

# Wstęp

Niniejsza monografia stanowi studium z zakresu prawa administracyjnego, poświęcone problematyce aktu informacyjnego jako formie działania administracji łączącej się z modalnościami udziału społeczeństwa w prawie administracyjnym, dotykając tym samym podstawowego zagadnienia współczesnej nauki prawa administracyjnego, jaką jest odejście od nakazowo-władczego sposobu sprawowania władzy publicznej, na rzecz modelu argumentacyjnego, w którym obywatele mają możliwość kształtowania treści stosunków prawnych łączących ich z podmiotami wykonującymi zadania z zakresu administracji publicznej.

Punktem wyjścia, a zarazem uzasadnieniem dla podejmowanych badań jest refleksja, że prawo administracyjne znajduje się pod silnym wpływem procesu proceduralizacji, a więc procesu, w ramach którego przepisy procesowe przestają być narzędziem prawa materialnego, stając się w coraz większym stopniu samoistnym i autonomicznym wobec prawa materialnego instrumentem podejmowania decyzji oraz rozstrzygania sporów<sup>1</sup>. Choć dyskusja na temat proceduralizacji prawa, w tym prawa administracyjnego, jest obecna w nauce, to jednak w dalszym ciągu istnieje potrzeba badania zagadnienia wpływu powyższego procesu na formy działania administracji publicznej, w szczególności z uwagi na brak w polskiej nauce prawa pozycji o charakterze monograficznym. Równocześnie zauważyć należy, że procesom proceduralizacji, czy też instrumentalizacji prawa administracyjnego<sup>2</sup>, towarzyszy odejście od tradycyjnych form działania administracji, czego rezultatem jest wyodrębnienie nowych, niemieszczących się w utartych schematach, sposobów działań administracji publicznej. Co warto podkreślić, powyższe zagadnienie jest dostrzegane w polskiej literaturze przedmiotu<sup>3</sup>, przy czym – jak zauważają sami autorzy – zagadnienie powyższe wymaga dogłębnych badań, w szczególności

---

<sup>1</sup> T.T. Koncewicz, *Aksjologia unijnego kodeksu proceduralnego*, Warszawa 2010, s. 21–22.

<sup>2</sup> Por. P. Ostojki, *Instrumentalizacja prawa o postępowaniu administracyjnym*, Poznań 2017, s. 22 i nast.

<sup>3</sup> Por. M. Stahl, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 315 i nast.

w zakresie rozważania, „czy zachodzą przesłanki wyodrębnienia nowej formy działania, czy też mimo odmiennej nazwy, można je zaliczyć do już wyróżnionych kategorii”<sup>4</sup>. Innymi słowy, przyjmuje się, że wyodrębnienie określonej formy działania administracji publicznej, jako nowej, nieznanej dotychczas formy działania, wymaga określenia jej specyficznych cech, w szczególności w zakresie funkcji, jakie realizuje w przestrzeni prawa publicznego, jaką niewątpliwie jest prawo administracyjne.

Jedną z płaszczyzn umożliwiających wyodrębnienie odrębnych od klasycznych form działania organów administracji publicznej pozostaje płaszczyzna zapewnienia rzeczywistego wpływu obywateli na działania administracji publicznej. Oczywiście pozostaje przy tym, że zagwarantowanie powyższego wpływu jest możliwe przy spełnieniu podstawowego warunku, jakim jest wiedza o działaniach podejmowanych przez organy administracji publicznej, co akcentuje wagę prawa do informacji w prawie administracyjnym, rozumianego jako prawo do bycia poinformowanym i prawa do informowania innych<sup>5</sup>. Zaznaczyć przy tym należy, że powyższe prawo nie może być utożsamiane jedynie z prawem czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym. Choć zakresy obu pojęć niewątpliwie częściowo się pokrywają, to jednak zasada czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym jest związana bezpośrednio z procesem stosowania prawa, w którym dochodzi do konkretyzacji praw i obowiązków adresata decyzji administracyjnej. Wynika to ze stawianych postępowaniu administracyjnemu wymogów związanych z pojęciem rzetelnego procesu administracyjnego oraz koniecznością przestrzegania reguł sprawiedliwości proceduralnej<sup>6</sup>. Prawo do informacji ze swej natury pozostaje natomiast pojęciem szerszym, gdyż obejmuje również prawo do bycia informowanym o działaniach administracji publicznej niemających bezpośrednio wpływu na sytuację prawną jednostki, a więc nie zawsze będąc związanym z toczącym się postępowaniem administracyjnym.

Co charakterystyczne, zasadność prowadzenia badań w zakresie informowania obywateli przez organy administracji publicznej była już dostrzegana od lat w nauce prawa administracyjnego, gdzie wskazywano, że zagadnienie

---

<sup>4</sup> Tamże, s. 326.

<sup>5</sup> T. Górczyńska, Prawo do informacji i zasada jawności a przepisy ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, Kontrola Państwowa 1997, Nr 5, s. 26.

<sup>6</sup> Szerzej na ten temat P. Danił, Naruszenie przepisów postępowania jako przesłanka uchylenia decyzji lub postanowienia w postępowaniu sądownoadministracyjnym, Warszawa 2016, s. 57 i nast.

informacji i informowania w działalności może być ujmowane z trzech punktów widzenia:

- 1) informatyki i jej administracyjnoprawnych aspektów;
- 2) prakseologii, teorii organizacji i kierownictwa oraz nauki administracji;
- 3) jawności działania administracji, przy czym prawny obowiązek informowania ciążyący na organach związany jest bezpośrednio z postulatem jawności działań organów<sup>7</sup>.

A więc zagadnienia związane z zakresem informowania obywateli o działalności administracji publicznej mogą, a wręcz powinny być przedmiotem refleksji prawa administracyjnego, odwołując się do podstawowych zasad rządzących funkcjonowaniem aparatu administracji publicznej w państwie demokratycznym.

Mając powyższe na względzie, pierwszą hipotezą badawczą stawianą w pracy jest przyjęcie założenia, że z uwagi na realizowaną funkcję możliwe jest wyodrębnienie osobnej formy działania administracji publicznej, jaką jest forma aktu informacji. Uzasadnienie powyższej tezy wymaga w pierwszej kolejności odwołania się do postępującego procesu zmian postrzegania prawa administracyjnego, w oparciu o przywołane już powyżej zjawisko proceduralizacji. W powyższym zakresie konieczne jest przedstawienie źródeł oraz przebiegu powyższego procesu oraz wpływu, jaki wywiera ono zarówno na sferę ustawodawczą, jak i wykonawczą, prowadząc do powstawania nowych, nieznanych form działania administracji publicznej. Dodatkowo, konieczne jest podkreślenie zmian dokonujących się w zakresie postrzegania roli obywatela w procesie sprawowania władzy publicznej, w tym przede wszystkim możliwości postrzegania udziału obywateli w sprawowaniu władzy publicznej jako zasady prawa administracyjnego. Co więcej, konieczne jest rozważanie celu aktu informacji oraz ustalenie, czy akt ten nie mieści się w ramach występującego obecnie podziału działań administracji publicznej, obejmujących działania faktyczne (w szczególności, czy może być on utożsamiany z formą działań materialno-technicznych) oraz działania prawne, w tym formę aktu administracyjnego. Rozważania powyższe odnieść należy następnie do występujących już w doktrynie prób definiowania aktu informacyjnego przez ustalenie, czy w wystarczającym stopniu odpowiadają one przyjętej w niniejszej pracy funkcji powyższego aktu. Zagadnienia powyższe zostaną bezpośrednio poruszone w dwóch pierwszych rozdziałach pracy.

---

<sup>7</sup> W. Taras, Prawny obowiązek informowania obywateli przez organy administracji państwowej, PiP 1988, z. 1, s. 65.

Drugą hipotezą badawczą, stanowiącą bezpośrednio następstwo pierwszej tezy, jest ustalenie, że sam „akt informacji” posiada niejednorodną strukturę, przez co nie obejmuje on pewnej jednolitej grupy działań organów administracji publicznej, stanowiąc rozbudowaną i zmienną formę działania, definiowaną przez swoją podstawową funkcję, jaką jest wyposażenie określonych podmiotów w informacje pozwalające na udział społeczeństwa w sprawowaniu władzy publicznej lub na podjęcie pożądaných, aczkolwiek niewiązanych przez organ działań. Innymi słowy, akt informacyjny posiada niezwykle silne oparcie aksjologiczne, gdyż udział społeczeństwa w procesie stosowania prawa administracyjnego jest jedną z podstawowych wartości wynikających z zasady demokratycznego państwa prawa oraz budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Uzasadnieniem powyższej tezy będzie scharakteryzowanie niektórych działań administracji publicznej, wypełniających skonstruowaną definicję aktów administracyjnych, w szczególności przez wskazanie ich funkcji. Ta część pracy, mająca za swój przedmiot istniejące już rozwiązania prawne, ma charakter dogmatyczny, w którym ocenie poddane zostanie istniejące prawodawstwo, co jest szczególnie istotne z uwagi na cechę polskiego prawa administracyjnego, jaką jest brak przepisów ogólnych regulujących powyższą materię. Konsekwentnie regulacje dotyczące aktu informacji są niejednolite i rozproszone, a co za tym idzie – w obecnym swoim kształcie sprawiają wrażenie dużej przypadkowości, co dodatkowo wskazuje na brak konsekwencji prawodawcy w implementowaniu wymogów wynikających z procesu proceduralizacji prawa. Ukazanie konkretnych przykładów, w których można mówić o akcie informacji, umożliwi odpowiedź na pytanie, czy rzeczywiście możliwe jest jego wyodrębnienie w przestrzeni normatywnej, zwłaszcza w zakresie jego elementów konstrukcyjnych, oraz wskazanie szczególnej funkcji, jaką pełni on w prawie administracyjnym.

Rezultatem podjętych badań ma być zarówno wyeksponowanie procesu zmian w dziedzinie prawa administracyjnego, związanych z procesem proceduralizacji, ale również, a może przede wszystkim, podkreślenie zmiany sposobu postrzegania obywateli w procesie wykonywania władzy publicznej. Wyodrębnienie odrębnej kategorii aktu informacji w prawie administracyjnym pozwala bowiem wskazać, że obywatele przestają być jedynie podmiotami podporządkowanymi organom władzy publicznej, a w coraz większym stopniu zyskują instrumenty umożliwiające im rzeczywistą partycypację w procesie administrowania, a więc bezpośredniego kształtowania otaczającej ich rzeczywistości.

Podstawową metodą badawczą zastosowaną w niniejszej pracy jest metoda dogmatycznoprawna, a więc analiza przyjętych rozwiązań służących zapewnieniu udziału społeczeństwa w procesie stosowania przepisów prawa administracyjnego. Skonstruowanie pojęcia aktu administracyjnego wymaga z kolei odwołania się do instrumentów teoretycznoprawnych. Współczesna nauka prawa administracyjnego wymaga również sięgnięcia po metodę prawnoporównawczą, i to nie tylko jako funkcję pomocniczą. Konieczność korzystania z powyższej metody stanowi punkt wyjścia rozwoju nowych kierunków badań teoretycznych<sup>8</sup>. Dodatkowo mieć należy na względzie, że polskie prawo administracyjne znajduje się pod silnym wpływem procesu europeizacji oraz związanego z nim bezpośrednio krytycznego spojrzenia na dotychczasowy sposób pojmowania podstawowych zagadnień związanych z dogmatyką prawa administracyjnego. Co więcej, podejmowane prace, chociażby w zakresie ustanowienia Modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej (ReNEUAL), sprawiają, że problematyka działalności informacyjnej administracji staje się istotnym zagadnieniem służącym unifikacji działań organów administracji publicznej w płaszczyźnie europejskiej.

---

<sup>8</sup> J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*. Reprint, Kraków 2003, s. 164.