

Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk

Janusz ŁĘTOWSKI

Rada Europy o postępowaniu administracyjnym

The Council of Europe in Administrative Proceedings

1. Wejście Polski do Rady Europy powitane zostało u nas powszechnym aplauzem; uznano to zresztą za fakt oczywisty, bowiem – jak często powtarzano w różnych wypowiedziach – w Europie byliśmy od zawsze, a jedynie narzucony z zewnątrz ustrój totalitarny uniemożliwił nam nie tylko pełne potwierdzenie owej okoliczności, lecz także korzystanie z dobrodziejstw, jakie miałyby dawać automatycznie owa przynależność. Nie zamierzam tutaj dyskutować ani okoliczności, ani następstw owej obecnej „europeizacji” naszego kraju. Chciałbym tylko dodać – i to zupełnie na marginesie – iż owa „europejskość” zmieni teraz zapewne gwałtownie swój charakter i treść. Do tej pory Rada Europy łączyła tylko dwanaście państw i to o pewnych zbliżonych założeniach politycznych, gospodarczych i społecznych. Już w ramach tej „zachodniej” dwunastki powstawały częste spory i konflikty. Teraz szykują się do oficjalnej „europeizacji” nie tylko państwa dawnego europejskiego bloku wschodniego, ale i republiki jugosłowiańskiej, a – co najważniejsze – republiki stworzone na gruzach Związku Radzieckiego. Otóż „zjednoczona Europa” obejmująca takie bogactwo państw, o tak odmiennych historiach, społeczeństwach, religiach, zwyczajach, gospodarkach, sposobach myślenia etc.etc. to już będzie twór jakościowo zgoła inny od dotychczasowej „europejskiej dwunastki”. Będą się rodzić nowe problemy, których treści, jakości i skali nawet nie można dziś przewidzieć. Cynik mógłby z ironią rzec, że owa „nowa europejskość” będzie to w pewnym sensie zemsta historii na dotychczasowych „europejczykach” za doprowadzenie do upadku wschodnioeuropejskich reżimów komunistycznych. Co się jednak stało, już się nie odmieni. Europa musi się zmienić, zmieni się, i to pewnie w zaskakujący dla wielu sposób.

2. Przedmiotem niniejszego szkicu nie są jednak wcale problemy „europeizacji” państw dawnego bloku wschodniego, ale niektóre zagadnienia wiążące się z przyszłą koniecznością dostosowania naszego prawa publicznego do tzw. standardów europejskich. Wejście do Europy przynosi bowiem ze sobą nie tylko prawa

i korzyści, ale także obowiązki, i to czasami trudniejsze, dotyczące sfer, do których ustawodawstwa wewnętrzne roszczą sobie zwykle absolutną wyłączność. Rada Europy bowiem uchwała bowiem konwencje, wydaje liczne dyrektywy i zalecenia, których przedmiotem jest głównie sfera określana jako „prawa człowieka”, a przede wszystkim stosunki na styku „obywatel-państwo”. Treść ich zwykle ma charakter liberalistyczny, legalistyczny i humanistyczny, a nieprzestrzeżenie ich wywołuje zwykle dosyć kwaśne reakcje europejskiej zbiorowości, a czasami nawet bardziej surowe oceny. W dziedzinie administracji publicznej można wyróżnić kilka płaszczyzn, którymi do tej pory zajmowała się Rada Europy. Są to:

- a) procedura kształtowania się (wypracowywania) decyzji administracyjnej oraz wszelkich działań administracji, których przedmiotem jest jednostka, łącznie z odpowiedzialnością administracji za szkody wyrządzone w majątku obywateli;
- b) dostęp do informacji będącej w posiadaniu organów administracji;
- c) ochrona jednostki przed nadużywaniem danych, gromadzonych przy pomocy komputerów.

Jak widać, zainteresowanie Rady Europy dotyczy w znacznej mierze problemów o charakterze proceduralnym. Przy bliższej analizie, ta wstępna ocena staje się jeszcze bardziej wyraźna. Dalej zajmę się tylko niektórymi zaleceniami dotyczącymi pierwszej płaszczyzny (decyzja).

3. W zakresie ochrony obywateli przed naruszeniami ich praw przez administrację zasadnicze znaczenie ma zalecenie (rezolucja) z 28 września 1977 r. nr 31/77, wielokrotnie omawiana i komentowana w rozmaitych publikacjach. Najogólniej rzecz biorąc, ustanawia ona fundamentalne reguły, którymi powinno się rządzić każde postępowanie administracyjne, aby mogło być uznane za odpowiadające regułom „europejskości”. Oto one:

- każdy ma prawo do wysłuchania w sprawie, której rezultatem może być decyzja, obciążająca go obowiązkami lub ograniczająca jego prawa;
- każdy ma prawo do uzyskania informacji o przebiegu sprawy, o dowodach i innych okolicznościach postępowania;
- każdy ma prawo do uczestnictwa w prowadzeniu postępowania go dotyczącego;
- decyzja musi być uzasadniona;
- od decyzji musi służyć odwołanie.

Wydaje się, że są to reguły tak oczywiste, iż pozostające poza wszelką dyskusją. Można też stwierdzić, iż są one w pełni przyjęte przez obowiązujące w Polsce przepisy, głównie przez k.p.a. Pod tym względem wszystko jest zatem w porządku. Gdybyż tu jednak tylko o treść przepisów chodziło! Problem polega jednak na tym, iż przedmiotem dyrektyw Rady Europy jest praktyka działania organów administrujących i to właśnie ona stanowi przedmiot skarg, zgłaszanych przez obywateli państw będących członkami Rady Europy do Trybunału Europejskiego w Strasburgu, a orzecznictwo tego organu jest już dziś bogate i zróżnicowane. Skoro zatem mówimy o praktyce, wskaźmy choćby na przypadki dokonywanych obecnie w Polsce rozmaitych weryfikacji i czystek w aparacie administracyjnym, w toku których właśnie owe fundamentalne reguły europej-

skie, dotyczące udziału zainteresowanego w sprawie, wglądu do akt, wyczerpującego uzasadnienia i możliwości odwoływania się bywały w zasadniczy sposób negliżowane i naruszane. Program ten rozwinąłem w obszernej glosie do jednego z orzeczeń NSA (OSPika nr 1/1992, s. 49) i dlatego też mogę tu pominąć wszelkie szczegóły. Należy jednak wyraźnie stwierdzić, iż pogląd o dochowywaniu europejskich reguł postępowania w tych właśnie sprawach przez decydujące organy polskiej administracji nie mógłby być głoszony bez zastrzeżeń. Chyba nawet uzasadnione byłoby wręcz przeciwnie stanowisko. Należy dodać zresztą, że z wyraźnymi zastrzeżeniami Rady Europy spotkały się np. procedury „dekomunikacyjne” podejmowane w Czechosłowacji. Problem ten zatem jest znacznie szerszy i wymaga bardzo poważnego podejścia.

4. Dobrym przykładem działań organów europejskich, dotyczących sfery procedowania organów administracji były także zalecenia z dnia 11 marca 1980 r. nr R 2/80/, dotyczące wykorzystywania sfery uznaniowej przy wydawaniu decyzji. Jest to również oryginalny i ciekawy akt, obejmujący różnorodną sferę zagadnień.

Najogólniej rzecz biorąc, organ administracji, działając w sferze uznania administracyjnego, winien działać wyłącznie w celu, w jakim przyznano mu uprawnienia dyskrecyjne, obowiązany jest dochowywać reguł obiektywności i bezstronności, przestrzegać zasady równości wszystkich wobec prawa, musi zachować równowagę między prawami, wolnościami i interesem strony, a celem działania, musi podjąć decyzję w rozsądnym (*raisonnable*) terminie i stosować obowiązujące go przepisy administracyjne (m.in. wytyczne organów zwierzchnich) w sposób stały i konsekwentny (tj. bez ekscesów). Owe przepisy administracyjne (wykonawcze) powinny być publikowane tak, by były znane (dostępne) zainteresowanym, a sama decyzja, jeśli jest negatywna dla strony, powinna być przyzwoicie i wyczerpująco uzasadniona. Zalecenia Rady Europy precyzują także, jak powinna wyglądać późniejsza kontrola decyzji uznaniowych (wykonywana przez niezawisły organ, najlepiej sąd, obejmująca sferę racjonalności i celowości decyzji etc.etc.). Słowem są to rzeczywiście zalecenia ustanawiające dosyć wysoki szczebel wymagań wobec praktyki organów administrujących i dochowywanie ich będzie się wiązać ze stałym wysiłkiem i kontrolą. Ale trzeba też stwierdzić, że efekt może być tylko pozytywny.

5. Inne z kolei zalecenia Rady Europy (uchwała z 16 września 1984, R 15/84) dotycząca odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez działania administracji państwowej. Zwraca uwagę, że w zaleceniach przyjęto, iż odpowiedzialność taka może być odpowiedzialnością zobiektywizowaną (za sam skutek). Naruszenie prawa przez administrację wiąże się wprost z domniemaniem błędu w służbie (zachowanie nie odpowiadające wymogom reguł dobrego administrowania) co oznacza, iż poszkodowany zwolniony jest od obowiązku wykazywania i dowodzenia winy konkretnego administratora. Odpowiedzialność obejmuje całość szkody, jeśli w grę wchodziła wina, ale może być też miarkowana wedle kryteriów słuszności, jeśli winy udowodnić nie można.

6. Można również wskazać na zalecenia Rady Europy z dnia 17 września 1987 R 16/87 dotyczące postępowania administracyjnego odnoszącego się do znacznej liczby adresatów. Zalecenia rekomendują w takim wypadku procedurę współuczestnictwa. I znowu (jak w poprzednich wypadkach) znajdujemy w tym dokumencie wykaz „reguł minimum”, a więc: informacja o projekcie dostarczona zawczasu wszystkim zainteresowanym, dopuszczenie ich do akt sprawy, uczestnictwo w kształtowaniu treści decyzji (choćby przez możliwość wypowiedzania się w drodze ustnej lub pisemnej, albo przez uczestnictwo w pracach kolegialnego organu decydującego lub doradczego). Co więcej, uważa się, iż podobne uprawnienia (w określonych wypadkach) powinny służyć obywatelom kraju sąsiadującego, jeśli realizacja projektu może wpłynąć na ich prawa, co jest rozwiązaniem perspektywicznym, oryginalnym i – w stosunku do dotychczasowych praktyk – nowym.

7. W 1989 r. (zalecenia z dnia 13 września, R 8/89) Rada Europy przyjęła zalecenia dotyczące potrzeby wprowadzenia postępowania dotyczącego zawieszenia skutków decyzji w wypadku wszczęcia postępowania przed sądem administracyjnym. Jedną z zasad postępowania sądowo-administracyjnego, przyjętą dotąd powszechnie w krajach europejskich, było bowiem, iż wszczęcie takiego postępowania nie wywiera bezpośredniego skutku w sferze wykonania zaskarżonej przed sądem decyzji. W interesie szerszej niż dotąd ochrony praw obywateli proponuje się teraz przełamanie tej reguły i przyznanie zainteresowanemu prawa do uzyskania zawieszenia wykonania decyzji mocą postanowienia administracyjnego lub sądowego, do momentu wydania przez sąd definitywnego rozstrzygnięcia. (Można tu dodać, że polskie przepisy przewidują tego rodzaju środki). Wspomniane zalecenia przewidują jednak coś więcej: możliwość wystąpienia o wstrzymanie realizacji decyzji nawet wtedy, gdy ostateczna decyzja nie została jeszcze wydana, lub też, gdy z okoliczności sprawy wynika konieczność natychmiastowego działania.

8. Można tu jeszcze dodać, iż w dniu 13 lutego 1991 r. wydano zalecenia nr 1/91 dotyczące nakładania kar przez organy administracji, opierające się na zasadzie, iż kary takie nakładane tylko w drodze ustawy i że zainteresowanemu muszą służyć co najmniej takie gwarancje, jakie służą mu w postępowaniu, którego przedmiotem jest wydanie decyzji administracyjnej. Przewiduje się także, iż w niedługiej przyszłości Rada Europy zajmie się zagadnieniami szczególnych gwarancji, które powinny służyć zainteresowanemu w postępowaniach dotyczących spraw finansowych i celnych.

Przedstawiłem tu, w bardzo skrótowej i powierzchownej formie, tylko niektóre z zaleceń Rady Europy dotyczących praw osób zainteresowanych w różnego rodzaju postępowaniach administracyjnych i sądowo-administracyjnych. Jest ich jednak więcej i dotyczą różnych spraw (np. niezmiernie ciekawe zalecenia dot. spraw karnych i cywilnych). Trzeba podkreślić jeszcze raz: zalecenia nie dotyczą tylko i wyłącznie treści przepisów przyjętych w państwach członkowskich. Dotyczą przede wszystkim praktyki działania decydujących organów, a ich naruszenia mogą być – i często bywają – przedmiotem skarg indywidualnych obywateli do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Organ ten ma już bogate i ciekawe

orzecznictwo, jest ono publikowane i dostępne. Wspomniane prace organów europejskich służą niewątpliwie rozwojowi i – w pewnym sensie – unifikacji prawa wewnętrznego państw członkowskich. Dowodem tego może być choćby niedawna ustawa włoska o postępowaniu administracyjnym (ustawa nr 241 z dn. 7 sierpnia 1990 r.), która na tle doświadczeń europejskich przewiduje również własne, oryginalne rozwiązania. W konsekwencji stwierdzić można raz jeszcze, że przystąpienie Polski do Rady Europy stwarza dla nas liczne perspektywy, ale również nakłada istotne obowiązki. Kto wie, czy te ostatnie obecnie nie przeważają.

SUMMARY

The legislator and administration are aware of the contents of international standards that find their origin in various documents of European communities and in the decision of the European Tribunal. Dissemination of the knowledge of them has become an urgent task. The Council of Europe has developed a canon of rules concerning administrative proceedings, which constitute the foundation of the democratic rule of law. These include: the citizen's participation in proceedings, the right for defence, hearing the interested party, announcing the motives of the decision and imparting them to the citizen.