I/II, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1984, Prawo CXVIII, nr 699.
- Sitek M., *Jakość prawa miejscowego jako warunek dobrze funkcjonującego samorządu*, „Journal of Modern Science” 2017, nr 1(32).
- Supernat J., Duniewska Z., Stahl M., *O pojęciu rozliczalności (Accountability) w administracji*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl (red.), *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Sylwestrzak A., *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. UG, Gdańsk 2001.
- Wierzbowski B., *Skarga konstytucyjna – oczekiwania i problemy*, „Przegląd Sądowy” 1991, nr 4.
- Witkowski Z., Głaster J., Gronowska B., Bień-Kacała A., Szyszkowski W., *Prawo konstytucyjne*, TNOiK, Toruń 2000.
- Wróblewski J., *Tworzenie prawa a wykładnia prawa*, „Państwo i Prawo” 1978, nr 6.
- Zawadzki S., *Kompleksowość procesu prawotwórczego*, „Studia Prawnicze” 1979, nr 1.
- Żukowski L., Sawuła R., *Postępowanie administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2004.

Summary

The credibility determinants in administrative law

Keywords: law, administration, credibility, trust.

The approach to the issue of credibility in administrative law in this article results from the efforts of the theory and practice of administration to obtain “good” administration, characterized by the legality of actions taken, the correct assessment of the facts when issuing decisions, efficiency, economy and reliability. The purpose of this article is to present the issue of credibility in administrative law. The subject of the article includes, among others the characteristics and systematics of the concept of credibility in the light of administrative law and analysis in this context of the legal status and scientific achievements to date dealing with the issue of the legal basis for the functioning of administration and the creation and application of administrative law. The conducted analysis made it possible to formulate a conclusion that the factors influencing the credibility of administrative law include the systemic norms contained in the Constitution of the Republic of Poland, the principles of “good” administrative legislation and provisions ensuring the application of the law in a way that inspires citizens’ trust in public authorities.